

GESTIÓN DE CRISIS Y CLÁUSULAS DE DEFENSA MUTUA

POR RUBÉN GARCÍA SERVET

Una de las cuestiones clave que está hoy abierta en el debate sobre el futuro de la Unión Europea y que ha propiciado discusiones de fondo en la Convención, es la relativa a la reacción que cabe esperar de la Unión, como actor en las relaciones internacionales, ante una crisis que pueda afectar su propia seguridad.

Lo novedoso del debate que hoy está abierto no es tanto el reconocimiento, ya consensuado desde hace años (Maastricht) de que la Unión deba tener capacidad de actuación real ante una crisis, sino la asunción de que dicha capacidad sea creíble, operativa y, sobre todo, pueda responder ante cualquier hipótesis de riesgo o amenaza a la seguridad, incluyendo la defensa colectiva.

Aparece aquí nítidamente el núcleo de un debate no cerrado todavía, sobre el alcance real de la capacidad de respuesta de la Unión o, si se prefiere, si deben o no existir límites a la responsabilidad de la UE sobre su propia seguridad y sobre la seguridad internacional en su conjunto. Lo que está sobre la mesa, y de ahí la importancia decisiva de las cuestiones que se van a tratar en este capítulo, es el modelo de UE por el que se apuesta. Se reflexiona, en el fondo, sobre el grado de independencia estratégica del que la propia Unión quiere dotarse, y la cuestión crea serias incertidumbres. En esta materia, es fácil constatar que la voluntad política de los socios (y dentro de ellos, de las fuerzas políticas influyentes) no es en ocasiones, en lo que respecta a la definición de fondo, ni siquiera compatible.

Aunque la cuestión debiera tratarse de forma unitaria, por coherencia en el discurso y para intentar evitar dicotomías nada neutrales políticamente, como más adelante se explicará, parece inevitable, presentar independientemente las dos componentes de la cuestión, tal y como

aparecen hoy en día en el debate sobre la Constitución europea (TCE, por Tratado Constitucional Europeo, en lo sucesivo):

- la gestión de crisis de la UE, que se enmarca en la acción exterior de la Unión;
- las cláusulas de defensa mutua: solidaridad y asistencia, que hacen referencia al núcleo duro de la seguridad colectiva.

El capítulo se completará dando unas pinceladas sobre el planteamiento, a fecha de hoy, de un debate clásico, que sigue plenamente vigente, aunque en ocasiones los actores implicados en su definición pretendan presentarlo como cerrado. Se trata de la problemática específica que representa el acomodo de la construcción política europea en una Alianza Atlántica firmemente consolidada como eje de la Defensa europea. Las afirmaciones de plena compatibilidad o, lo que es peor, la asunción de la Alianza como límite “de facto” a la construcción europea, que recogen textualmente buena parte de las declaraciones oficiales, no deja de ser un cierre en falso de la cuestión, por elementales razones de coherencia política, como se expondrá esquemáticamente en el capítulo.

Estas reflexiones cobran particular relevancia si se quiere hacer una predicción de futuro sobre el mañana de la construcción europea en esta materia. Es muy llamativo comprobar cómo las reticencias de algunos gobiernos al avance de la construcción política europea no son respaldadas por una ciudadanía europea muy mayoritariamente favorable a “más Europa” real, no sólo cosmética. Esta afirmación es corroborada tozudamente por los barómetros de opinión pública, como el Eurobarómetro 59.0, 15 de enero a 19 de febrero de 2003, que se expone a modo de ejemplo. En dicha encuesta, a la pregunta ¿Cuál es su opinión sobre una política exterior común entre los países de la UE?, un 63% de los encuestados como media se declaró a favor, 22% en contra y 15% indiferente. Más tajante fue la respuesta a la pregunta sobre la política europea de seguridad y defensa, con un 71% de media a favor, 17% en contra y 12% indiferente, triunfando el porcentaje favorable en todos los países de la UE, incluidos los menos europeístas. El caso español es más claro en el apoyo a las políticas comunes, con los siguientes porcentajes de respaldo popular: política exterior 71%, 12% y 17%; PESD 76%, 9% y 14%. Las cifras anteriores hacen pensar que, salvo que se produzca un cataclismo, y con independencia de las posturas tácticas de hoy de los gobiernos de los Estados miembros, el desarrollo de la PESC, y dentro de ella de la PESD, está garantizado a medio plazo.

LAS ACCIONES CONJUNTAS EN EL EXTERIOR DE LA UE: LA GESTIÓN DE CRISIS

Hablar de acciones conjuntas de la Unión Europea en el marco de la PESC nos lleva automáticamente a pensar en la gestión de crisis, y ello porque, aunque de forma incipiente, son su manifestación más visible, mucho más que el desarrollo de cláusulas de solidaridad o de asistencia, bastante más complejas por sus connotaciones políticas y estratégicas, que se dejan para un análisis posterior en este capítulo.

Desde un primer momento conviene aclarar que, en opinión del autor de estas líneas, las misiones de paz no son para la UE más que un eslabón en la puesta en marcha de la PESC y, sobre todo, las iniciativas que han permitido el establecimiento de las instituciones que podrán un día dirigir la política global de seguridad y defensa de la Unión. Si su horizonte es la construcción política, la UE no debería limitar su ambición a estas operaciones, tal y como hoy están previstas.

La gestión de crisis de la UE es la manifestación de una voluntad política de buena parte de los países miembros de la Unión de disponer de una cierta independencia estratégica, inicialmente subsidiaria de la actuación en el marco de la OTAN, de forma que, tal y como el sistema está diseñado y aceptado por los implicados a fecha de hoy, la UE sólo se hará cargo de una misión de gestión de crisis cuando la OTAN como tal decida no implicarse en la misma.

Aún siendo limitada en su concepción, la mera existencia de la posibilidad de que la UE desarrolle este tipo de misiones es un paso adelante de gran calado, porque abre a la Unión la posibilidad de hacerse presente en el mundo a través de acciones directas, no limitadas a la mera influencia económica.

La gestión de crisis en el marco de la UE es la herencia de los mecanismos y las iniciativas que se desarrollaron en el marco de la UEO. El momento clave de la transferencia de competencias en la materia fue la declaración incluida en el Anexo III de las Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999 (1). A partir de esta

(1) *“Estamos decididos a iniciar una nueva etapa en la construcción de la Unión Europea. Para ello, encomendamos al Consejo de Asuntos Generales que cree las condiciones y adopte las medidas necesarias*

declaración, y de las medidas posteriores, se puede afirmar que, de hecho, las funciones de la UEO quedaron absorbidas por la UE, salvo la cláusula de asistencia del Tratado de Bruselas Modificado, cuya inclusión en el TCE es un capítulo más de un complejo debate, que se relatará más adelante.

El mecanismo institucional vigente para el desarrollo de estas misiones, tal y como fue previsto en el Consejo Europeo de Helsinki, en diciembre de 1999 y aprobado en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, se fundamenta, a imagen y semejanza del de la OTAN, en los organismos permanentes de carácter político y militar que se detallan en otro capítulo de esta obra.

Conviene en este punto señalar algunas características y limitaciones de la gestión de crisis de la UE. En primer lugar, no cabe duda que las estructuras y mecanismos son, como se ha dicho, adaptación de los existentes en la Alianza Atlántica, sin embargo, no son del todo simétricos. Ante todo, porque el diseño de la gestión de crisis de la UE es más amplio que el de la OTAN. La UE puede en teoría, y así se ha demostrado en la práctica, hacer una aproximación amplia a las crisis, no limitando su gestión al empleo de capacidades militares. De esta forma la UE plantea la gestión civil de crisis como simultánea o alternativa a la gestión militar, complementando asimismo el modelo con las sinergias derivadas de una simultánea aproximación económica y de ayuda al desarrollo.

Lo anterior es posible porque la UE dispone en su seno, a diferencia de la OTAN, de toda la panoplia de posibles actuaciones sobre el terreno propias de una Organización que, como se repetirá en este trabajo, no es sólo (aunque también) una Alianza, sino un conglomerado de Estados de connotaciones semi-federales, con posibilidad, por tanto, de movilizar todo tipo de energías para la resolución de una crisis.

La segunda característica diferenciadora de la gestión de crisis de la UE, es el mayor control político sobre las acciones en el terreno, lo cual se deriva del peculiar diseño orgánico,

para alcanzar estos objetivos, determinando de qué manera se integrarán las funciones de la UEO que sean necesarias para que la UE cumpla con sus nuevas responsabilidades en el ámbito de las misiones de Petersberg. A este respecto, nuestro objetivo es tomar las necesarias decisiones antes del final del año 2000. En ese caso la UEO habría cumplido su cometido como organización. No se verán afectadas las distintas situaciones de los Estados miembros respecto a las garantías de defensa colectiva. La Alianza sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de sus Estados miembros". Párrafo 5, Anexo III, Declaración del Consejo Europeo, Conclusiones del de Colonia 3-4 junio 1999.

que hace depender estas misiones de los mecanismos creados para la PESC, diseñados para la gestión global de la acción exterior.

Las mayores deficiencias del dispositivo derivan de la falta de voluntad política de los socios para hacerlas del todo creíbles. En primer lugar por las carencias de capacidades que necesitarían una apuesta decidida en términos de inversión en Defensa. Un intento de superar este problema, fue el acuerdo al que se llegó en el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, en el que se estableció el denominado Objetivo principal de Helsinki, cuyo contenido se analiza en detalle en otro capítulo de esta obra.

El Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 aprobó el establecimiento de los órganos permanentes ya comentados y, tras la Conferencia de mejora de capacidades de noviembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 declaró que:

“gracias a la continuación del desarrollo de la PESD, al fortalecimiento de sus capacidades y a la creación en su seno de las estructuras adecuadas, la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis. El desarrollo de los medios y capacidades de los que dispondrá la Unión le permitirá asumir progresivamente operaciones cada vez más complejas”.

La realidad, como se ha dicho, es que persisten evidentes carencias de capacidades para la puesta en marcha de las cada día más complejas operaciones de gestión de crisis. A este hecho contribuye en parte la decisión de los socios de no duplicar la inversión en defensa, para atender los compromisos en el marco de la OTAN y de la UE, lo que llevó a la firma de los acuerdos “Berlín plus”, que permiten la utilización por parte de la UE de medios y capacidades asignados a la OTAN. Las implicaciones estratégicas de esta decisión son relevantes, porque sus consecuencias no son solamente evitar las duplicidades. Ello es así porque se parte de una situación en la que hay capacidades esenciales de las que sólo disponen los EE.UU., al menos en el nivel tecnológico y cantidad requeridos para el éxito de las operaciones. En este aspecto, las carencias europeas en elementos de mando y control, transporte estratégico, inteligencia espacial o telecomunicaciones, entre otras, son notables.

Estos acuerdos “Berlín Plus” fueron imprescindibles para que la UE se pudiera hacer cargo, el 31 de marzo de 2003, de la operación de mantenimiento de la paz en Macedonia, que

hasta ese momento desarrollaba la OTAN. Las características generales de esta operación se detallan en otro capítulo de esta obra. Como consecuencia de estos acuerdos, la UE puede, al menos en teoría, disponer de medios y capacidades asignados a la OTAN para operaciones de la UE incluidas en el catálogo “Petersberg”, es decir, operaciones de paz en todo su espectro.

Para poder acceder a dichos medios, es imprescindible que la OTAN haya decidido previamente no hacerse cargo de la operación. La negociación entre Organizaciones que condujo a los acuerdos “Berlín plus” no fue fácil, no tanto por los evidentes problemas técnicos que bloqueaban el avance, sino por las profundas connotaciones políticas y estratégicas de la iniciativa, que se esbozarán en otro apartado.

En el marco de la OTAN, el camino hacia el acuerdo final se desbloqueó a raíz de la Declaración conjunta UE/OTAN sobre la PESD de 16 de diciembre de 2002, que recogía los compromisos de dos documentos del 13 de diciembre de ese mismo año:

- La carta del Alto Representante para la PESC, de 13 de diciembre de 2002, en la que la UE se comprometía a la máxima participación de los miembros europeos de la OTAN, que no pertenecen a la UE, en las operaciones de paz de la UE;
- Las Conclusiones del Consejo del Atlántico Norte de Praga, de 21 de noviembre de 2002 (2) que, en su párrafo 11, daba luz verde al acceso de la UE a los medios de la OTAN, en los términos en que dicho acceso fue acordado en la cumbre de Washington de 1999 (3).

Hay que recordar que el Comunicado final de Cumbre de Washington citada, incluía en su párrafo 10 los cuatro compromisos generales asumidos por la OTAN, que son la base de los acuerdos “Berlín plus”:

- Acceso garantizado de la UE al planeamiento de la OTAN;

(2) Declaración de la Cumbre de Praga, firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte. Praga, 21 de noviembre de 2002.

(3) “*Una Alianza para el siglo XXI*”, Comunicado de la Cumbre de Washington, firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte. Washington DC, 24 de abril de 1999.

- Presunción de disponibilidad para la UE de las capacidades y medios comunes de la OTAN;
- Opciones de mando europeo en la OTAN para operaciones dirigidas por la UE, incluyendo el papel europeo del “Deputy SACEUR”;
- Adaptación del sistema de planeamiento de defensa de la OTAN para incorporar la disponibilidad de fuerzas para operaciones de la UE.

El proceso que llevó a los acuerdos incluyó largas sesiones de consultas y adaptaciones en ambas organizaciones entre 1999 y 2002, incluyendo desde 2001 reuniones regulares, hasta el nivel de Ministros de Asuntos Exteriores. Finalmente, el 14 de marzo de 2003, el Secretario General de la OTAN, Lord Robertson y el Presidente de turno de la UE, George Papandreu, firmaron en Atenas el acuerdo OTAN/UE sobre seguridad de la información que, con el resto de acuerdos completa el marco de colaboración entre ambas organizaciones para el desarrollo de misiones de paz.

Sobre la base de todo lo anterior, la Unión Europea ha dirigido, hasta el momento, cuatro misiones de paz de características muy diferentes, lo que da idea de las posibilidades de la UE en este campo y de la flexibilidad del instrumento diseñado. La descripción detallada de estas operaciones se realiza en el capítulo II, pero la consecuencia relevante de ellas es que permiten corroborar que las operaciones de paz de la UE pueden tener formatos muy distintos, financiaciones diferentes y, sobre todo, no se limitan a misiones militares, abriendo el abanico de posibilidades de acción sobre el terreno, lo cual se complementa con actuaciones económicas y de promoción del desarrollo, en las que la UE siempre ha tenido un papel líder. El dispositivo de la UE, aunque limitado, es flexible, amplio y efectivo sobre el terreno.

Como se ha sugerido con anterioridad, no debe pasar desapercibida la firme voluntad de la UE de actuar con respeto estricto a la legalidad internacional, diferenciándose en este punto de la OTAN, que ha ido aceptando en sus hipótesis de actuación, a partir de su Concepto Estratégico de 1999, conceptos polémicos como la acción militar exterior sin mandato o las acciones preventivas, con las consecuencias que se estudiarán en el apartado siguiente. El dispositivo de la UE se somete por definición a la más estricta legalidad internacional.

La actuación de la UE también se distingue por un férreo control político sobre las acciones en el terreno. Esta característica se deriva, por una parte, del complejo mecanismo intergubernamental de la PESD, que obliga a un plus de transparencia, pero sobre todo se debe, en opinión del autor de este trabajo, a un talante europeo muy respetuoso con la legalidad y muy multilateral. Resuena en el ambiente la propia conciencia de la Unión como “Potencia Civil”, que es tributaria del horror de la gran mayoría de su población actual, escarmentada por un pasado de conflictos, por el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Por todo lo anterior, en el futuro, cabe prever una mayor implicación de la UE en operaciones de paz, a través de un uso cada vez más frecuente y más flexible de los mecanismos diseñados. A esta previsión se une una paulatina ampliación de las misiones comprendidas en el catálogo “Petersberg”, entre las que ya se incluyen las posibles misiones de lucha contra el terrorismo y la puesta en marcha de las cláusulas de solidaridad (4) y asistencia, que se analizarán más adelante. La UE quiere y puede hoy actuar en el exterior, con las limitaciones, eso sí, derivadas de unos medios y capacidades a todas luces insuficientes y de una escasa voluntad política de actuar como una auténtica potencia global, que lo es, y asumir las responsabilidades que de ello se derivan.

LA ESPINOSA CUESTIÓN DEL MANDATO

Una de las cuestiones de debate internacional a las que se ha visto sometida la Unión Europea como conjunto (PESC) y los socios individualmente en los últimos tiempos, a la hora de definir su posición en el tema de las acciones exteriores, es la del mandato. Parece pertinente explicar este tema en un trabajo que pretende exponer la actuación exterior de la UE, en el marco de la PESD, porque el mandato ha sido en los últimos tiempos una de las líneas de fractura entre los socios de la Unión, condicionando sus respectivas visiones del mundo ante los acontecimientos más relevantes.

El dispositivo del que se dotó la comunidad internacional con posterioridad a la segunda guerra mundial para garantizar la paz y la seguridad entre las naciones, materializado en la Carta

(4) La Cláusula de solidaridad, prevista en el Artículo 43 del proyecto de TCE, fue declarada vigente en lo relativo a la lucha contra el terrorismo, mediante una Declaración aneja a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 25 de marzo de 2004.

de San Francisco, origen de las Naciones Unidas, se fundamentaba en la abolición del uso de la fuerza como instrumento válido en las relaciones entre Estados (5). Este principio derivaba de una progresiva toma de conciencia, fruto de las terribles consecuencias de los conflictos del siglo XX, cuyos antecedentes quedan fuera de los propósitos de este trabajo. No obstante, cabe resaltar la rabiosa actualidad de algunos de los debates de entreguerras sobre la legitimidad del recurso a la fuerza armada.

Conviene recordar que el principio mencionado no se estableció como absoluto, sino que se aceptaron dos excepciones, que el texto de la Carta recogió explícitamente:

- La legítima defensa individual o colectiva, del artículo 51 (6) que, según el texto, no necesitaba otro requisito para que el uso de la fuerza fuera legítimo que recibir una agresión armada y la comunicación de la acción subsiguiente al Consejo de Seguridad;
- El Empleo de la Fuerza por mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de acuerdo con las previsiones del artículo 42 y siguientes de la Carta (7).

De esta forma, quedaba fuera de la legalidad internacional, regulada por la Carta de las Naciones Unidas, todo empleo de la Fuerza en las relaciones internacionales que no hubiera sido decidida expresamente, a través de la correspondiente resolución, por el Consejo de Seguridad, salvo la legítima defensa.

(5) *“Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”*. Artículo 1, de la Carta de San Francisco.

(6) *“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”*. Artículo 51, de la Carta de San Francisco.

(7) *“Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”*. Artículo 42 de la Carta de San Francisco.

El problema puede plantearse (de hecho, se ha planteado) en situaciones de grave quebranto de la paz internacional, cuando el Consejo de Seguridad sea incapaz de actuar, como es el caso en que se produzca un “veto” que bloquee la correspondiente Resolución. Existe aquí una polémica que se manifestó casi desde la firma de la Carta, pero que no tiene fácil solución, si no se quiere colocar a la acción subsiguiente fuera de la legalidad internacional. Se pueden recordar casos límite como el de la guerra de Corea en el que la acción armada se decidió en el Consejo de Seguridad aprovechando la ausencia de la representación de la URSS (Resoluciones 83, de 27 de junio, 84, de 7 de julio y 85 de 31 de julio de 1950). La vuelta de la URSS al Consejo, con el consiguiente bloqueo en la cuestión, mediante el mecanismo del veto, llevó a la intervención de la Asamblea General en materia de paz y seguridad internacional, terreno exclusivo del Consejo, según el diseño de la Carta, mediante la Resolución 377 “*Unión pro paz*”, de 3 de noviembre de 1950.

El tema de fondo es que es posible imaginar situaciones en las que el uso de la violencia (medio) para lograr poner coto a atrocidades mayúsculas (fin) no esté de acuerdo con la Carta de San Francisco (no quepa la acción legal), siendo, tal vez, legítima la intervención. El problema es quién y cómo se mide la legitimidad...

Esta cuestión se planteó sobre el terreno con virulencia en los prolegómenos de los conflictos de los Balcanes. Se cuestionó la legalidad internacional vigente en base a argumentos de índole práctico. Se heredaba y daba nuevo contenido al debate ya vigente desde hacía una década sobre la legitimidad de acciones de intervención humanitaria, en violación de la legalidad (el principio de no intervención en los asuntos internos del artículo 2-7 de la Carta) (8).

Ahora la cuestión tomaba tintes mucho más complejos, y se puso sobre la mesa un debate perverso, muy peligroso para el orden jurídico establecido. El núcleo del debate consistía, como se ha dicho, en contraponer en el marco siempre viscoso de las relaciones internacionales, los conceptos de legalidad (como conformidad estricta y pública con derecho internacional vigente) y legitimidad (entendida en este caso como bondad de los fines de la acción para solucionar un problema, de otra manera irresoluble). Ante situaciones de sistemática violación de los derechos humanos se plantearon situaciones concretas, como fue el caso de la intervención en Kosovo, en

(8) “*Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta.....*”. Artículo 2-7 de la Carta de San Francisco.

que la actuación internacional exigía, para la mayor parte de los analistas, una previa Resolución expresa del Consejo de Seguridad amparando la acción. Esta Resolución no pudo existir en su momento, debido al mecanismo de los vetos en el seno del Consejo, por lo que la acción se decidió al margen de la legalidad internacional.

La acción se justificó sobre la base de la Resolución 1.160, de 31 de marzo de 1998, que en su apartado 19, anuncia la adopción de medidas adicionales si no se avanza hacia la solución pacífica y a la Resolución 1.199 de fecha 23 de septiembre de 1998, que, en su apartado 16 anuncia que podrían adoptarse medidas nuevas y adicionales para mantener o restablecer la paz y la estabilidad en la región. Sin embargo nunca existió la orden, el mandato expreso del Consejo de Seguridad para el inicio de la ofensiva aérea el día 24 de marzo de 1999, o un ultimátum del propio Consejo, tras el rechazo serbio de los acuerdos de paz de Rambouillet, puesto en escena el 18 de marzo, mediante la firma en París por parte de la delegación albanesa de la aceptación a dichos acuerdos. Aún habiendo una cierta polémica en este punto, con opiniones de peso encontradas, son mayoritarios quienes sostienen que la actuación internacional no se adhirió, en este caso, estrictamente a la legalidad internacional vigente.

Este déficit de legalidad no se circunscribió únicamente al marco de la ONU, por la comentada falta de Resolución expresa, sino que incluso la acción se colocó en la periferia de la normativa propia de la OTAN, organización que dirigió los ataques de marzo de 1999. A la aceptación de una acción fuera de la zona recogida por el artículo 6 del Tratado de Washington, se superpuso la realidad de una acción no defensiva, basada en lo previsto en el concepto estratégico de 1999 de la propia Alianza, que desbordaba los límites del Tratado.

Lo interesante, desde un punto de vista estrictamente jurídico, es que las consecuencias y el “status quo post” de la guerra de Kosovo quedaron luego “convalidados” por la Resolución 1.244 del Consejo de Seguridad, de 19 de junio de 1999, que hacía suya, como anexo, la Declaración de Petersberg del grupo de los ocho, de 6 de mayo del mismo año, base de la constitución de UNMIK, y del establecimiento del control de la ONU sobre la provincia. De la misma manera, la Resolución 1345 de 21 de marzo de 2001, acogió “con beneplácito” la presencia de la KFOR en suelo kosovar.

La argumentación previa a la guerra de Kosovo fue, pues, una contraposición entre la legalidad forzada doblemente (ONU y OTAN) y la legitimidad internacional para poner fin a una

masacre intolerable, en una sorprendente vuelta atrás al debate sobre la “guerra justa”, debate mucho más subjetivo y, por tanto mucho más peligroso, que la mera exigencia de una adherencia previa y estricta a la legalidad.

Este es el núcleo de la cuestión a la que nos vemos confrontados de una manera cada vez más preocupante en los últimos conflictos. No debe olvidarse que la legalidad internacional ha sido siempre insuficiente y, lo que es peor, en ocasiones incoherente, porque no dispone de un elemento esencial del orden jurídico interno, la posibilidad de hacerla exigible mediante la coacción, impuesta por una instancia que se sitúe en un plano superior a los actores. En el caso de un ordenamiento interno, el ciudadano es obligado por el Estado a cumplir las leyes.

Esto no es tan claro en el caso de las relaciones internacionales, al menos cuando están en juego los intereses de los países del primer mundo y sus aliados más directos. El caso del conflicto árabe-israelí en estos últimos años es un caso paradigmático, que obliga a la reflexión.

Sin embargo, el gran mérito de la Comunidad Internacional civilizada fue aceptar de común acuerdo unas reglas de juego, como las que describe la Carta de las Naciones Unidas. Reglas muy imperfectas, sin duda, pero fundamento de un sistema aceptado por todos y que ha supuesto hasta hoy un límite a la arbitrariedad y al unilateralismo. Pues bien, el sistema se tambalea, no por que se cuestione frontalmente, sino porque la desgraciada proliferación de masacres y dictadores despiadados, globalmente visibles a través de los medios de comunicación, crea presión sobre los gobiernos a favor de la intervención. Estas intervenciones se realizan a través de interpretaciones amplias de la normativa internacional que desnaturalizan el fondo del diseño, y lo hacen menos fiable para cumplir la función para la que fue creado, abolir la fuerza en las relaciones entre Estados.

Es esencial retomar hoy en día el debate en su justa dimensión y huir de la falsa contraposición entre la defensa de los derechos humanos y el cumplimiento de la legalidad internacional. De igual manera que, en el ámbito de un Estado nadie defendería la violación de la ley (el medio) en aras de evitar más crímenes (el fin), hay que evitar enzarzarse en el viejo debate que nos lleva siempre al mismo punto muerto, ¿efectividad o garantías?, ¿reglas o todo vale?

Analicemos la puesta en cuestión más reciente de estos principios, la guerra de Irak, donde el debate prosigue por el sendero comentado. En este caso, a la falta de nuevo de mandato expreso del Consejo de Seguridad, se unió una justificación no bien verificada de la acción armada (la posesión por parte del régimen iraquí de armas de destrucción masiva, nunca encontradas) y una argumentación teórica que retoma la vieja cuestión de la guerra preventiva, cuya abolición siempre ha sido presentada como antídoto frente a la guerra, coetáneo de la institucionalización de las Organizaciones Internacionales de Seguridad. Conviene recordar que uno de los fundamentos del sistema de las Naciones Unidas consiste en la transparencia en las RR.II., el sometimiento al derecho de las relaciones entre Estados y la necesidad de ser atacado para poder responder.

Aunque también hay opiniones de peso encontradas, parece desprenderse directamente de la letra y del espíritu de la Carta de San Francisco que las acciones preventivas unilaterales no caben en el marco del sistema vigente. Para lograr los fines propuestos, sólo cabe imaginar la puesta en marcha de los mecanismos previstos en la carta, mediante un recurso al Consejo de Seguridad y la aprobación de las correspondientes Resoluciones, que podrían llegar a autorizar el uso de la fuerza armada.

Nada de lo anterior se produjo con claridad “urbi et orbe” en el farragoso asunto de Irak, que se presentó como una puesta en marcha del mecanismo de legítima defensa colectiva del artículo 51 de la Carta, contra la amenaza terrorista. Es bien cierto que la legítima defensa, como se ha dicho, no precisa una Resolución del Consejo de Seguridad para recurrir a las armas, pero no es menos cierto que, en el caso de Irak, es difícil apreciar los requisitos que se pueden encontrar en todo ordenamiento jurídico (9) y la jurisprudencia (10), para que se pueda evocar una legítima defensa, cuya condición lógica debiera ser que (casi) nadie la discuta:

-
- (9) Sobre el concepto mismo de legítima defensa puede ser útil la comparación con lo previsto en los ordenamientos internos, lo que permite esclarecer la cuestión a través de una cierta analogía. Así, el Código penal español, en su artículo 20-4º, dice lo siguiente:
“El que obre en defensa de la persona o derechos propios o ajenos, siempre que concurren los requisitos siguientes:
– Primero. Agresión ilegítima. En caso de defensa de los bienes se reputará agresión ilegítima el ataque a los mismos que constituya delito o falta y los ponga en grave peligro de deterioro o pérdida inminentes. En caso de defensa de la morada o sus dependencias, se reputará agresión ilegítima la entrada indebida en aquella o éstas.
– Segundo. Necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla.
– Tercero. Falta de provocación suficiente por parte del defensor”.
- (10) La sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1984, requiere, a su vez, “la proporcionalidad entre la acción agresiva y la reacción defensiva (que) ha de medirse no con arreglo al criterio subjetivo del que se defiende, sino con arreglo al criterio valorativo que la recta razón dicte al juzgador”.

- la defensa debe ser inmediata al ataque;
- la defensa debe dirigirse contra el ataque;
- la defensa debe ser subsiguiente al ataque;
- la defensa debe ser proporcionada al ataque.

Excluida la legítima defensa, sólo hubiera sido aceptable el recurso al Consejo de Seguridad, pero el probable veto de varios miembros permanentes, e incluso la difícil mayoría de una Resolución favorable a la intervención, hicieron desechar esta posibilidad.

Nuevamente, como en el caso de Kosovo, las acciones militares se pusieron en marcha en el límite de la legalidad internacional (más allá o más acá del límite, según la posición de cada analista). La última resolución del Consejo de Seguridad antes de la guerra, que fue evocada por la coalición como justificación al ataque, la Resolución 1.441, adoptada el 8 de noviembre de 2002, declaró a Irak en violación grave de sus obligaciones impuestas por las resoluciones anteriores, en especial por su falta de cooperación con los inspectores de la ONU y de la Organización Internacional de la Energía Atómica y le dio a Irak una última oportunidad de proceder al desarme, al tiempo que recordó que *“el Consejo de Seguridad ha advertido reiteradas veces a Irak que enfrentará consecuencias serias como resultado de sus continuas violaciones de sus obligaciones”*. No hay, sin embargo, una expresa autorización para la utilización de la fuerza. El día 16 de marzo de 2003 se produjo la famosa “cumbre de las Azores”. El 20 de marzo, se inicia la guerra.

Con posterioridad a la guerra, la ONU autorizó, en el apartado 13 de la Resolución 1.511, de 15 de octubre de 2003, *“a una fuerza multinacional bajo mando unificado, a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Iraq...”*, incluso instando, en el apartado 14 de esa misma Resolución *“a los Estados miembros a que presten asistencia ... incluso fuerzas militares, a la fuerza multinacional mencionada...”*. Todo lo anterior, en referencia a la Resolución 1483, de 22 de mayo de 2003, en la que se establecieron disposiciones para la reconstrucción de Iraq, incluyendo el nombramiento de un Representante Especial del Secretario General y la cancelación de las sanciones a Iraq.

Una vez más, en el caso de Iraq, parece previsible que las Naciones Unidas acabarán convalidando globalmente las acciones militares, yendo más allá de un simple gestionar la

posguerra, todo ello a pesar de las reticencias que subsisten en países como Francia, Rusia y China, que bien podrían seguir bloqueando en el Consejo de Seguridad toda Resolución en este sentido. No sería de extrañar que, a corto plazo, a través de una transferencia a la ONU del mando de las fuerzas sobre el terreno, se acabe regularizando “a posteriori” todo el proceso.

En el fondo de lo que concierne a la argumentación de este capítulo, el ímpetu de la doctrina de las acciones preventivas y de las iniciativas militares exteriores sin mandato pierde fuelle. Las razones de lo anterior son, en primer lugar, el callejón sin salida a que, de momento, ha conducido el conflicto iraquí, y la contestación en la opinión pública que ha traído consigo la postura de los EEUU y sus coaligados, cuestión especialmente delicada en un año electoral en aquél país.

A ello se une el fantasma de la toma de conciencia colectiva de una parte de las sociedades de países musulmanes, por el camino de lo que Huntington llamó en su día “choque de civilizaciones” (11). Se trata de la consecuencia más preocupante a la que está conduciendo la discutible gestión de los conflictos Palestino-Israelí e Iraquí, entre otros, y del drama de la inmigración, que va creando el caldo de cultivo para su explotación político-sentimental por parte de no pocos extremismos musulmanes. Estos movimientos van paulatinamente tomando conciencia de pertenencia a un mundo agredido, en maniquea lucha contra un occidente que encarna el mal. Lo anterior se ve agravado en dichos países por lo que se percibe como una voluntad “redentora” por parte de un occidente prepotente, que exporta el substrato ideológico de la globalización, frente al que surgen llamadas a la defensa numantina de la propia identidad. Esta cuestión bien merecería un estudio monográfico.

Es urgente la reacción de occidente para desactivar esta argumentación y evitar que acabe calando en los espíritus de la mayor parte de los ciudadanos de los países de tradición musulmana. Es la derivada última y más grave de actuaciones internacionales en las que no ha habido la paciencia suficiente para lograr un amplio consenso internacional, que las hubiera hecho acreedoras de una legalidad incuestionable.

La vuelta sin excepciones al sistema de la Carta de las Naciones Unidas, el respeto escrupuloso de la legalidad internacional, incluyendo el bloqueo de toda acción de fuerza que no

(11) HUNTINGTON, SAMUEL P.: “*The Clash of Civilizations?*”, *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3, verano 1993, págs. 22-49.

haya sido ordenada por el Consejo de Seguridad, salvo la legítima defensa estrictamente entendida, y la puesta en marcha de mecanismos de concertación internacional, que impidan a porciones enteras de la humanidad sentirse condenadas a la exclusión, son hoy medidas de aplicación muy urgente, no sólo en busca de unas relaciones internacionales un poco menos caóticas, sino como medio para evitar un gran conflicto a escala planetaria de consecuencias impredecibles.

En este aspecto, la Unión Europea, a través de una repetida y mayoritaria apelación al escrupuloso respeto a la legalidad internacional ha de tener, y tendrá sin duda, un papel líder a corto plazo, porque es quizá la única instancia capaz, en estos momentos, de devolver el sosiego y la cordura a unas relaciones internacionales convulsas.

EL COMPROMISO CONJUNTO FRENTE A RIESGOS O AMENAZAS A LA UE: LAS CLÁUSULAS DE SOLIDARIDAD Y DE ASISTENCIA, LA UE COMO ALIANZA

La puesta en común de la Unión cara al exterior, en asuntos de Seguridad y Defensa, no puede, lógicamente, terminar en la gestión de crisis. Sin embargo, durante bastante tiempo se han querido limitar las posibilidades de acción de la UE, hasta hace poco mediante el recurso a la UEO, y hoy directamente, a sus Operaciones de paz. Hay que proclamar desde el principio de este apartado, consagrado a las cláusulas de solidaridad y asistencia, que toda posición que expresa o tácitamente confina el horizonte de acción de la UE a la gestión de crisis, busca automáticamente limitar el desarrollo de la construcción política europea. En este debate todas las posturas tienen una poderosa carga ideológica.

Sin embargo, nada es más coherente, desde el punto de vista de los hechos, que una serie de países que han puesto ya en común aspectos tan importantes derivados de su soberanía como la regulación de su economía, la moneda, la circulación interior de personas..., se sientan solidarios entre ellos, si uno de los socios sufre una agresión, y declaren solemnemente y por escrito esta solidaridad.

Pues bien, lo anterior que, a simple vista, pudiera parecer lógico y fácil de materializar, está suponiendo una peripecia de una complejidad inusitada, y las resistencias y los recelos ante las mencionadas cláusulas surgen por doquier, adornados por argumentaciones que, la mayoría

de las ocasiones, no son del todo coherentes. Se repite que la mera existencia de estas cláusulas puede dañar la salud de la Alianza Atlántica y, por tanto, la del vínculo trasatlántico que ésta materializa. No creo que sea así, como se verá en el tercer apartado de este capítulo. La problemática de fondo es que la mera existencia de una asistencia entre socios cambia la naturaleza de la Unión, convirtiéndola en una Alianza, y esta posibilidad da vértigo a no pocos actores, sobre todo a los que podrían perder algo del protagonismo que les da el actual “status quo”. Hay un cálculo subyacente de ganancias y pérdidas que no debe pasar desapercibido.

El proyecto de TCE refleja en su articulado el principio de solidaridad entre los socios en el ámbito de la Seguridad y la Defensa. La aceptación de este principio es lógica, deriva del acervo comunitario y es objeto de consenso entre todas las partes implicadas. No así su materialización en la práctica en términos jurídicos, ni su aplicación práctica. Estos extremos son objeto de un debate político y estratégico en el que las posiciones representan las diferentes visiones sobre lo que debería ser Europa ante el mundo. Se puede afirmar, sin riesgo de error, que el debate sobre las cláusulas de solidaridad y asistencia es un foro privilegiado, un termómetro valioso, del avance de la construcción política europea.

El proyecto de TCE distingue, incluyéndolos en artículos diferentes, los conceptos de solidaridad y asistencia. Ambos están incluidos en el Título V “Del ejercicio de las competencias de Unión”, Capítulo II “Disposiciones particulares”.

Este Capítulo se inicia con un artículo 40, común para los dos conceptos, que reitera, en su primer párrafo, como en redacciones anteriores del Tratado, la voluntad política de construir una PESC y las reglas básicas de su funcionamiento:

“La Unión Europea llevará a cabo una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la definición de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros”.

Los elementos más destacables de este artículo son, en primer lugar, la cláusula genérica de lealtad hacia el exterior entre los socios en materia PESC, contenida en el párrafo quinto, tan lógica e imprescindible en el seno de cualquier asociación voluntaria, incluso en derecho

privado. Lo sorprendente es que, al menos hasta la fecha, las disposiciones de este tipo han tenido escaso valor práctico en la UE. El fondo del asunto sigue siendo la preeminencia del interés nacional sobre el del conjunto, en unos términos que ponen reiteradamente sobre la mesa la incoherencia de fondo entre discurso y realidad en el proyecto europeo:

“Los Estados miembros se concertarán en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre todo asunto de política exterior y de seguridad que presente un interés general, para establecer un enfoque común. Antes de emprender cualquier acción en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo. Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional. Los Estados miembros serán solidarios entre sí”.

La regla en la PESC sigue siendo la unanimidad, como recoge el párrafo sexto del artículo citado:

“En materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo Europeo y el Consejo adoptarán decisiones europeas por unanimidad, excepto en los casos contemplados en la parte III...”

A este respecto sigue habiendo un debate de fondo respecto al modelo a seguir por la construcción europea en esta materia. Frente a la postura tradicional que sostuvo siempre la validez del método funcionalista para todos los aspectos de dicha construcción, con la aceptación de transferencias de soberanía y mayorías, cuando el momento adecuado vaya llegando; se va abriendo paso una teoría que afirma que la materia de la PESC puede y debe mantener para siempre su carácter de intergubernamental, con su corolario de predominio de la regla de la unanimidad. No puedo estar más en desacuerdo.

Podremos aceptar la regulación actual de la PESC como una etapa de su configuración final, en que se acepta la intergubernamentalidad como una concesión de la lógica del sistema a la viabilidad del proyecto. En suma, la PESC sería hoy en día intergubernamental, porque si no lo fuera, no sería viable; pero ese no puede ser su horizonte final, salvo que se quiera dejar

sembrado el germen de la desintegración de la propia UE. Esta debiera ser, a mi juicio, la gran lección para la UE de la guerra de Irak. No es posible exponer ante el mundo unas discrepancias tan insalvables entre los socios y un bloqueo, consecuencia de la unanimidad, de los mecanismos previstos y de la propia Unión como actor internacional.

A medio plazo, o se es capaz de asegurar una única voz frente a los acontecimientos internacionales relevantes, o la UE seguirá sin pasar la prueba de la coherencia. Y esto último sólo será posible mediante reglas de votación mayoritarias y mediante la comunitarización de la PESC, porque entre 25 o más socios siempre habrá una voz discrepante que no debiera tener capacidad de bloqueo.

La cláusula de solidaridad en la Constitución Europea

La cláusula de solidaridad está incluida en el artículo 43 del TCE, con el tenor literal siguiente:

“La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

a)

- prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros,*
- proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas,*
- aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista;*

b)

- aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.*

Las normas de aplicación de la presente disposición figuran en el artículo III-329”.

Y en el artículo III-329, encuadrado en el Título V “De la Acción exterior de la Unión”, Capítulo VIII “Aplicación de la Cláusula de Solidaridad”:

“1. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas, los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo.

2. Las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad prevista en el artículo I-43 serán definidas mediante decisión europea adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Cuando dicha decisión tenga repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo III-300 (12). Se informará al Parlamento Europeo.

A efectos del presente apartado y sin perjuicio del artículo III-344, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y defensa, y por el comité contemplado en el artículo III-261, que le presentarán, en su caso, dictámenes conjuntos.

3. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo evaluará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión”.

La cláusula de solidaridad fue aceptada por la Convención sin excesivas controversias. No en vano, recoge un hecho real ya implementado en la Unión, la solidaridad ante el terrorismo y ante las catástrofes naturales o de otra índole. Esta solidaridad internacional, de carácter planetario, que es una de las características más visibles y positivas de la globalización, parece moralmente más exigible entre socios de un mismo proyecto político como el de la UE. Por ello, el verdadero valor de la constitucionalización de esta realidad es que, en lo sucesivo, la solidaridad en esos casos pasa a ser entre los miembros de la Unión, una obligación de acción jurídicamente exigible, eso sí, “a petición” de las autoridades políticas del Estado afectado.

(12) “El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones europeas contempladas en el presente Capítulo”. Art. III-300-1 TCE.

El terrible atentado terrorista de Madrid del día 11 de marzo de 2004, produjo, entre otras consecuencias de fondo, la convicción unánime entre los líderes europeos que la lucha contra el terrorismo requería medidas eficaces inmediatas y que se trataba de una cuestión en la que todos los socios por igual debían sentirse directamente afectados. Ello llevó en el Consejo Europeo de Bruselas, los días 25 y 26 de marzo, a la puesta en marcha inmediata de las medidas, aún no incorporadas a las respectivas legislaciones nacionales, aprobadas con ocasión de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el nombramiento de un coordinador de la lucha antiterrorista de la UE, en el ámbito del Alto Representante de la PESC, y a la puesta en marcha anticipada de la cláusula de solidaridad (13), derivada de la del TCE (14).

El texto de la Declaración sobre la solidaridad contra el terrorismo, aprobado como documento adjunto a las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de fecha 25 de marzo de 2004, quedó al final redactado de la siguiente manera:

“Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y de los Estados que se adherirán a la Unión el 1 de mayo de 2004 hemos declarado nuestra firme intención de actuar del siguiente modo:

A tenor de la cláusula de solidaridad que se incluye en el artículo 43 del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, los Estados miembros y los Estados adherentes actuarán en consecuencia conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que uno de ellos sea víctima de un atentado terrorista. Movilizarán todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares para:

- prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos;*
- proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas;*
- aportar asistencia a un Estado miembro o a un Estado adherente en su territorio y a petición de sus autoridades políticas, en caso de atentado terrorista.*

(13) *“El Consejo Europeo ... ha adoptado la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo”*. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 25-26 de marzo de 2004.

(14) *“El Consejo Europeo agradece la voluntad política de los Estados miembros y de los candidatos para actuar conjuntamente contra actos terroristas, en el espíritu de la Cláusula de Solidaridad contenida en el Artículo 42 (hoy 43) del borrador de Constitución para Europa”*. Declaración sobre la lucha contra el terrorismo Consejo Europeo de Bruselas 25-26 de marzo de 2004.

Será competencia de cada Estado miembro o cada Estado adherente elegir el medio más adecuado para cumplir con este compromiso de solidaridad con el Estado miembro afectado”

Cabe señalar que la vigencia del artículo 43 del proyecto de TCE se limita a la lucha contra el terrorismo, dejando de lado en esta puesta de largo anticipada las previsiones relativas a las catástrofes naturales o de origen humano, que bien pudieran haber sido incluidas en esta iniciativa. La decisión de marzo de 2004 es la respuesta lógica a la masacre de Madrid, que no debe hacer olvidar que las medidas pactadas a raíz de los atentados de Nueva York no llegaron a ser de verdad efectivas. Es este un buen ejemplo de lo complicada que resulta la construcción europea en materias de interior, seguridad y defensa, por lo sensible que resulta la cesión de soberanía en estos temas, y lo importante que puede resultar mirar a un futuro unido sin complejos. Es lamentable que hayamos tenido que pasar por la horrorosa experiencia de Madrid para que los avances sean visibles y efectivos. Valga esta reflexión como introducción al siguiente apartado de este capítulo.

La cláusula de solidaridad no es, sin embargo, una cláusula de asistencia, puesto que está limitada y tasada a unos supuestos concretos (terrorismo y catástrofes, en este caso), y no puede ser evocada en la mayor parte de los casos de agresión directa, que son, precisamente, el objeto de los tratados de alianza. A la redacción de Cláusula de solidaridad de la UE le falta ese matiz de puesta en común de medios para responder a la agresión, característico de las cláusulas de asistencia. Lo anterior es coherente con el origen difuso y no estatal de la amenaza terrorista, lo que complica extraordinariamente la definición jurídica y práctica de la respuesta, para asegurar su pertinencia. Un ejemplo claro de lo anterior es el problema de coherencia entre objetivos y acciones que presenta la “guerra contra el terrorismo” diseñada por la Administración Bush y sus coaligados. Tampoco debe pasar desapercibido el párrafo final de la Declaración, que relativiza la fuerza del compromiso asumido, cuyo alcance real podrá ser evaluado sólo si llega el indeseable caso de puesta en marcha del mecanismo.

La cláusula de asistencia en la Constitución Europea

La cláusula de asistencia fue acogida, sin embargo, por la Convención tras una viva polémica, que llega al día de hoy, y que ha obligado a una negociación de detalle, hasta la

aprobación de su redacción definitiva en la cumbre de Bruselas, los días 17 y 18 de junio de 2004. El punto de partida de la cuestión es la herencia del artículo V del Tratado de Bruselas modificado. Este Tratado está vigente entre sus miembros de pleno derecho (15) o, para ser más exactos, subsiste formalmente aunque vacío materialmente de contenido, por la absorción de la casi totalidad de las competencias de la UEO por parte de la UE.

Dicha absorción fue el penúltimo capítulo de un proceso de acercamiento entre ambas organizaciones, que buscaba incorporar a la UEO al marco de la PESC. La UEO ha asumido durante estos últimos años el papel de “brazo armado de la UE”, sin que, por evidentes razones de falta de simetría entre los componentes de ambas organizaciones y de falta real de capacidades disponibles, derivada de la ya comentada falta de voluntad política, la efectividad de estas previsiones haya resultado clara.

La asunción por parte de la UEO de más amplias competencias en el marco de la seguridad europea data de la declaración de Roma de 27 de octubre de 1984 que, de hecho, reactivó la Organización tras un largo letargo.

El proceso de acercamiento entre ambas organizaciones se declara en sucesivas referencias, incluidas en los sucesivos textos reformados de los tratados (16). No debe escapar al análisis el hecho de que la iniciativa de acercar la UEO a la UE estuvo modulada por la postura reticente de algunos miembros de la UE, lo que llevó a incorporar la disposición citada como anexo, fuera del articulado del TUE.

En el momento de redactar este capítulo, el Tratado de Bruselas Modificado no ha sido formalmente denunciado, a pesar de que, materialmente, se ha producido la práctica total incorporación de la UEO a la UE, en el marco de la PESC, salvo en lo relativo:

(15) Son miembros de pleno derecho Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y el Reino Unido. Además existen en la organización otros dos estatus: Asociados y Observadores.

(16) Así en un Protocolo sobre el artículo J.7 del Tratado de la Unión Europea, teniendo en cuenta la necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del segundo párrafo del apartado 1 y del apartado 3 del artículo J.7 del Tratado de la Unión Europea, incorporan como anexo al Tratado de la UE de Amsterdam, la siguiente disposición: *“La Unión Europea elaborará, junto con la Unión Europea Occidental, acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam”*.

- a la cláusula de asistencia materializada en el artículo V del Tratado de Bruselas modificado (17), que seguirá en vigor entre los signatarios de dicho tratado, al menos hasta la ratificación del TCE;
- El artículo IX, que hace referencia al diálogo institucional con la Asamblea;
- El apoyo administrativo, financiero y lingüístico a las estructuras de cooperación armamentística de la UEO (GAEO y su Célula de investigación);
- El mantenimiento de los archivos y la gestión de las pensiones

El artículo V comentado es una cláusula automática, que representa un compromiso mucho más tajante que el asumido en el marco de la Alianza Atlántica (18). La Convención lo incorporó al articulado del TCE, pero la polémica alrededor de la conveniencia o no de incorporar al texto constitucional una cláusula de este tipo, y con qué alcance, ha sido viva hasta el acuerdo definitivo. Los socios europeos mantienen al respecto posiciones encontradas. Por ello, el debate político de fondo al respecto incorpora toda una serie de visiones sobre el futuro de la UE, en la que se cruzan el interés nacional de los países miembros con un cierto temor a modificar los equilibrios de la actual arquitectura europea de seguridad y defensa, en la que la Alianza Atlántica es predominante.

Por todo lo anterior, como se explicará con más detalle a continuación, no es aventurado afirmar que el análisis de la peripecia de la incorporación de la cláusula de asistencia al texto definitivo del TCE y las posiciones al respecto son un buen instrumento para medir el grado de desarrollo de la UE en el eje que va desde una zona de libre comercio hasta una auténtica Unión política federal o confederal.

(17) *“En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole”.*

(18) Hay que recordar que, en el marco de la Alianza Atlántica, ante una agresión cada socio podrá escoger los medios de réplica. Esta limitación, como explica minuciosamente Truman en sus memorias, fue impuesta en la negociación del Tratado de Washington por los EEUU, para evitar una beligerancia automática que podría chocar con su Constitución.

El TCE recoge estas cuestiones en su artículo 41, titulado “*Disposiciones particulares relativas a la ejecución de la política común de seguridad y defensa*”. Este artículo es la piedra angular del futuro de la defensa europea y en su redacción final (19) dice lo siguiente:

“1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares.

La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco.

3. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos fijados por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se creará una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (Agencia Europea de Defensa) para identificar las necesidades operativas, fomentar

medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, para participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones europeas relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión.

5. El Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión. La realización de esta misión se regirá por el artículo III-310.

6. Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto para realizar misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo III-312 y no afectará a lo dispuesto en el artículo III-309.

7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

8. Se consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y opciones fundamentales de la política común de seguridad y defensa. Se le mantendrá informado de la evolución de la misma”.

Las misiones a que se refiere el apartado 1 de este artículo son detalladas en el catálogo del artículo III-309, como misiones en las que se podrá recurrir a medios civiles y militares y que *“abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos”*.

La asistencia mutua entre socios quedaba recogida, en el proyecto original de la Convención, en los apartados 6 (cooperación estructurada) y el apartado 7 (cláusula de asistencia “sensu stricto”) del artículo 41, incorporándolas a la UE en la forma de cooperaciones reforzadas (“estructurada” y “más estrecha”, previstas como cooperaciones reforzadas en su redacción original) entre determinados países para la defensa mutua. Es decir, la propuesta de la Convención consistía en incorporar a la Unión el artículo V del Tratado de Bruselas, pero en la forma de cooperación reforzada lo que, por una parte, suponía crear, también en esta cuestión, la posibilidad de una Europa a varias velocidades. Parecía imposible a los convencionales la posibilidad de aceptación por parte de todos los socios de un compromiso de autodefensa en esos momentos. La evolución posterior de la redacción del artículo ha venido a desmentir parcialmente estas asunciones.

No debe pasar desapercibida la mención expresa de que *“Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte...”*, párrafo incluido con la sola idea de hacer la iniciativa más aceptable a determinados socios. La estrategia fue lanzar el instrumento inicialmente entre, al menos, los socios de la UEO, para ir ampliando más adelante la cooperación a nuevos socios. Una estrategia como la descrita necesitaba incorporar desde el principio al Reino Unido, lo que obligó a matizar su alcance, con la mención expresa a la OTAN. Esta mención del TCE no deja de ser políticamente incoherente, ya que la OTAN y la UE son formal y materialmente dos organizaciones internacionales distintas, por lo que no encaja dicha referencia en un texto que aspira a ser una Constitución para Europa. La inclusión de la frase mencionada responde a la coyuntura actual del debate sobre la independencia estratégica de la UE como alianza o su subordinación a la Alianza Atlántica.

La Cooperación Estructurada del artículo I-41-6, quedó regulada en detalle en el artículo III-312, cuya redacción final (20) en su párrafo 1º, es la siguiente, siguiendo una evolución del concepto que se explicará más adelante:

“1. Los Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente establecida con arreglo al apartado 6 del artículo I-41 y que reúnan los criterios y suscriban los compromisos en materia de capacidades militares que figuran en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente notificarán su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”.

Dejando en el tercer párrafo la puerta abierta a futuras adhesiones, como exigen, en general, las cooperaciones reforzadas:

*“3. Cualquier Estado miembro que, con posterioridad, desee participar en la cooperación estructurada permanente, notificará su intención al Consejo y al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.
El Consejo adoptará una decisión europea que confirme la participación del Estado miembro en cuestión que respete los criterios y suscriba los compromisos contemplados en los artículos 1 y 2 del Protocolo mencionado en el apartado 1.
El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada previa consulta al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”.*

La cláusula de asistencia quedaba configurada como Cooperación reforzada, bajo el título de “Cooperación más estrecha”, en el artículo III-214 de la Convención, aunque este artículo ha quedado eliminado en la redacción definitiva del TCE por la generalización de dicha cláusula, propuesta en su día por la presidencia italiana tras el acuerdo con los neutrales.

La cooperación estructurada permanente del artículo I-41-6, detallada en el artículo III-312, al igual que la Agencia Europea de Defensa, prevista en artículo I-41-3, cuyas misiones se detallan en el artículo III-311, caen de lleno, por tanto, en el marco de las Cooperaciones reforzadas, reguladas en el artículo 44 del TCE.

(20) CIG 87/04, de fecha 6 de agosto de 2004.

El mecanismo de las cooperaciones reforzadas, en el seno de la UE (21) es, sin duda, algo inevitable para el progreso de la construcción europea en determinadas materias, como se analizará más adelante. Ha habido aquí una clara evolución del pensamiento europeísta, que siempre fue contrario a esta posibilidad, pero que ahora la acepta como un instrumento de profundización comunitaria, que presenta el inconveniente indudable de la Europa a dos (o más) velocidades. En este sentido el éxito incuestionable de la Unión monetaria y de las iniciativas en el marco del tercer pilar, ejercen un atractivo indudable entre los que piensan con razón que no hay Europa política posible sin avances decididos en seguridad y defensa.

La regulación busca, como ya se ha comentado, la inclusión en los procesos de decisión de la UE de cuestiones en las que sólo desean participar un determinado número de socios. Las condiciones exigidas son lógicas:

- coherencia con los objetivos de la UE;
- que favorezca la construcción europea, es decir que la iniciativa lleve a la larga a más unión y no a división;
- apertura a todos los miembros de la UE;
- participación mínima de un tercio de los socios;
- derecho a deliberar de todos los miembros de la UE, aunque sólo tienen voto los participantes en la cooperación reforzada y las decisiones sólo son vinculantes para ellos.

Es este de las cooperaciones reforzadas el debate de fondo central que está planteado hoy en día sobre el “cómo” de la construcción europea. En este debate las posturas de las partes sobre el “fondo” de la construcción europea, que en materia de seguridad y defensa se puede esquematizar en el eje atlantismo–europeísmo (el “qué” de la construcción europea en la materia), se entrecruza con las posiciones respecto a las cooperaciones reforzadas (el “cómo”),

(21) El hecho de que se constituyan dentro de la UE es un matiz importante, porque la lógica del sistema no pone obstáculos a cooperaciones entre socios fuera del marco de la UE, por más que esas concertaciones extracomunitarias sean contestadas violentamente como medio de crear un “directorio” en la UE, que discutiría y acordaría las cuestiones importantes sin contar con el resto de los socios.

de forma que no es difícil encontrar firmes detractores de estas cooperaciones entre europeístas y entre atlantistas convencidos.

La realidad es que no es posible imaginar avances decisivos en materia de seguridad y defensa (y probablemente en ninguna materia importante), sin cooperaciones reforzadas, en una Europa con veinticinco socios, lo que representa veinticinco sensibilidades.

En las discusiones previas al Consejo Europeo de Bruselas, la redacción del artículo 41 comentado fue alterada sucesivamente. Así en el Documento CIG 57/03 y CIG 57/1/03, de fechas 2 y 5 de diciembre de 2003, la presidencia italiana propuso a las delegaciones una nueva redacción de estas cuestiones, según la cual:

- Se mantuvo el artículo I-41-6 (22) y se rehizo el artículo III-312, relativo a la Cooperación estructurada, que se consolida, manteniendo sus contenidos esenciales, incluyendo un Protocolo anexo al Tratado constitucional sobre dicha Cooperación, que pasó a llamarse “estructurada permanente”.
- Cambió la filosofía de fondo de la Cláusula de asistencia del artículo I-41-7, generalizándola de nuevo a todos los socios, eliminando, por tanto la referencia a la “cooperación más estrecha”, elevando a cambio la subsidiariedad con respecto a la OTAN y el respeto a las peculiaridades de determinados socios (en clara referencia a los “neutrales”) (23).
- En consonancia con lo anterior, se suprimió el artículo III-214, como ya se ha comentado.

(22) Sólo incluye en una mención final que *“Esta cooperación se regirá por el artículo III-312 y no afectará a lo dispuesto en el artículo III-309”*, lo que podría suponer excluir de la cooperación estructurada permanente a la gestión de crisis, lo que no deja de ser paradójico.

(23) Finlandia, Irlanda, Austria y Suecia dirigieron una carta a la Presidencia italiana en la que se mostraron dispuestos a aceptar una cláusula de asistencia que se limitara a hacer referencia al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas lo que, en el fondo abría la puerta a la generalización de dicha cláusula a través de la evocación de la defensa colectiva por la vía indirecta de la Carta de la ONU. La propuesta fue aceptada y su texto es el que refleja hoy el artículo I-41-7.

Como consecuencia de lo anterior, y de las modificaciones incluidas en las propuestas de la presidencia irlandesa, el artículo I-41-7, tomó la redacción definitiva que ha sido incluida en este trabajo (24).

El debate ha sido hasta el final muy virulento en este punto. Las posiciones, como se ha dicho, se fueron agrupando en torno a tres posturas que, partiendo de puntos de partida incompatibles, fueron encontrando, poco a poco, una redacción de consenso:

- Los europeístas tradicionales, para los que, como se ha insinuado en este artículo, una cláusula de asistencia en la UE es irrenunciable;
- Los atlantistas, para los que la existencia de esta cláusula es un problema, porque podría debilitar la defensa colectiva de la UE, en el marco de la OTAN;
- Los neutrales, que apuestan por una UE en la que no tengan cabida las cuestiones de defensa.

El acuerdo ha sido posible desde el momento en que los más comprometidos en la construcción europea han mostrado al resto de socios una firme determinación de llevar a buen puerto la iniciativa de una cláusula de asistencia propia, independiente de la OTAN, entre todos los socios de la UE, o sólo entre unos pocos, dentro o fuera del marco jurídico de la Unión. Este hecho modificó las posiciones negociadoras.

Los atlantistas porque perciben como muy contrario a sus ideas la creación de un núcleo duro defensivo en Europa, del que estarían excluidos, prefiriendo, como mal menor el establecimiento del mecanismo en el interior de la Unión, con posibilidad de participación de todos los socios, e intentar por todos los medios el sometimiento de la defensa colectiva a la OTAN. En efecto, la redacción del proyecto convencional hacía temer a los atlantistas un posible desenganche de la OTAN, haciendo preferible para todos una redacción como la actual en la que todos participan, pero que hace a la UE subsidiaria de la Alianza Atlántica, como queda recogido

(24) La redacción de base es el Anexo 22 a la Addenda 1 a la nota de la presidencia de fecha 9 de diciembre de 2003, Documento CIG 60/03 ADD 1, basada en la aportación de los neutrales y muy ligeramente corregida en el documento de trabajo repartido a las delegaciones el día 29 de abril de 2004 por la presidencia irlandesa, como base para la reunión de puntos fundamentales que tuvo lugar en Dublín el 04 de mayo. La redacción final es la del documento CIG 87/04 de 6 de agosto de 2004.

en el párrafo dos. Hay que recordar que el debate suscitado por el artículo I-41-7 en su política interna es una de las causas que ha llevado al primer ministro británico a proponer un referéndum para la aprobación del tratado constitucional, lo cual le otorga simultáneamente una baza más para limar los aspectos más delicados del texto en la negociación y transferir al pueblo la responsabilidad de la redacción final, en detrimento del impulso a la construcción europea que él encarna (25).

Los neutrales temen quedar fuera del núcleo duro de la UE, dando por hecho que la no participación en estas iniciativas les podría dejar fuera de la discusión de temas importantes. Por ello aceptan seguir adelante intentando por una parte, así lo afirman, no asumir compromisos de defensa que no desean y que podrían resultar inconstitucionales (disculpa relativa en algunos casos, como es el de Austria, en el que las reticencias constitucionales son una herencia del pasado, que podrían tener sus días contados). Por otra parte, intentan que la construcción europea no vaya demasiado lejos en esta materia. Estos países han terminado aceptando como inevitable la iniciativa y han propuesto un circunloquio, que queda incluido en el primer párrafo del artículo 41-7, consistente en eliminar toda referencia a medios militares, aun cuando éstos están implícitos en la referencia genérica al artículo 51 de Carta de la ONU; e incluyendo una mención al carácter específico de su política de defensa.

Viendo la evolución en la redacción del artículo I-41-7 desde la Convención hasta hoy se observa cómo se ha pasado de una cooperación reforzada (“más estrecha”) a una generalización de la cláusula a todos los socios, acompañada de una relativa disminución (nominal) del nivel de compromiso.

Con todos los matices que se quiera, el TCE supone una auténtica revolución para la UE en materia de seguridad y defensa. De hecho, cambia la naturaleza profunda de la UE, que pasa a ser una Alianza militar, dando un importante paso adelante en la construcción política europea.

La entrada en vigor del TCE dará paso a una Unión que asume en su interior los elementos esenciales de una política de seguridad y defensa. Puede desarrollar misiones de paz en el exterior, en toda la gama del catálogo “Petersberg” ampliado a la lucha contra el terrorismo. A

(25) *“El electorado debería ser consultado cuando todas nuestras cuestiones hayan sido contestadas, cuando todos los detalles sean conocidos, cuando toda la legislación haya sido definitivamente analizada en la Cámara y cuando el Parlamento haya debatido y decidido. La pregunta será relativa al Tratado, pero las implicaciones serán mucho más amplias”*. Let the people have the final say on new European treaty - Tony Blair, Statement to the House of Commons. London. (20/04/04).

través de la cláusula de solidaridad del artículo 43 reaccionará como un todo ante el terrorismo, ante las catástrofes naturales o de origen humano y, sobre todo, todos y cada uno de los socios sentirán como propia la agresión armada contra cualquiera de ellos, de una forma automática, como corresponde a una Unión que, en estas cuestiones, pasa definitivamente el Rubicón de la construcción política. Todo ello pendiente, eso sí, del tortuoso camino de las ratificaciones.

Queda abierta, sin embargo, una cuestión fundamental, que será el centro de los debates en los próximos años, la relación Alianza Atlántica – Unión Europea, a la que dedico el próximo apartado.

LA COMPATIBILIDAD CON LA ALIANZA ATLÁNTICA

Una de las cuestiones que surge reiteradamente en los debates sobre el futuro de la PESD, y en los textos y declaraciones comunitarios, es la compatibilidad del diseño actual y de los objetivos de la construcción europea con la Alianza Atlántica. El tema es ciertamente complejo y el análisis de las implicaciones sobre el modelo final de seguridad europea, los intereses en juego y las motivaciones últimas de las posiciones al respecto, excede con mucho las posibilidades de este capítulo. Aún así, la ausencia del planteamiento del problema en un artículo como el que el lector tiene ante sus ojos, le impediría captar una de las dimensiones esenciales del problema.

Es bien sabido que las relaciones internacionales han sido siempre terreno abonado para ampulosas declaraciones formales vacías de contenido y declaraciones de gran calado que pasan muchas veces desapercibidas. De alguna manera, la repetida afirmación de una voluntad política no la hace necesariamente más efectiva, sobre todo si hay razones objetivas que dificultan su puesta en marcha.

Algo de lo anterior se puede predicar de la repetida compatibilidad del proyecto europeo con la Alianza Atlántica. Es difícil encontrar hoy en día una sola declaración oficial que reconozca que dicha compatibilidad presenta serias dificultades. Sin embargo, la cuestión del encaje de la construcción europea en seguridad y defensa en una Alianza Atlántica preexistente, cuya supervivencia es unánimemente deseada, no es evidente ni fácil de acometer. La razón de lo anterior es que se trata de foros muy distintos que materializan dos proyectos diferentes respecto a la seguridad europea. Que dichos proyectos sean totalmente compatibles es algo que no vale,

por tanto, simplemente afirmar, sino que hace falta una firme voluntad política de todos los socios de ambos proyectos y reformas radicales de ambas organizaciones, iniciativas a las que aún queda un largo camino por recorrer.

Lo que hoy por hoy se está planteando por parte de los actores políticos parece peligroso para el logro del objetivo final compartido de compatibilidad de UE y OTAN y el reparto de tareas en el marco de la seguridad europea. Porque, por una parte, se presenta a la OTAN como una realidad “a priori” que actúa como límite al proyecto europeo, cuando nadie podrá demostrar que el pleno desarrollo de la PESD tenga porqué poner en peligro la vitalidad de la OTAN. Es un falso debate, que no responde a un cabal análisis de la realidad, sino a otros intereses.

La clave interpretativa de lo anterior puede encontrarse en la constatación de que se ha puesto en marcha un proceso de cambio que lleva desde una situación inicial de monopolio de la Alianza Atlántica sobre las cuestiones de Seguridad y Defensa en Europa, a un modelo final en el que OTAN y UE tendrán responsabilidades y capacidad de actuación en ese marco, según reglas de “reparto” que deberán ser claras y satisfactorias para todos los participantes. La dificultad deriva del hecho de que ese proceso de cambio tiene ganadores y perdedores netos o, al menos, actores que se perciben ganadores o perdedores netos. De ahí que, en la medida en la que las iniciativas no se expliquen bien, ni se logre un gran consenso alrededor de las mismas, la cuestión no será pacífica.

En este punto, un ejemplo podrá clarificar algo lo que se quiere expresar. Como ya ha sido comentado en un apartado anterior de este capítulo, la utilización por parte de la UE de capacidades puestas a disposición de la OTAN, (según la fórmula Berlín plus) en misiones que dirija la UE, porque la OTAN como Organización haya decidido no intervenir, es una fórmula bien planteada, que persigue objetivos claros, permitir a la UE acciones independientes sin que para ello tenga que dotarse de medios propios, duplicando los asignados a la Alianza. Lo malo es que una explicación de este tipo peca de teórica y, una vez se baja al terreno, las cosas no son tan claras, porque ¿de qué medios se está hablando?

El mecanismo es perfectamente válido para capacidades de los socios europeos que podrían utilizarse con independencia de si la misión se desarrolla en el marco de la UE o de la OTAN, evitando una duplicación (objetivo declarado de la fórmula) que realmente no tendría sentido.

No están tan claros los objetivos de esta iniciativa cuando se es consciente del hecho de que, hoy en día, las capacidades decisivas son propiedad casi exclusiva de los EE.UU. (Transporte Aéreo Logístico, Comunicaciones, Inteligencia Espacial, Mando y Control,). Se supone que los EEUU pondrán a disposición de la UE los medios necesarios para la operación en la que se haya recurrido a la fórmula mencionada, todo ello en aras de que no sea necesaria la duplicación y que los socios europeos no tengan necesariamente que dotarse de este tipo de capacidades. Las consecuencias políticas, estratégicas y militares en este caso no deberían pasar desapercibidas.

En primer lugar, se institucionaliza una doble capacidad de bloqueo de los EE.UU. respecto a las operaciones de la UE. En un primer tiempo, dado que la UE sólo podrá ponerse manos a la obra si la OTAN como tal, no desea hacer suya la operación. En un segundo tiempo, porque el socio norteamericano retiene la libertad soberana de decidir qué medios pone a disposición de la UE y, una vez cedidos, dichos medios le darán capacidad real de control sobre la operación. Estas realidades no deben ignorarse y son posibilidades clave en manos de la Casa Blanca, que pueden ser ejercidas sin necesidad de pasar por la embarazosa posición de vetar formalmente una operación a los aliados.

En segundo lugar la iniciativa es perversa porque deslegitima toda aspiración de los socios a hacerse con capacidades suficientes que aseguren una autonomía estratégica. Es decir, una iniciativa que, sobre el papel, proporciona a los socios en el marco de la UE una capacidad de acción autónoma, se convierte, en el fondo, en un freno a su propia capacidad real de acción, en un límite a la construcción política europea.

Por todo lo anterior, es sorprendente ver como, con naturalidad, se presenta el resultado deseado de compatibilidad entre organizaciones sin que las iniciativas que deben eliminar los obstáculos existentes sean claramente visibles. Algo similar se puede predicar de las previsiones contenidas en el artículo 41, apartados 2 (26) y 7 (27) del TCE. Son declaraciones vacías, porque

(26) *“La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco”*. Artículo 41-2 TCE.

(27) *“... los Estados miembros participantes cooperarán estrechamente con la Organización del Tratado del Atlántico Norte”*. Artículo 41-7 TCE.

a las mismas no sigue nunca un catálogo de acciones. En ambas organizaciones que realmente las haga compatibles. Cuando la iniciativa existe, como es el caso del Berlín plus, la realidad demuestra las dificultades y las reticencias de fondo que hacen que, en la realidad, el mecanismo tenga difícil aplicación práctica.

La declaración mencionada del artículo 41-2 es un ejemplo claro de todo lo que se está comentando. Es tan sumamente pragmática que queda, casi totalmente, vacía de contenido o, lo que es peor, puede parecer incoherente en su redacción. La política enunciada en el artículo 41 será compatible con la que se desarrolle en el ámbito de la OTAN porque ¿lo es de antemano?, ¿lo ha de ser para siempre?, ¿qué medidas se han de adoptar por parte de UE y de OTAN para que sea de verdad compatible? Hay un voluntarismo que será fuente de problemas a medio plazo.

Otro caso concreto aún más evidente de lo comentado es la polémica en torno a la cláusula de asistencia en la UE que, como ya se ha analizado en este capítulo, recoge con matices el artículo 41-7 del TCE. La cuestión planteada por los analistas es saber si una cláusula de defensa colectiva como la comentada puede entrar en colisión y ser incompatible con la contenida en el Tratado de Washington, es decir, con la vigente en el marco de la Alianza Atlántica (28).

Primera evidencia: estamos ante dos cláusulas de asistencia que ligan a un núcleo común amplio de países, pero cuyo alcance no es simétrico, ni en socios ni en profundidad del compromiso.

De esta forma, a medio plazo, habrá un grupo amplio de países que, caso de sufrir una agresión, podrían recurrir a dos foros distintos para pedir ayuda de todo tipo, incluida la militar, la UE y la OTAN. Desde un punto de vista teórico, nada obsta para que esto sea así. Un país, y los ejemplos históricos abundan, puede tener vigentes tratados de alianza con socios distintos, sin

(28) *“Las Partes convienen que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas las Partes y, en consecuencia, acuerdan que, si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte.*

Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestos en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”. Artículo 5, Tratado de Washington de 04 de abril de 1949.

embargo se pueden presentar problemas nada despreciables a la hora de la aplicación práctica del sistema. Lo que está en juego en esta cuestión es el diseño final de la Defensa europea.

Hoy en día, un análisis como el que estoy presentando se suele evitar en el marco de las declaraciones oficiales, por diversas razones. En los EEUU, porque no cabe poner en duda el dogma del monopolio de la Alianza Atlántica sobre la defensa colectiva europea, es más, es incluso difícil de aceptar desde la reflexión norteamericana la mera existencia de un debate sobre esta cuestión.

Visto el tema desde Europa la cosa es menos unánime porque, como ya se ha estudiado en este mismo trabajo, las posturas al respecto son diversas y, hoy por hoy, es difícil imaginar una visión única.

El TCE recoge una cláusula de asistencia que, de hecho, convierte a la UE en una Alianza militar y, sin embargo, por diversas razones, se ha rehuido hasta ahora el debate sobre la puesta a punto de los dispositivos de fondo que aseguren su compatibilidad con la OTAN. Es un debate pendiente.

En un futuro cercano, llegado el caso, cada aliado europeo podrá recurrir (y recurrirá) a la asistencia en los dos foros. Aquí el orden en que lo haga es importante y no lo es menos la inmediatez de la asistencia que debe esperar de los socios, y que deriva de las respectivas cláusulas OTAN y UE. A medio plazo, no me cabe la menor duda que, tal y como está redactado el TCE, la primera llamada de auxilio será en el marco de la UE, y ello por dos razones. La primera práctica, por la cercanía de los medios con los que se podría materializar la colaboración. La segunda jurídica, porque el tenor literal de la cláusula del Art. 41-7 es mucho más inmediato, como ya ha sido analizado.

Un aspecto adicional de importancia en esta cuestión, que condiciona las posturas al respecto, será la dirección de las operaciones. No se debe ignorar que algo de la rigidez de este debate se deriva del hecho de que, en un ambiente generalizado de alianzas y cooperación, los EEUU exigen el mantenimiento de una estricta norma, derivada de su Constitución, que impide a sus fuerzas armadas estar bajo el mando de un extranjero, lo que ha creado en ocasiones problemas específicos, que han supuesto un límite infranqueable a la hora de diseñar la orgánica de las organizaciones o de los contingentes sobre el terreno.

Un caso concreto de esta problemática fue la polémica que, con ocasión de la posible vuelta de Francia a la estructura militar de la OTAN en el año 1997, puso sobre la mesa la posible designación de un oficial europeo al frente del mando sur de Europa, cargo que siempre ha ostentado un general norteamericano. El mando sobre fuerzas norteamericanas, la sexta flota en este caso, fue esgrimido como argumento no negociable para excluir la posibilidad mencionada. Por esa misma razón, la posibilidad de que el mando europeo de la OTAN (SACEUR) vaya a poder recaer en un europeo, lo que constituiría una posible vía de evolución de la arquitectura de defensa europea, parece una posibilidad remota, incluso a medio plazo.

Todo lo anterior clarifica las posturas y explica las percepciones a uno y otro lado del Atlántico. Afirmar desde los EEUU que la defensa de Europa, vía la cláusula de asistencia del artículo V del Tratado de Washington, debe ser responsabilidad exclusiva de la OTAN es reafirmar una situación actual perfectamente satisfactoria para los intereses nacionales norteamericanos. Y ello no sólo porque le da jurídicamente la llave sobre la defensa europea, sino que además coloca dicha defensa, como se ha explicado, bajo cadena de mando nacional, dejando a los EEUU, y aquí está la gran ventaja, plena libertad de acción para graduar, en función de sus intereses, la respuesta. Esto último se deriva de la ambigua redacción del comentado artículo V, que permitirá a la Casa Blanca, caso de una agresión armada en Europa, adoptar “... *seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte*”. Es decir, teóricamente podrá con libertad decidir intervenir militarmente o enfrascarse en una serie de aspavientos diplomáticos...

Y si jurídicamente se comprende que los EEUU no tengan interés ninguno en que exista la posibilidad de una defensa colectiva en Europa al margen de la Alianza Atlántica, militarmente su postura es igual de coherente. Hoy en día el aliado norteamericano, como se ha expuesto en el trabajo, tiene el cuasi monopolio de una serie de capacidades imprescindibles para las operaciones militares y una diferencia tecnológica y de medios (el famoso “Gap”) enorme y creciente. Lógicamente, el interés nacional norteamericano es mantener e, incluso, incrementar este “Gap”, que les hace decisivos. Por eso habría que analizar desde Europa con mucho cuidado determinadas iniciativas antes de darlas por buenas, porque encierran una carga estratégica peligrosa.

Este es el prisma desde el que sería conveniente analizar con cuidado la iniciativa Berlín Plus que lleva, a través de una loable voluntad de evitar duplicidades en las capacidades militares y, por ello de una racionalización de la siempre costosa inversión en Defensa, a una sumisión estratégica que no debe pasarse por alto. En un momento en que no pocos analistas abogan por la especialización de los socios en el marco de la OTAN, no debería olvidarse que toda renuncia a unas determinadas capacidades, y el consiguiente ahorro económico, tiene la desventaja de hacernos más dependientes política y estratégicamente. La postura norteamericana al respecto es coherente con esta afirmación, al poner todo tipo de trabas al desarrollo por parte de los socios de capacidades independientes, que les lleven, llegado el caso, a no depender de los EEUU para poder llevar a cabo sus operaciones. Fue el caso del desarrollo, por parte europea, del sistema de localización por satélite “Galileo”, que de hecho, duplica al estadounidense “GPS”, o el forcejeo subterráneo en relación con los satélites fotográficos “Helios II” y “Horus”, que provocaron en diversos momentos previos a su desarrollo repetidos ofrecimientos por parte de los EEUU para proporcionar a los socios la información requerida, lo que haría innecesarios esos (carísimos) programas. De hecho, Alemania se desenganchó del “Horus” haciendo que este programa de observación radar quedara aparcado.

Todo lo anterior no debe ser entendido como una crítica a una postura norteamericana, perfectamente coherente con la defensa de sus propios intereses, sino más bien como un alegato a favor de la urgente definición a este lado del Atlántico de lo que ampulosamente se ha dado en llamar “ambición política” de Europa en estas cuestiones. Porque no vale la incoherencia que supone predicar continuamente más libertad de acción, más Europa, más independencia estratégica si, al mismo tiempo, los países europeos se instalan en una cómoda autocomplacencia en un “status quo” que les hace, en definitiva, un protectorado. Tampoco vale la postura, más sofisticada, de inventar lemas, de fácil venta pública, que no resisten un análisis político de fondo, y que pueden llevarnos a la indefensión. No vale, en definitiva, sostener para siempre esa enorme distancia entre las declaraciones y los hechos, sobre todo en cuestiones clave de soberanía como es la defensa del propio territorio o la posibilidad de sofocar los conflictos allí donde se produzcan. Porque ¿qué valor político puede tener una Europa que no se hace responsable de su propia defensa, sin depender del socio trasatlántico? Se trata de una reflexión que habría que llevar hasta sus últimas consecuencias y hacer que el proyecto se materialice en hechos.

Para España, la redacción actual del TCE es, en lo referente a las cuestiones que han sido objeto de este capítulo y por las razones expuestas, muy positiva. España va a poder jugar en esta ocasión un papel protagonista en la configuración de un dispositivo que marcará el futuro de Europa. Más concretamente, la redacción actual del artículo I-41-7, como cláusula de asistencia en el marco de la UE es, sin lugar a dudas, una buena noticia para España, aunque sólo sea porque dispondrá, desde su ratificación, de un instrumento más para asegurar de forma automática todo su territorio nacional. Habrá que esperar que la siempre compleja realidad internacional refrende con voluntad política lo firmado. Estoy convencido que estamos ante uno de los mejores regalos que, todos los que de una u otra forma han participado en la elaboración de la Constitución Europea, dejarán a sus hijos: un instrumento para lograr más seguridad colectiva en un mundo cada día más convulso.