

CONCLUSIONES FINALES

Por JESÚS SALGADO ALBA

Como resumen de todo lo expuesto en los dos capítulos que integran el texto de este *Cuaderno de Estrategia* sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y recogiendo las conclusiones parciales que aparecen al final de cada uno de los capítulos expuestos, es posible y conveniente establecer, a modo de recapitulación, una serie de «Consideraciones finales» en la forma siguiente.

Con relación a la primera parte, o primer capítulo del estudio efectuado, referente a la Política Exterior Común (PEC), se pueden destacar las ideas y conclusiones siguientes:

En primer lugar es preciso señalar que la puesta en práctica de la Comunidad Política Europea (CPE), nacida en la Cumbre de la Haya de 1969, y cuyos mecanismos se concretaron en el llamado Informe Copenhague de noviembre de 1973, puede considerarse como el inicio, dentro de la Comunidad Económica (CE), de la adopción en los aspectos básicos, de una PEC que se contempla en el Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht el día siete de febrero de 1992.

La CPE, como útil antecedente de la PESC, presenta indudables virtudes y también algunos defectos y carencias que es preciso tener en cuenta al analizar lo estipulado en el Tratado de Maastricht. Las más destacadas cualidades de los mecanismos configurados en la CPE, son, en primer lugar, la formulación de los principios fundamentales de funcionamiento: consenso, solidaridad, pragmatismo y confidencialidad; así como la estructura intencional de la CPE que ha sido recogida en el TUE con ligeras variaciones, entre las que destaca el hecho de que la Secretaría de la CPE se integrara en la Secretaría General del Consejo de Ministros de la Unión

Europea. Por su parte, los más destacados defectos o carencias de la CPE, que en parte se han corregido en Maastricht, son ante todo el lastre que supone la regla o principio del consenso y la incapacidad jurídica, reflejada en el Acta Única Europea, de ocuparse de los aspectos militares y de la defensa común de Europa.

Durante las últimas décadas se ha acelerado el proceso de transnacionalización de las relaciones internacionales, en general, y de forma más acusada en el marco de la CE. Los gobiernos europeos, en definitiva, han comprendido que si quieren poder controlar los procesos político-económicos internos tienen que reforzar su capacidad conjunta de acción internacional. En este aspecto juegan, naturalmente, un papel importante los «intereses comunes» en política exterior. Si, por ejemplo, los intereses externos de Alemania se proyectan con prioridad hacia el este europeo, todos los miembros de la Unión han de participar en ese interés de apertura hacia el Este. Y, del mismo modo, si España, Francia e Italia necesitan reforzar sus conexiones mediterráneas toda la Unión ha de considerar al Mediterráneo como espacio geopolítico y geoestratégico de un interés común.

Al considerar lo expuesto en el segundo capítulo del texto del presente *Cuaderno*, dedicado al análisis de los antecedentes, situación actual y problemas planteados por la necesidad de una Política de Seguridad y de Defensa Común (PSDC) para la Unión Europea (UE), las conclusiones más destacadas pueden concretarse en los siguientes conceptos:

Ante todo se debe tener siempre presente que la desintegración del Imperio comunista soviético tras la caída del famoso muro de Berlín, dio lugar a un vacío de seguridad en el centro y el este de Europa que ha tenido sus primeras alarmantes manifestaciones en los conflictos bélicos que se han desarrollado y siguen desarrollándose en la antigua Yugoslavia. La realidad, lamentable ha sido que los gobiernos de la Europa Occidental, al no contar, en el marco de los conflictos balcánicos, con la «acción directora» de Estados Unidos, han actuado con acusadas diferencias, tanto en los criterios y posicionamientos en el nivel de la política exterior, como en el de la seguridad, rehuyendo cualquier tipo de acción común, o al menos coordinada, enfrentándose con el complicado y polifacético problema balcánico teniendo en cuenta únicamente sus intereses nacionales.

Para enfrentarse con posibles crisis futuras, ya casi reales en el sur y en el este de Europa, las potencias occidentales, integradas en la UE, no pueden prescindir, en absoluto, de contar con una PSDC, que debe surgir de

intereses comunes. La ausencia de esta política traerá como consecuencia inevitable que en los futuros conflictos más o menos próximos al territorio europeo, la UE vuelva a reaccionar con las mismas actitudes de inhibición, más o menos disimulada, con actividades de carácter humanitario, que nada, o casi nada resuelven y la puesta en práctica de ineficaces acciones diplomáticas sin coordinación, dejando en manos de Estados Unidos o quizá de Rusia, la resolución de tales conflictos.

Por otra parte es preciso subrayar que ninguna organización de los existentes puede considerarse capaz de garantizar, por sí sola, la seguridad y la defensa de Europa. Será necesario crear una organización con suficiente capacidad de decisión y competencia de mando. Por el momento, solamente la OTAN puede hacer frente a los riesgos con que se enfrenta o puede enfrentarse Europa.

Por último y como conclusiones finales referentes a la política de seguridad y defensa comunes de la UE es preciso destacar que la seguridad, hoy más que nunca, adquiere una amplia dimensión que incluye aspectos que hasta ahora eran tratados de forma marginal, entrando de lleno en aspectos de política de cooperación —base de la distensión— y de desarrollo, no solamente económico, si no también, político, cultural, jurídico y social.

La seguridad pasa necesariamente por la formulación y establecimiento de políticas de apoyo a las economías del centro y el este europeo, aproximando sus parámetros políticos y de defensa a modelos de corte democrático compatibles con el resto de Europa. Del mismo modo es imprescindible, para la seguridad europea prestar el mismo apoyo a los países de la ribera sur del Mediterráneo.

Por supuesto la PSDC no será, por sí misma, capaz de solucionar todos los problemas relacionados con la seguridad y la defensa de la UE, pero si debe ser capaz de constituir una sólida referencia básica para coordinar y hacer concurrentes las distintas políticas de los miembros de la UE en materia de seguridad y defensa.

En este contexto la PESC, en los aspectos que conciernen a seguridad, debe incorporar los mecanismos que se han probado eficaces y las instituciones con gran proyección en el ámbito de la Seguridad colectiva, que hoy, y mucho más en el futuro, debe ser una «seguridad compartida», intentando hacer compatibles estructuras que se complementan y que contribuyen a la estabilidad, ya sea en el plano regional o en el supranacional.

De esta forma, la PSDC deberá tener en cuenta los siguientes factores:

- La OTAN deberá permanecer como principal referencia en el marco de la seguridad en Europa y su defensa, dada su probada capacidad para «proyectar estabilidad» y su flexibilidad para adaptarse a los nuevos cambios en el orden internacional. De hecho iniciativas como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte a la Asociación para la Paz, se están manifestando como instrumentos de gran utilidad.
- La CSCE (hoy OSCE) a pesar de su bien probada incapacidad operativa, es la única Organización paneuropea con algunas posibilidades, por mínimas que sean, en el campo de la seguridad. Por ello no parece conveniente prescindir de ella al estructurar una política de seguridad común europea, sino que debería potenciarse dentro de unos límites razonables.
- La Unión Europea Occidental (UEO) como componente de la seguridad y la defensa de la UE y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, debe ser dotado de contenido real, definiendo con más exactitud sus niveles de autonomía y de capacidad operativa dentro del concepto de «complementariedad» con la OTAN, así como los principios de «no duplicidad» y «transparencia».
- La ribera sur mediterránea constituye un foco de creciente inestabilidad (particularmente en los países del Magreb), lo cual constituye un factor de la máxima atención en el marco de la política de seguridad común europea. En este sentido se deberían potenciar los instrumentos de cooperación en dirección «Norte-Sur» en el ámbito mediterráneo tanto en el campo de la economía como en el de la política y la estrategia.
- La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su Consejo de Seguridad necesitan ser reformadas de acuerdo con el llamado «nuevo orden», o mejor «nueva situación» (tanto geopolítica como geoestratégica) del mundo actual y con previsiones de futuro. La UE debe adelantarse a estas necesarias reformas de la ONU y su Consejo de Seguridad mediante la previa coordinación de las políticas que en este campo, sustentan cada uno de sus 15 miembros. De este modo se podría conseguir que los futuros nuevos mecanismos de seguridad de la Naciones Unidas se establezcan de acuerdo con los intereses europeos.
- Los mecanismos de toma de decisiones en el seno de la UE en relación con las PESC deberían, con el desarrollo de la práctica política, asentarse de tal forma, que no existieran conflictos de competencia y al mismo tiempo facilitarían la aplicación de las decisiones tomadas.
- En materia de política exterior y, más aún en política de seguridad y

defensa puede afirmarse que será muy difícil organizar sistema decisorio alguno que pueda sustituir la voluntad de los Estados que conforman la Unión. Es preciso pues crear un mecanismo —o varios mecanismos— capaces de aunar, coordinar y hacer convergentes dichas voluntades estatales mientras no exista una voluntad superior.

- Por último, es preciso no olvidar que tanto la política exterior de una Europa unida, como la política de seguridad y defensa, (aquella en el marco de la geopolítica y ésta en el ámbito de la geoestrategia), han de tener como uno de sus principales factores determinantes la capacidad de acción militar, tanto en el nivel de la fuerza convencional como en el de la fuerza nuclear, aspecto este último, que sería muy importante abordar en un estudio particularizado, ya que Europa, actualmente depende tanto en su política exterior conjunta como en su política común de seguridad y defensa de la capacidad político-estratégica militar del poder nuclear de Estados Unidos. Se considera pues, preciso analizar, aunque sea únicamente en forma teórica e incluso hipotética, las posibilidades de que una Europa unida del futuro, pueda contar, tanto en el aspecto económico-tecnológico, como en el más importante aspecto político interno y externo, con una capacidad nuclear militar autónoma —por supuesto coordinada estrechamente con la de Estados Unidos— que posibilite, en su momento, una PESC autosuficiente tanto en el marco de la potencia militar convencional, como nuclear.