

CAPÍTULO TERCERO
LA UNIÓN EUROPEA

LA UNIÓN EUROPEA

Por José I. Torreblanca Payá
y Alicia Sorroza Blanco

INTRODUCCIÓN: LA UNIÓN EUROPEA EN TRANSICIÓN

El año 2004 ha registrado dos hitos fundamentales en la construcción europea: la ampliación al Este, materializada el 1 de mayo de 2004 con la adhesión a la Unión Europea de Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Letonia (además de Chipre y Malta) y la firma de la Constitución Europea, celebrada el 29 de octubre en Roma tras la finalización el 18 de junio en Bruselas de las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental (CIG) que siguieron a la Convención Europea. Por sí mismos, cada uno de estos acontecimientos permitiría intuir una agenda europea para el 2005 cargada de desafíos. Conjuntamente, parece evidente que Ampliación y Constitución configuran un momento auténticamente refundacional de la Unión. Sumados, además, al impacto de los atentados del 11 de marzo en Madrid, el año 2004 puede ser considerado como un punto de inflexión en la construcción europea.

El primer acontecimiento, la ampliación, entierra definitivamente los últimos vestigios de la división de Europa e inaugura una Europa de 25 Estados y con más de 450 millones habitantes. La ampliación duplica el número de agricultores de la Unión, añade cincuenta nuevas regiones que cohesionar, sitúa en veinte los idiomas oficiales de la Unión, genera tensiones entre el Sur y el Este en torno a los recursos financieros y entre los viejos y nuevos miembros en torno a la política exterior, fragmenta el poder de los Estados en el Consejo de la Unión, lanza la Unión a las puertas de Rusia e introduce definitivamente en la agenda la adhesión de Turquía.

El segundo acontecimiento, la Constitución Europea, pretende establecer las reglas del juego y consolidar el marco político, económico y legal en el que la construcción europea se tendrá que mover a partir del año 2006. Sin embargo, a tenor de las elecciones europeas celebradas en junio de 2004, los europeos y europeas no están para fiestas: tras más de diez años de reformas institucionales, el entusiasmo se ha enfriado y una visión más prudente (pero también más pesimista) acerca de la capacidad de Europa de hacer frente a sus desafíos parece haberse instaurado. En este sentido, cabe advertir con preocupación una situación en la que un hipotético fracaso del proceso de ratificación convirtiera la Constitución Europea en el problema a gestionar en lugar de la solución a los problemas que realmente enfrenta Europa.

Como se demostró a lo largo de los años 2003 y 2004, la unidad de acción de los europeos en la escena internacional será decisiva: unidos podrán influir en el sistema internacional y conseguir acuerdos favorables a sus intereses y compatibles con sus valores; divididos, continuarán siendo un actor no sólo irrelevante, sino crecientemente considerado incapaz de influir en los grandes asuntos internacionales. La Unión Europea enfrenta un desafío adicional ya que en un contexto internacional sumamente complejo, centrado en una “guerra contra el terrorismo” de discutibles resultados, dificulta su incipiente protagonismo y activismo internacional. En este sentido, es posible anticipar que, a lo largo del 2005, a la debilidad interna inherente a la propia Unión se añadirán las limitaciones impuestas por un contexto internacional que devalúa notablemente los activos económicos y diplomáticos de los que ésta dispone a la vez que pone todavía más en evidencia su incapacidad en temas de seguridad y defensa.

Por razones obvias, el ensimismamiento de Europa en la digestión de su proceso de ampliación y profundización constituye el primer riesgo que conjurar. Los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, junto a las continuas amenazas e intentos terroristas a lo largo y ancho de todo el mundo, no permiten albergar serias esperanzas de que el mundo vaya a ser un lugar más seguro en este nuevo año que se inicia. Además, en un contexto marcado por la conflictiva situación iraquí y la confirmación electoral del Presidente George W. Bush para un segundo mandato la cooperación entre ambas orillas del Atlántico, aunque necesaria, no será fácil de obtener.

A lo largo del 2005, la UE deberá hacer más, mejor y de forma más coordinada en lo que se refiere al desarrollo de su estrategia de seguridad interior y exterior. Si la Unión quiere ganarse el crédito de ciudadanos, deberá aprender a compaginar la atención a las reformas institucionales y

constitucionales necesarias para hacer funcionar una Unión ampliada con políticas sustantivas dirigidas al meollo de lo que, a tenor de lo expresado en los Eurobarómetros, constituyen las preocupaciones sustantivas de los ciudadanos, es decir: la consecución de un espacio real de seguridad interior y exterior y, a la vez, el sostenimiento de una base productiva competitiva y cercana al pleno empleo. Por esta razón, más allá de la “digestión institucional”, los retos reales de la Unión en lo que se refiere a su capacidad de actuación se mueven dentro del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad (y Defensa) Común, el Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad y, finalmente, la Agenda de Lisboa, el Plan de Estabilidad y las Perspectivas Financieras 2007-2013. Claramente, sin decisiones estratégicas en estos ámbitos o, alternativamente, ante una implementación farragosa o reticente de los planes existentes en estas áreas, la capacidad de actuación exterior e interior de la Unión se verá sensiblemente mermada.

El desenlace de la ampliación y sus consecuencias

La ampliación de la Unión Europea, llevada a cabo el 1 de mayo de 2004, constituye el mayor éxito de la política exterior de la Unión Europea en toda su historia. Una región que hace diez años se encontraba bajo el síndrome del conflicto étnico, el colapso económico, el retroceso democrático y el deterioro medioambiental se adhiere a la Unión presentando, pese a los numerosísimos problemas y desafíos pendientes, una impecable tarjeta de visita: democracias consolidadas, mercados abiertos y respeto a los derechos humanos y a las minorías. La Unión realiza así su “Destino Manifiesto”, reemplazando la diplomacia y la política de poder por la democracia y el imperio de la ley, y lo hace de forma pacífica, combinando incentivos selectivos y persuasión. Europa no se ve así obligada a elegir entre regímenes “amigos” desde el punto de vista geopolítico pero impresentables desde el punto de vista democrático; moldeando su periferia a su imagen y semejanza, ha exigido y obtenido la transformación total y radical de todos los órdenes de la vida política, económica, administrativa y social de los 100 millones de personas que habitan en los nuevos y próximos miembros.

Esta ampliación desmiente que la Unión carezca de la capacidad de perseguir y lograr objetivos a largo plazo con perseverancia, unidad de acción y políticas coherentes. Es más, esta ampliación no sólo es un gran éxito de política exterior, sino que prueba que la Unión Europea dispone de

algo más valioso que la propia capacidad de acción exterior: se trata de la capacidad de transformar el orden internacional, de *generar* relaciones internacionales basadas en parámetros más similares a los que rigen *dentro* de los Estados modernos (la democracia, los derechos humanos, la economía de mercado, el imperio de la ley, etc.) que los que han venido imperando tradicionalmente *entre* los Estados (el predominio de la soberanía, entendido como autonomía hacia dentro y hacia fuera, con la consiguiente ausencia de normas y valores). Con la ampliación, la Unión sienta las bases de una Europa que comienza a dejar definitivamente atrás el orden establecido en Westfalia en 1648 y consolida un modelo de relación entre Estados basado en la supremacía del derecho, la limitación de la soberanía interior y exterior, la renuncia al conflicto armado como método de solución de diferencias y, de forma más importante, la delegación de importantísimas competencias a agencias supranacionales e instituciones representativas elegidas democráticamente (la Comisión y el Parlamento, respectivamente). Nos encontramos ante el triunfo de un modelo de organización de las relaciones internacionales cuya base de poder y de legitimidad es fundamentalmente normativa y deliberativa; un modelo en el que los conflictos de intereses se resuelven no sólo acomodando intereses sectoriales, sino generando normas y principios de alcance general.

Hay, no obstante, un importante borrón en el expediente de la Unión en lo que a esta ampliación se refiere: la decisión de la mayoría greco-chipriota de rechazar en referéndum el plan de paz auspiciado por Naciones Unidas, pese a que la mayoría de turco-chipriotas, espoleados por la perspectiva de adhesión de Chipre a la Unión, habían votado favorablemente el Plan Annan, mantiene la tensión en el Mediterráneo oriental y provoca una situación injustificable: superada la división de Alemania, una parte del territorio de la Unión Europea se encuentra poblado de alambradas de espino y patrullada por cascos azules de Naciones Unidas. Pese a lo negativo de la situación, resulta revelador que la tensión entre Grecia y Turquía se haya mantenido tan baja a lo largo del 2004; previsiblemente, la perspectiva de la adhesión de Turquía a la Unión seguirá jugando un papel moderador de las tensiones entre ambos países a lo largo del 2005. Se confirma así de nuevo que la perspectiva de adhesión a la Unión es la principal herramienta de solución de conflictos del que dispone la Unión Europea.

Para España, la ampliación representa un desafío particular puesto que al no haber aprovechado las oportunidades económicas que presenta la ampliación, se expone a sufrir sus consecuencias (reducción de fon-

dos estructurales, aumento de los flujos migratorios, deslocalización y desinversión, competencia comercial en mercados clave etc.) sin obtener a cambio contrapartidas equivalentes. En términos de Inversión Extranjera Directa (IDE), España ha sido la vigésima proveedora de los nuevos miembros, con sólo un 0,5% del total de capital recibido. De igual forma, las exportaciones de España a la zona han sido ridículas, con una cuota de mercado de en torno al 1,8%. A cambio, con unos costes laborales situados en un 16% de los de España y con un nivel de capacitación equivalente al de España, los nuevos socios supondrán, a poco que su infraestructura física y tecnológica se modernice gracias a la inversión extranjera y los fondos europeos, una tan feroz como creciente competencia para las empresas españolas.

TABLA 1

**SALARIO MEDIO POR TRABAJADOR EN EL SECTOR
MANUFACTURERO(*) EN LOS PECO**

UE = 100

(*) Medido en euros. Naturalmente, si se corrigiera por la Paridad de Poder de Compra los desniveles disminuirían sustancialmente

Informe La Caixa. Ampliación de la UE. Efectos sobre la Economía Española 2002 *Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velázquez*

	Año 2000
Bulgaria	4,16
República Checa	12,39
Estonia	11,13
Hungría	12,37
Letonia	9,17
Lituania	10,07
Polonia	17,15
Rumanía	4,55
Eslovaquia	10,04
Eslovenia	28,58
PECO	11,55
Unión Europea	100
España	73,73

TABLA 2

**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL STOCK DE CAPITAL
EXTRANJERO RECIBIDO POR PAÍSES CANDIDATO,
datos a 31 de diciembre de 1999.**

Informe La Caixa. Ampliación de la UE. Efectos sobre la Economía Española 2002 *Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velázquez*

1. Alemania	19,4
2. Holanda	13,9
3. Estados Unidos	10,7
4. Austria	7,1
5. Francia	7,0
6. Reino Unido	5,5
7. Italia	4,8
8. Suecia	2,9
9. Bélgica	2,4
10. Suiza	2,2
11. Corea	2,1
12. Rusia	1,6
13. Finlandia	1,5
14. Dinamarca	1,4
15. Irlanda	1,1
16. Noruega	0,9
17. Chipre	0,9
18. Liechtenstein	0,9
19. Luxemburgo	0,5
20. España	0,5
Unión Europea	68,4
OCDE	86,9
Total recibido	95.776 millones de dólares
De España	453,2 millones de dólares
Cuota España	0,5%

TABLA 3

Los principales proveedores y clientes de los PEC.1999

Informe La Caixa. Ampliación de la UE. Efectos sobre la Economía Española 2002 *Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero y Francisco J. Velázquez*

Principales proveedores (exportaciones a los PECO)		Principales Clientes (Importaciones de los PECO)	
	% del total		% del total
Alemania	24,8	Alemania	32,6
Italia	8,9	Italia	7,6
Rusia	6,8	Austria	5,4
Francia	6,1	Francia	4,7
Austria	4,4	Reino Unido	4,0
Reino Unido	4,0	Holanda	3,8
Estados Unidos	3,8	Estados Unidos	3,6
República Checa	2,8	República Checa	2,9
Holanda	2,7	Polonia	2,5
Japón	2,4	Bélgica y Luxemburgo	2,5
Bélgica y Luxemburgo	2,3	Eslovaquia	2,4
Suecia	2,2	Rusia	2,1
China	2,2	Suecia	1,9
Finlandia	1,9	Hungría	1,6
Eslovaquia	1,9	España	1,4
España	1,8	Dinamarca	1,4
Polonia	1,7	Ucrania	1,2
Suiza	1,5	Suiza	1,1
Corea	1,4	Finlandia	1,0
Hungría	1,4	Croacia	0,9
Unión Europea	61,8	Unión Europea	67,9
OCDE	78,6	OCDE	82,1
España (millones de dólares)	2.841		1.732
Total (millones de dólares)	156.566		120.624

Si además tenemos en cuenta que en virtud del “efecto estadístico” de la ampliación, la renta de España ha pasado de estar situada en el 87 % de la media europea a situarse en el 95 por ciento (en PIB per. capita en poder de compra para la UE, EUROSTAT 27/2004) con la consiguiente pérdida de la elegibilidad de España para acceder al Fondo de Cohesión (unos nada despreciables 1.795 millones de euros anuales en 2005) y la pérdida del estatuto de región Objetivo 1 (menos del 75% de la renta comunitaria) de un número significativo de CCAA, parece evidente que la ampliación agravará algunos problemas estructurales de la economía española (déficit de competitividad, productividad y capital humano) que afectan a la capacidad de lograr la convergencia de renta real con sus socios europeos.

Con todo, la ampliación no está ni mucho menos cerrada. Con la decisión del Consejo Europeo de Bruselas de 16-17 de diciembre de 2004, una vez concluidas las negociaciones con Bulgaria y Rumania de confirmar su adhesión el 1 de enero del 2007; las conversaciones exploratorias con Croacia con vistas a la apertura de negociaciones; la mención explícita del recién electo presidente de Ucrania, Victor Yushchenko de que formar parte de la Unión Europea es su objetivo estratégico; y, finalmente, con la histórica decisión tomada en relación con Turquía de abrir negociaciones de adhesión el 3 de octubre de 2005, queda de manifiesto que el debate sobre los límites geográficos, políticos y culturales de la UE dista de estar cerrado.

Pese al informe favorable a la apertura de negociaciones de la Comisión Europea del 6 de octubre de 2004, la aprobación mayoritaria del Parlamento Europeo (407 contra 262) y el gran número de salvaguardias introducidas por el Consejo Europeo en su decisión de 16-17 de diciembre de 2004, el anuncio de Francia y Austria de celebrar una consulta popular para aprobar la eventual adhesión de Turquía puede llevar la relación con este país a un callejón sin salida, precisamente en el momento en el que se supone que las relaciones entre la UE y Turquía comenzaban a ser más fluidas. Teniendo en cuenta que los propios líderes de la Unión han reconocido que la adhesión de Turquía es imposible dentro del próximo marco financiero (2007-2013), no deja de resultar paradójico que estas negociaciones, que en el mejor de los casos difícilmente llevarían a este país a formar parte de la Unión antes del 2015, sean susceptibles de emponzoñar tan gravemente el clima político de la Unión Europea en el 2005, especialmente en lo que a la ratificación de la Constitución Europea se refiere.

Al igual que lo ocurrido con la ampliación, ocurre de nuevo que los intereses de Europa están más claros que los intereses de España. Aunque los sucesivos Gobiernos españoles, independientemente de su

color político, hayan apoyado la candidatura de Turquía por razones políticas, económicas y de seguridad, dichas razones distan de ser evidentes. Desde el punto de vista económico, aunque las relaciones económicas de España con Turquía sean buenas, la adhesión de Turquía supondría un nuevo factor de presión para España en términos de inversión extranjera, comercio exterior, política regional y política agrícola. Igualmente, en términos políticos, no cabe duda alguna de que el incremento de miembros de la Unión Europea hace más inmanejable *per se* el entramado institucional de la UE. Además, en el caso de España, también parece evidente que la entrada en la Unión de cualquier país grande introduce un factor indudable de rivalidad y obliga a esfuerzos diplomáticos adicionales para extender y afianzar el propio liderazgo. Finalmente, en términos de la política exterior y de seguridad, aunque España comparta plenamente la agenda europea en Oriente Medio, el Cáucaso y Asia Central, la supuesta “profundidad estratégica” que añadiría a la Unión una eventual entrada de Turquía implicaría, de nuevo, la necesidad de engranar un esfuerzo diplomático adicional para conseguir el mantenimiento de la intensidad de los recursos financieros y políticos dedicados por la Unión al Magreb, verdadero lugar donde residen los intereses y las especificidades de la política exterior de España. Es indudable, por tanto, que tanto hoy como en el pasado los procesos de ampliación de la UE suponen un desafío muy particular para España: le obligan a dedicar más esfuerzo y energías a mantener la visibilidad y centralidad de sus intereses y especificidades en la agenda y el presupuesto europeo, haciendo cada vez más difícil “españolizar” la agenda europea en cuestiones esenciales de política exterior, como el Mediterráneo y América Latina.

Ello nos lleva a la política de vecindad de la Unión Europea, que constituye el eslabón donde la política exterior de la Unión y los procesos de ampliación se encadenan. Esta política está hoy en entredicho por diferentes razones. Respecto a Rusia porque, de acuerdo con las críticas vertidas por sus propios promotores, la Unión no termina de encontrar la manera de marcar el tono y la coherencia entre sus principios (que le llevan a contemplar con enorme preocupación la involución autoritaria, interna y externa, de Rusia) con sus necesidades estratégicas y energéticas (que le obligan a rebajar la dureza con Moscú). Respecto al Mediterráneo, diez años después del proceso de Barcelona, la UE no termina de encontrar ni los medios para dotar de una condicionalidad real su política de promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo árabe ni para hacerse valer como un mediador eficaz y respetado por ambas partes en el conflicto israelo-palestino.

Para España, desde el punto de vista de sus prioridades exteriores, que vienen marcadas por su cercanía con el Magreb, Barcelona sigue constituyendo la estrategia adecuada. A pesar de que los resultados de este proceso estén por debajo de las expectativas generadas, su alto nivel de aceptación por parte de los vecinos del sur sigue siendo su principal activo. España tiene un importante papel que jugar para intentar acercar los intereses europeos a los españoles y hacer comprender a nivel comunitario que esta región es esencial para asegurar su bienestar en términos económicos, políticos, sociales y de seguridad. Iniciativas concretas como la combinación de fondos estructurales con los de cooperación, destinados a países vecinos como Marruecos y Argelia, es una opción en línea con los intereses españoles en un contexto de progresiva reducción de su acceso a fondos estructurales. Por ello, España aplaudió la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Política Europea de Vecindad (PEV) de mayo de 2004, aunque con conciencia plena de que algunos aspectos son más relevantes que otros para sus intereses específicos. Concretamente, se considera que esta iniciativa puede constituirse en un instrumento más efectivo al servicio de los objetivos de Barcelona, ya que la nueva política de vecindad admite, por ejemplo, el principio de diferenciación entre países. Esto implica que la Unión Europea podrá trabajar y mejorar sus relaciones con aquellos países que demuestren verdadero interés en superar sus dificultades internas, y sobre todo adecuar cada plan a la realidad de cada uno de ellos.

Otra de las grandes áreas de interés de nuestra política exterior que tiene, a su vez, una amplia dimensión europea, es América Latina. Hasta el momento, tanto la política exterior española como la europea han primado una aproximación global con la región latinoamericana, plasmada en el concepto "Asociación Estratégica Birregional". Sin embargo, a lo largo del 2004, tanto el sistema de cumbre bilaterales UE-América Latina, como las relaciones entre la Unión y los bloques regionales existentes (MERCOSUR; Comunidad Andina de Naciones), demostraron un cierto agotamiento en razón de la escasez de contenidos y resultados reales. A la luz de esta realidad, y dado un cierto nivel de estancamiento de los procesos de integración regional latinoamericanos, el año 2005 ofrecerá una oportunidad para que la Unión Europea considere la necesidad de reforzar los vínculos bilaterales con aquellos países que así lo deseen, de tal manera que exista la posibilidad de una aproximación diferenciada a cada país en función de sus capacidades y deseos y mérito relativo, pero sobre la base de principios objetivos que eviten agravios comparativos.

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y EL PODER DE ESPAÑA EN LA EUROPA AMPLIADA

Más allá del debate jurídico acerca de su verdadera naturaleza (¿Tratado, Constitución o híbrido?), la Constitución Europea, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros el 18 de junio de 2004 y formalmente firmada y adoptada el 29 de octubre de 2004 en Roma, representa un paso indudable en la buena dirección en lo que a la construcción europea se refiere.

Los innegables avances de este documento no lo convierten en perfecto. La Constitución Europea es demasiado larga, innecesariamente compleja, muy difícil de leer y tiene aspectos muy mejorables, como todas las Constituciones. Pero estas deficiencias no invalidan que la Constitución Europea sea un avance importantísimo en la construcción europea tanto a corto como a largo plazo.

A corto plazo, la Unión Europea será más democrática, ya que los poderes del Parlamento Europeo, es decir: de los ciudadanos, se han incrementado sustancialmente. Europa también será más abierta y más transparente ya que sus competencias estarán más claramente delimitadas y sus instituciones estarán más sujetas al control por parte de los ciudadanos. Europa también será más capaz, tanto interna como externamente, y más eficaz. Gracias a la Constitución, la Unión podrá avanzar más rápidamente en multitud de materias que preocupan enormemente a los ciudadanos, como los asuntos judiciales, policiales o la inmigración. Los ciudadanos europeos dispondrán, además, de una Carta de Derechos Fundamentales común a todo ellos.

A largo plazo, la importancia de llamarse “Constitución” se notará: más allá de los calificativos formales o de las disputas jurídicas o académicas, y pese a los riesgos que plantea un proceso de ratificación dominado por referendos populares, el éxito en la ratificación supondrá un logro y, a la vez, un salto cualitativo: significará el reconocimiento de pertenecer a una misma comunidad política con idénticos valores y objetivos. La “Constitución” de la Unión Europea será la materialización del acuerdo político en torno a este proceso de integración. Por eso, la Constitución supone no sólo, como se ha dicho irónicamente, una “refundición” de textos, sino que, pretende, en sus resultados, una verdadera “refundación” de la Unión.

Desde el punto de vista de la agenda política e institucional de la Unión, resulta evidente que en el 2005, la política europea va estar suma-

mente condicionada por el proceso de ratificación y (eventual) puesta en vigor (en el 2006) de la Constitución Europea.

En el escenario de una ratificación exitosa, la agenda europea quedará marcada por la necesidad de garantizar el eficaz funcionamiento de la Unión con las nuevas reglas del juego y configuración institucional. Esta no será una tarea fácil en sí misma ya que es seguramente en el área institucional donde menos evidentes son las mejores y más obvios son los problemas que introduce la Constitución.

Por un lado, la introducción de un nuevo Presidente del Consejo con unas competencias demasiado poco precisas no sólo abre la puerta a un liderazgo personal de incierto pronóstico, sino que inevitablemente oscurecerá la figura del Presidente de la Comisión, pese a que éste disponga de una doble y reforzada legitimidad (de Estados y ciudadanos) frente al Consejo.

De igual forma, la eficaz coordinación y delimitación de responsabilidades entre el nuevo Ministro de Exteriores de la Unión y el nuevo Presidente del Consejo no debe darse por hecha. Tampoco se antojan evidentes las bondades de la doble asignación del nuevo Ministro de Exterior de la Unión al Consejo y la Comisión (como Vicepresidente), especialmente en razón de los problemas de control político y democrático que pueden surgir por parte del Parlamento Europeo, la propia Comisión e incluso el Tribunal de Justicia Europeo.

Finalmente, la Constitución no ha resuelto satisfactoriamente la cuestión de la composición de la Comisión, lo que introduce un factor de inestabilidad e ineficacia precisamente en la institución más central para garantizar el adecuado desarrollo de políticas que son cruciales para todos los europeos.

El segundo gran escenario es el constituido por el fracaso de la ratificación de la Constitución Europea en uno o varios países. Este fracaso contiene, a su vez, varios escenarios posibles con varias consecuencias posibles. El primero requeriría una negociación de carácter político con los Estados que la rechazaran y que, al estilo de lo ocurrido con Dinamarca con el Tratado de Maastricht o Irlanda con el Tratado de Niza, se traduciría en una serie de declaraciones políticas seguidas de un segundo referéndum. Esta opción sería la más probable en el caso de que los que la rechazaran fueran pocos, pequeños y previsibles (Dinamarca, Irlanda, Malta, etc.). Desde el punto de vista institucional no habría crisis, ya que el Tratado de Niza sería perfectamente capaz de asegurar la continuidad

de la Unión. El problema es que si esta opción fracasara, bien en referéndum o bien con los Gobiernos de estos Estados miembros, sería muy difícil que la Constitución Europea entrara finalmente en vigor de forma selectiva sólo en aquellos países que la hubieran aprobado. Desde el punto de vista político, más allá de la interinidad de Niza, resultaría muy difícil funcionar en la práctica con los dos sistemas político-legales de forma simultánea. Por tanto, la retirada al Espacio Económico Europeo (con Noruega y Suiza) de aquellos que rechazaran la Constitución sería lo más probable (la opción de utilizar las cooperaciones reforzadas previstas en Niza, aunque posible, sería un paso atrás inaceptable para muchos).

La segunda posibilidad sería una renegociación *global* de un nuevo texto entre los 25 Estados miembros. De esta renegociación global sólo cabría un resultado: una Constitución al alza, difícilmente una Constitución a la baja. Este desenlace sería altamente probable en el caso de que la ratificación afectara a más de cinco países, incluyendo uno o dos grandes partidarios de la integración. Aparentemente, cabrían dos opciones: primero, que los que quisieran avanzar más se desgajaran de la Unión, procediendo a una integración diferenciada “por fuera” de los Tratados (dejando el Tratado de Niza en vigor como una versión avanzada del Espacio Económico Europeo). Alternativamente, los que quisieran avanzar más rápido (especialmente los socialistas franceses y alemanes) podrían hacerlo “por dentro” de los Tratados en todas aquellas materias en las que la Convención y la CIG mostraron más divisiones: fiscalidad, protección social y defensa. Estaríamos, por tanto, ante la introducción deliberada de mecanismos avanzados de solidaridad fiscal y social en el Tratado que hicieran más atractiva la Unión Europea para los ciudadanos de algunos Estados a la vez que, en la práctica, supusieran la expulsión de la Unión de una serie de países y resultarían en una entrada en vigor de una “Constitución plus” en un número reducido de países.

En cualquier caso, pese a la retórica oficial europea, que tiende a considerar como catastrofista la mera existencia de un “Plan B” para el caso de que la ratificación de la Constitución fracasara, parece evidente que durante el 2005 la reflexión acerca de los contenidos y opciones posibles en torno al fracaso parcial o global de la ratificación ocupará una posición central en la agenda europea.

Desde el punto de vista de España, la ampliación, sumada a los cambios introducidos por el Tratado de Niza y la Constitución Europea ha supuesto un cambio cuantitativo y cualitativo en la configuración del

poder del Consejo de la Unión y, en particular, una pérdida de poder relativo de los Estados dentro de él. Esta pérdida de poder es observable en varios ámbitos y tiene importantes consecuencias.

En primer lugar, asistimos a una pérdida de poder del Consejo en su conjunto frente al Parlamento Europeo como consecuencia de la generalización del procedimiento de codecisión (*grosso modo*, el procedimiento por el cual las decisiones exigen mayoría en el Consejo y mayoría en el Parlamento). La codecisión convierte al Parlamento Europeo en un poderoso rival del Consejo a la hora de condicionar la agenda de la Comisión. Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, el procedimiento de codecisión se ha convertido en el procedimiento estándar de decisión, afectando a las 46 materias más importantes relacionadas con el mercado interior. Combinado con el hecho de que las materias sujetas a unanimidad en el Consejo son cada vez menores, habiéndose generalizado el uso de la mayoría cualificada hasta extremos inimaginables tanto en Niza como en la futura Constitución, resulta evidente que parte del poder de decisión en la Unión se está trasladando desde el Consejo al Parlamento.

En segundo lugar, asistimos a una pérdida de poder individual de los Estados dentro del Consejo tanto en razón de la ampliación (cada aumento del número de miembros del Consejo redundará en una pérdida de poder relativo de cada Estado dentro del Consejo) como de la reducción de ámbitos en los que la base de decisión lo constituye la unanimidad. La norma en la Unión ampliada bajo el Tratado de Niza, y más aún en la futura Constitución, será la decisión por mayoría cualificada, quedando reducida la unanimidad a ámbitos muy precisos y claramente delimitados (política exterior, seguridad y defensa, fiscalidad...).

La ampliación plantea, además, dos serias amenazas al funcionamiento del Consejo: en primer lugar, pone a prueba la tradicional cultura consensual, ya que reduce enormemente los conjuntos de opciones que satisfacen a todos los miembros y, a la vez, incentiva la formación de coaliciones mínimas ganadoras de carácter excluyente (al ser los beneficios de una decisión menores, el aumento de la cuota de beneficios individual requiere mantener el número de participantes en una coalición lo más bajo posible).

En cualquier caso, más allá de las discusiones habidas en torno al poder específico de España en la Unión, el examen del poder de votación a priori de España (medida por el Índice Banzhaf estandarizado, que da cuenta del porcentaje de coaliciones posibles en los que los votos de un país resultan decisivo), demuestra que en cualquiera de los tres supuestos que aplicáramos

mos (Niza, la Convención o la Constitución), el poder de decisión a priori de España en el Consejo vendría determinado (en este sentido: limitado) más por el número de miembros (27) que por la regla concreta de decisión que sea adoptada (votos ponderados, doble mayoría al 50% de Estados, 60% de población o, alternativamente, 55% de Estados o 65% de población).

TABLA 4

Poder de votación a priori (Índice Banzhaf normalizado) de España

EU 27	Población	Niza	Convención	Constitución
Alemania	17,047	7,7828	12,761	11,869
Francia	12,316	7,7827	9,0943	8,7366
Reino Unido	12,254	7,7827	9,0484	8,6919
Italia	11,839	7,7827	8,7807	8,4359
España	8,582	7,4199	6,6372	6,3742
Polonia	7,894	7,4198	6,3174	5,8874
Rumania	4,497	4,2591	4,0631	4,2174
Países Bajos	3,344	3,9740	3,3898	3,5049
Grecia	2,276	3,6843	2,7660	2,8800
Portugal	2,150	3,6843	2,6884	2,8033
Bélgica	2,139	3,6843	2,6826	2,7975
República Checa	2,107	3,6843	2,6645	2,7798
Hungría	2,095	3,6843	2,6525	2,7679
Suecia	1,847	3,0925	2,5089	2,6268
Austria	1,666	3,0925	2,4012	2,5208
Bulgaria	1,621	3,0925	2,3712	2,4914
Dinamarca	1,112	2,1809	2,0650	2,1908
República Eslovaca	1,111	2,1809	2,0650	2,1908
Finlandia	1,075	2,1809	2,0470	2,1730
Irlanda	0,819	2,1809	1,8905	2,0196
Lituania	0,715	2,1809	1,8302	1,9603
Letonia	0,482	1,2502	1,6856	1,8179
Eslovenia	0,412	1,2502	1,6436	1,7762
Estonia	0,280	1,2502	1,5650	1,6993
Chipre	0,148	1,2502	1,4865	1,6217
Luxemburgo	0,093	1,2502	1,4503	1,5859
Malta	0,082	0,9422	1,4444	1,5799

Fuente: Bilbao 2004 ARI Elcano.

Como se observa en la tabla 4, el poder de decisión a priori de España en una Unión de 27 miembros, que es en el que se va a aplicar la regla de decisión establecida en el artículo I-25 de la Constitución Europea, varía algo más de un punto de Niza a la Constitución. Teniendo en cuenta, además, que España consiguió en el último momento incluir una cláusula por la cual se establecía en cuatro el número mínimo de Estados necesarios para formar una minoría de bloqueo, la conclusión es que en una Unión ampliada lo decisivo es la capacidad de coalición y liderazgo político, tanto para construir mayorías cualificadas como minorías de bloqueo, más allá del poder individual de un Estado.

Volviendo a un escenario de pronta y no conflictiva ratificación constitucional, la UE podría dedicar algo más de tiempo a estudiar la mejor manera de trabajar por hacer frente a las verdaderas preocupaciones de los ciudadanos europeos y convertir en algo real y tangible las intenciones y declaraciones plasmadas en este Tratado constitucional. En consecuencia, la ratificación de la Constitución permitiría a la UE concentrarse en las materias sustantivas en las que se juega su capacidad de acción y presencia futura en el mundo, y tendría como principal ventaja el hacer posible concentrar la agenda europea en impulsar la anquilosada Agenda de Lisboa, así como en el desarrollo del Espacio de Seguridad, Justicia e Interior y la incipiente Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), siendo esta última una de las principales áreas de integración que la Constitución refuerza.

En el caso de la PESC, los principales cambios son de carácter institucional. Por un lado, se crea la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, cargo que unificará las funciones del actual “Mister PESC” (Javier Solana), actualmente con rango de Secretario General del Consejo de Ministros de la Unión, y del Comisario de Relaciones Exteriores, miembro del Colegio de Comisarios. Por otro lado, se debe destacar la ampliación relativa del voto por mayoría cualificada además, de la incorporación en el art. I-40 de una cláusula “pasarela”, que dispone que el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad que el Consejo de Ministros pase a pronunciarse por mayoría cualificada en casos distintos a los ya contemplados en la parte III del Tratado Constitucional.

En el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión (nueva denominación que la Constitución le otorga a la Política Europea de Seguridad y Defensa o PESD) hay notables diferencias con su actual configuración, ya que a pesar de las dificultades para negociar aspectos tan sensibles para los Estados en un contexto de crispación como el que

se dio tanto en la Convención como a lo largo de la Conferencia Intergubernamental, la voluntad política de cierto grupo de países facilitó la incorporación de algunos elementos novedosos en la Constitución. Una vez más la dinámica de cooperación intergubernamental impulsó a la comunitaria. Concretamente, ampliando el ámbito de las misiones denominadas “Petersberg” (típicamente centradas en el mantenimiento de la paz y las misiones de carácter humanitario) al ámbito de la prevención de conflictos, la gestión de crisis, el fortalecimiento de la seguridad internacional y la lucha con el terrorismo, siempre en el respeto de la Carta de Naciones Unidas (art.-41.1, art.309.1).

Desde sus inicios, una de las principales debilidades para la efectividad de las iniciativas en seguridad y defensa en el ámbito exclusivamente europeo ha sido la precariedad de las capacidades militares. El convencimiento de que es necesario mejorar las capacidades militares y también civiles para dotar de cierta credibilidad a los objetivos y fines de acción exterior de la UE ha estado presente a lo largo del 2004 y se ha plasmado en diversos instrumentos y fundamentalmente, en el texto de la Constitución Europea y en sus artículos I-41.3 y III-311. Concretamente, se establece que los Estados miembros pondrán a disposición de la UE capacidades civiles y militares, matizado por el respeto al marco específico de las políticas nacionales de los Estados. Este compromiso se complementa con la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares (art. I-41.3, art. III-311) para determinar las necesidades y fomentar las medidas necesarias para el desarrollo de medios militares europeos más flexibles y eficaces. Sin embargo, no se ha esperado a la entrada en vigor del nuevo Texto para la implementación de la Agencia, puesto que ésta ha sido creada por medio de la Acción común del Consejo (Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004).

Otra novedad que debe ser destacada es la incorporación de diversas modalidades de integración flexible, es decir, dotar de cierta capacidad de actuación a un grupo de Estados miembros que así lo deseen. Por un lado, se facilita la posibilidad de encomendar la realización de una misión para defender los valores e intereses de la UE a un grupo de Estados que así lo deseen y que cuenten con las capacidades necesarias para tal misión (art. I-41.5, III-310). Por otro lado, se instituyen las disposiciones por medio de la cual se establece la posibilidad de una “cooperación estructurada permanente” (art. I-41.6, III-312) entre aquellos Estados que dispongan de capacidades militares adecuadas y hayan suscrito entre sí

compromisos con vistas a la realización de misiones mas exigentes. De esta manera, se ha buscado institucionalizar en el ámbito europeo la dinámica intergubernamental que de facto, existe en cuestiones de seguridad y defensa. Un cierto grupo de países que tengan los medios y la voluntad política para cumplir misiones de mayores dificultades y que hayan asumido los compromisos establecidos en el Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente, podrán actuar dentro de la UE, utilizando modelos similares al de la política monetaria o de Schengen.

Una cláusula que despertó no pocas controversias es la incluida en el art. I-41.7, en el que se prevé que si un Estado miembro sufre una agresión armada en su territorio, el resto de los Estados le deberán ayuda y asistencia con todos los medios de que disponga. Hay que destacar aquí que, frente a la garantía de defensa establecida por la OTAN, que no alcanza a las plazas españolas en el Norte de África, por no considerarse territorio europeo, existen algunas interpretaciones en las que la cláusula de solidaridad e integridad territorial reflejada en la Constitución Europea podría alcanzar a la totalidad del territorio español, sin excepciones, hecho que sería de enorme trascendencia para España a medio plazo, una vez que la UE se haya dotado de las capacidades militares previstas en la Constitución.

Una importante innovación que responde a las demandas de un contexto internacional y europeo marcado por nuevos riesgos y amenazas, es la cláusula de solidaridad de la Unión y de sus Estados miembros en el supuesto que un país miembro sea objeto de un ataque terrorista o sufra una catástrofe tanto de origen humano como natural. Se deberán utilizar todos los medios disponibles tanto civiles como militares para asistir en catástrofes de diversa índole, y concretamente en el de un ataque terrorista aportar ayuda dentro del territorio del Estado atacado (excluyendo actuaciones fuera de las fronteras de la UE).

ESPAÑA Y LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la seguridad y la defensa, el año 2004 estuvo marcado por los intentos de poner en marcha la Estrategia Europea de Seguridad aprobada por parte del Consejo de Bruselas de diciembre de 2004 (*“Una Europa Segura en un Mundo Mejor”*). Aunque el llamado “Documento Solana” enumera como principales amenazas: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y la delincuencia organizada, sin olvidar una serie de fenómenos que también afectan nuestra seguridad como son los efectos

negativos de la globalización, la pobreza, el subdesarrollo, el calentamiento del planeta, las enfermedades como SIDA y el SARS, y la dependencia energética; el Consejo de Bruselas del 12 de diciembre del 2003 consideró como más urgente centrarse en aquellas medidas destinadas a promover el multilateralismo eficaz en el ámbito en Naciones Unidas, la lucha contra el terrorismo, una nueva estrategia para la región del Oriente Próximo, así como una política de conjunto para Bosnia y Herzegovina.

Cumpliendo este mandato, en lo que se refiere al multilateralismo eficaz, el Consejo Europeo de junio de 2004 aprobó un informe acerca de la implementación de la declaración conjunta UE-Naciones Unidas (septiembre de 2003) para la cooperación en operaciones militares de gestión de crisis. Concretamente, se analizaron dos escenarios: por un lado, la asignación de capacidades militares nacionales a una misión de Naciones Unidas; por otro, la puesta en práctica, a petición de Naciones Unidas, de operaciones específicamente europeas. En este ámbito, también se logró en junio de 2004 un importante acuerdo entre la Comisión Europea y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta nueva forma de vinculación es una de las primeras de una serie de convenios que la Comisión Europea planifica establecer con distintas agencias del sistema de Naciones Unidas.

No obstante, estos avances aún son muy limitados, razón por la cual se ha planteado la necesidad de una definición más concreta de los medios de consecución de este objetivo estratégico consistente en reforzar las Naciones Unidas. Asimismo, aun queda por avanzar en aspectos sumamente difíciles pero fundamentales en la relación entre UE y las Naciones Unidas como lo es su posible representación en el Consejo de Seguridad (cuestión que requiere un gran debate por cuanto afecta a los asientos de Francia y el Reino Unido en el Consejo de Seguridad de la ONU) o, alternativamente, los tipos de mecanismos que permitirían que el peso económico de la UE en esta organización fuera más acorde a su influencia y relevancia.

Además, considerando que, de acuerdo con la Directiva de Defensa Nacional vigente (DDN 1/2004) nuestro país basa su acción exterior en el *“respeto escrupuloso a la legalidad internacional”* y reconoce a *“Naciones Unidas como organización responsable de velar por la paz y la seguridad internacionales”* y que en cuestiones de seguridad y defensa *“Europa es nuestra área de interés prioritario”*, se hace imperativo impulsar la capacidad de actuación global de la UE en Naciones Unidas a la vez que trabajar por el fortalecimiento y mejora sustantiva del funcionamiento de la

Naciones Unidas, sobre todo del Consejo de Seguridad. Si el multilateralismo eficaz es la opción elegida, se deben poner los medios para que éste sea una realidad.

Más allá de la contribución a la gobernanza global, la nueva estrategia para la región del Oriente Próximo así como la política hacia Bosnia-Herzegovina aúna los objetivos estratégicos del Documento Solana de hacer frente a las amenazas que afectan a la UE (armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada) al mismo tiempo que se busca crear seguridad entre los países vecinos. Bajo la premisa que ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, la UE pretende utilizar todos los instrumentos de que dispone, tanto de naturaleza político-diplomática, como económica y también militar. En este marco, el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 adoptó un importante instrumento que contó con el indiscutible apoyo de España: la *Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Próximo*. Esta asociación tiene como objetivo fomentar el desarrollo de una zona común de paz, prosperidad y progreso en el Mediterráneo y Oriente Próximo, para lo cual se establece una agenda política concreta que busca, entre otros objetivos, promover la prevención y resolución de conflictos en el Mediterráneo y Oriente Próximo y las medidas de lucha contra el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la inmigración ilegal.

En el ámbito de la proliferación y las armas de destrucción masiva, la Estrategia Europea de Seguridad fue puesta a prueba en 2004 en razón de los esfuerzos realizados por el triunvirato formado por Francia, Alemania y Reino Unido para que Irán suspendiera su programa nuclear. La política europea hacia Irán constituye sin duda un buen ejemplo de la utilización de instrumentos diplomáticos y de la “cooperación condicional” por parte de la Unión Europea y de sus Estados Miembros para hacer frente a una de las principales amenazas: la proliferación de armas de destrucción masiva. Tras infructuosas negociaciones, en noviembre de 2004 se llegó al denominado “Acuerdo de París” por el cual Irán ha aceptado suspender sus actividades y supeditarlas a la misión de verificación de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA). Tras la resolución de la OIEA del 29 de noviembre, confirmando la suspensión de actividades de Irán, la Comisión Europea debatió las modalidades de relanzamiento de las negociaciones del acuerdo de comercio suspendidas durante el año 2003. Sin embargo, las tensiones entre Irán y los EEUU a cuenta del programa nuclear iraní, especialmente si Irán decidiera correr

los riesgos de adquirir capacidad nuclear antes de que los EEUU se hubieran retirado de Irak, podrían frustrar dichos intentos de resolver el problema por vías diplomáticas.

En este mismo sentido de prevención de la proliferación, se han aprobado recientemente los principios básicos para el uso de medidas restrictivas (sanciones) y una declaración sobre las sanciones penales aplicables en el caso de materiales relacionados con las armas de destrucción masiva, por ejemplo en el caso de exportación ilegal, corretaje y contrabando de material relacionado con las armas de destrucción masiva (ADM). De esta manera, los incentivos y sanciones se están erigiendo en uno de los instrumentos relevantes para la consecución de los objetivos estratégicos de la Estrategia Europea de Seguridad.

La política de Seguridad y Defensa, en palabras de Javier Solana, es la dimensión (tras el euro) en la que la Unión Europea ha registrado los progresos más rápidos y espectaculares en los últimos cinco años. El año 2004 ha sido un año fundamental por las iniciativas que se han puesto en marcha y la consolidación de la incipiente capacidad militar de la Unión Europea aún basada fundamentalmente en los acuerdos “Berlin Plus” con la Alianza Atlántica. En un contexto europeo con cuestiones fundamentales y sumamente complejas que resolver como la integración de diez nuevos miembros y las negociaciones que desembocaron en la firma del Tratado Constitucional Europeo, la Política Europea de Seguridad y Defensa ha conseguido importantes logros. La estrecha relación entre tres de los Estados miembros con mayores capacidades y ambiciones en este ámbito, Francia, Alemania y Reino Unido se vio plasmada en la propuesta planteada en la Cumbre de Berlín del 18 de febrero de 2004, referida a la creación de nueve agrupaciones tácticas de combate (*Battle Groups*). La propuesta de las agrupaciones de combate fue adoptada por la Unión Europea en una reunión informal de Ministros de Defensa de 5-6 de abril de 2004 e incorporada en junio de 2004 al Calendario de Objetivos o *Headline Goal 2010*.

En principio, cada una de estas agrupaciones tácticas o *battle groups* debería contar con 1.500 soldados de alto nivel de preparación, con los elementos de apoyo adecuados y preparados para ser desplegados en un plazo de 15 días, siendo capaces idealmente de realizar operaciones de alta intensidad, tanto como fuerzas autónomas o como avanzadillas de operaciones de mayor envergadura al menos por 30 días extensibles a 120. Con estas agrupaciones se ha buscado suplir la carencia europea de unas fuerzas de gran movilidad y despleabilidad en terrenos difíciles, ya

que a la luz del actual contexto internacional y de las lecciones aprendidas en las Operaciones Concordia y Artemis, la Fuerza de Reacción Rápida surgida de Helsinki (Consejo Europeo de Helsinki, diciembre de 1999) de 50.000 a 60.000 efectivos con apoyos navales y aéreos necesarios para ser desplegadas en 60 días y sostenidas durante un año aparece como insuficiente y de lento despliegue.

Las nuevas fuerzas están concebidas para actuar en respuesta a una solicitud de Naciones Unidas (aunque no exclusivamente), en consonancia con el compromiso europeo con el multilateralismo eficaz. España se ha sumado rápidamente a esta iniciativa y se ha comprometido a participar en varias agrupaciones de combate. El 22 de noviembre de 2004, el Ministro de Defensa español José Bono firmó un acuerdo con sus homólogos de Italia, Portugal y Grecia para la creación de un Grupo de Combate, basado en la estructura de la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF), con aportaciones de Portugal y Grecia. Asimismo, tras la reunión de Zapatero con Schröder y Chirac en La Moncloa en septiembre de 2004, se decidió que España participara plenamente en el futuro Batallón franco-alemán de combate así como la extensión a España del Grupo Naval franco-alemán. Estas iniciativas se enmarcan en la decisión de estar en condiciones de poder participar en aquellos proyectos que, en la línea con la Directiva de Defensa Nacional vigente (DDN 1/2004) demanden *“el desarrollo de capacidades militares más exigentes y en la adquisición de compromisos más vinculantes, en los términos previstos en el Tratado Constitucional de la Unión Europea”*.

La ejecución de misiones PESD es el elemento esencial para comprobar el progreso real de esta política. Durante 2004 se mantuvieron dos operaciones, fundamentalmente de policía: por un lado, la Operación *Próxima* en Macedonia (que continuaba la Operación “Concordia”) iniciada el 15 de diciembre de 2003; por otro, la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE), que comenzó su intervención el 1 de enero de 2003 y que, previsiblemente, se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2005. El traspaso de autoridad de la OTAN a la Unión Europea de la misión en Bosnia-Herzegovina constituye una verdadera prueba para los mecanismos comunitarios y sobre todo de las relaciones con la OTAN. En este sentido, cabe destacar la misión *Althea*, que reemplazó el pasado 2 de diciembre a la Fuerza de Estabilización (SFOR) que llevaba 9 años en el terreno, bajo el mandato de una nueva resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (R/1551 de julio de 2004). Es una misión con una aproximación cívico-militar, cuyo objetivo a largo

plazo es una Bosnia estable, viable, pacífica y multiétnica para que en un futuro pueda ser parte de la Unión Europea. Esta misión es posible por la utilización de las capacidades OTAN provistas a través de los acuerdos “Berlín Plus”. No obstante, el mandato está siendo europeo, ya que las orientaciones políticas y estratégicas provienen del Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS), bajo la responsabilidad del Consejo, mientras el Comité Militar de la Unión Europea controlará la ejecución de la operación militar. Pese a ello, el mando operativo de la misión está bajo la autoridad del General británico John Reith, Vice-Comandante Supremo de la OTAN en Europa (D-SACEUR) en los Cuarteles Generales operativos de la Unión Europea ubicados en SHAPE (Mons, Bélgica).

No menos importante es la primera misión en el ámbito del apoyo al Estado de Derecho “rule of law” (la tercera de carácter civil de la PESD) en Georgia, denominada EUJUST THEMIS. El objetivo perseguido ha sido el de responder a la solicitud del gobierno georgiano de obtener apoyo al proceso de ejemplificación de nuevo la aproximación europea a la seguridad, teniendo en cuenta herramientas civiles para la prevención de conflictos. La relevancia otorgada a la vertiente civil de la PESD se ha plasmado en un Plan de acción sobre aspectos civiles de la PESD aprobado en el Consejo Europeo de Luxemburgo del 14 de junio de 2004. Asimismo, para responder al aumento de las misiones europeas, y respondiendo al reclamo de un método sencillo de financiación, desde el primero de marzo de 2004 la UE cuenta con un mecanismo permanente que maneja aquellos costes comunes de las operaciones militares sean del tipo que sean. Este mecanismo se denomina ATHENA y su objetivo es facilitar el desarrollo de las misiones al flexibilizar y aumentar la rapidez de la administración de los costes comunes. ATHENA está dirigida por un Comité Especial, cuyas decisiones tomadas por unanimidad son vinculantes.

En cuestión de capacidades, es en el nuevo calendario de objetivos o *Headline Goal* 2010 donde figuran las principales referencias para el desarrollo de capacidades militares de la Unión Europea ampliada. Este nuevo objetivo está elaborado en función del *Headline Goal* de Helsinki, de las experiencias de la UE en sus primeras misiones militares (Concordia y Artemis) y sobre todo en la Estrategia Europea de Seguridad. La principal característica del *Headline Goal* 2010 es la prioridad puesta en la mejora cualitativa sobre la cuantitativa, buscando de esta forma que la UE disponga de las capacidades militares necesarias para actuar conjuntamente en un marco de autonomía estratégica y con una diferencial tecnológico suficiente frente a cualquier adversario.

La Agencia Europea de Armamento prevista en la Constitución Europea y que ya está en funcionamiento puede jugar un papel relevante en la puesta en común de las necesidades de los Estados Miembros en esta materia, así como colaborar en acuerdos de requerimientos operativos que a su vez permitan organizar y racionalizar los siempre escasos fondos para estas inversiones. No obstante, se debe tener en cuenta que la Agencia es un organismo meramente intergubernamental (todos los Estados miembros han decidido participar voluntariamente en ella) que hasta el momento, no ha asimilado las iniciativas ya existentes en esta materia (Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento –OCCAR– y la Carta de Intenciones –LoI–) y que las competencias en materia de adquisición de material militar es exclusivamente nacional.

En conclusión, pese a las deficiencias en términos de capacidades y la insuficiente concordancia entre retórica y realidad, o precisamente por ello, la consolidación de la PESD es una prioridad absoluta para España ya que aunque nuestra concepción estratégica se basa en la capacidad defensiva propia y en la capacidad de respuesta genuinamente nacional, también se fundamenta en la defensa colectiva y en la seguridad compartida con nuestros socios y aliados. Además de nuestro firme y necesario compromiso con la Alianza Atlántica, el proyecto europeo es primordial para nuestra seguridad, tal y como se expresa en nuestra Directiva de Defensa Nacional 1/2004: *“Somos Europa y nuestra seguridad está indisolublemente unida a la del continente”*, razón por la cual *“España promoverá e impulsará una auténtica política europea de seguridad y defensa, respaldará las iniciativas tendentes a alcanzar una defensa común”*.

EL IMPACTO DEL 11-M

Aunque Europa no esté asolada por guerras y conflictos armados entre sus Estados miembros, no está exenta de riesgos y amenazas. Desde el 11-M, hay riesgos ante nosotros que han dejado de ser hipótesis potenciales para convertirse en una dura realidad a la que debemos enfrentarnos desde ahora y en nuestro territorio. Mientras la posibilidad de ataques masivos perpetrados por otros Estados, tal como se analizaba durante la Guerra Fría, ha pasado a constituir una posibilidad bastante remota, nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles asolan a nuestras sociedades. Estas amenazas esencialmente asimétricas y transnacionales vinculan indisolublemente los aspectos internos y externos de

la seguridad. Una de las principales consecuencias del nuevo contexto estratégico en el que nos encontramos es, como se señala en la Estrategia Militar Española, la dificultad de establecer “*separaciones taxativas entre seguridad interior y exterior, dado que ambas forman en realidad un todo continuo*” (“*Nuevos Retos Nuevas Respuestas*”: Estrategia Militar Española, Estado Mayor de la Defensa, Ministerio de Defensa, julio 2003). Este desafío es común tanto a España como a la Unión Europea y la totalidad de sus Estados miembros.

La seguridad, tanto española como europea, requiere instrumentos e iniciativas que combinen, por un lado, la necesidad de asegurar el bienestar de sus ciudadanos en su territorio (seguridad interior) y, por otro, la asunción de responsabilidades internacionales (proyección exterior). Estos dos aspectos son esenciales e indisolubles. En el contexto europeo, esto significa encontrar el balance adecuado entre la “seguridad interior” y las operaciones tradicionales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESD). La Estrategia Europea de Seguridad no contempla con suficiente profundidad la necesaria vertiente interior de la seguridad europea; prima las amenazas exteriores y no presta suficiente atención a las que forman parte de nuestra realidad y con las que convivimos día a día.

Todo esto ya era sabido desde el 11 de septiembre de 2001, pero la Unión Europea, confiada, dejó pasar una magnífica oportunidad y no dotó de contenido al Plan de Acción aprobado el 21 de septiembre del 2001. Ha sido, inevitablemente, tras el 11 de marzo de 2004 cuando Europa parece haber tomado conciencia repentina de su vulnerabilidad interior y de la necesidad y urgencia de un compromiso claro en la lucha contra esta lacra que amenaza actualmente nuestras sociedades. Poco después del 11-M, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas emitió una declaración sobre la lucha contra el terrorismo en la que se buscaba fortalecer la cooperación política y operativa, y la optimización de la eficacia de los sistemas de información. Se creó la figura del coordinador de la lucha antiterrorista, nombramiento que recayó en el holandés Gijs de Vries, encargándole coordinar los servicios judiciales, policiales y de inteligencia en esta materia. Asimismo, se revisó el Plan de Acción elaborado en 2001, constando entre sus objetivos estratégicos: restringir el financiamiento del terrorismo; aumentar las capacidades de prevención y de persecución de actos terroristas, tanto a nivel nacional como de la UE; salvaguardar la seguridad del transporte internacional y la gestión eficaz del control de fronteras; actuar contra los factores que propician el terrorismo y la captación de terroristas y potenciar las actuaciones hacia terceros países

prioritarios en la lucha contra el terrorismo. Igualmente, se debe destacar la importancia del compromiso político adquirido por los Estados miembros de la UE de actuar conjuntamente contra los actos terroristas, en el marco de la cláusula de solidaridad prevista en el art. 1-43 de la Constitución europea, pero aplicada anticipadamente por los socios europeos en razón de su solidaridad con España.

Europa se encuentra en una encrucijada y ante un dilema, ya que la desaparición de las fronteras interiores nos ha dejado especialmente expuestos ante nuevas amenazas transnacionales y asimétricas. Sin duda alguna, y en razón de las materias que trata, la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es fundamental para el bienestar de los ciudadanos europeos. Pese a ello y a pesar de los notables avances destacados por la última comunicación de la Comisión Europea (Evaluación del programa de Tampere y orientaciones futuras COM (2004) 401), sigue sin darse una aproximación integral y una planificación estratégica de los distintos aspectos relaciones con esta área. Cuestiones tan esenciales para la consecución de la seguridad ciudadana como las políticas de asilo, migración, la gestión de fronteras, lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, la cooperación policial y judicial, siguen siendo cuestiones dispersas y cada una responde a su propia lógica y dinámica.

Es indudable que con el Programa de La Haya aprobado a principios de noviembre de 2004, la UE ha hecho un gran esfuerzo por avanzar en este ámbito. Este programa establece el abandono de la unanimidad desde el 1º de abril de 2005 para las cuestiones cubiertas bajo el Título IV del Tratado Constitucional, es decir en asuntos tales como la inmigración ilegal, asilo, política de fronteras y visados. La unanimidad sigue siendo la norma para los asuntos de inmigración legal, aunque sólo hasta que el Tratado Constitucional entre vigor. Se debe destacar el compromiso adquirido de dotar a la UE de una política común de asilo, con un plazo específico, el 2010. Asimismo, los Estados miembros han acordado que para el 2008, el intercambio de información sea una de las principales áreas de cooperación policial y legal. De la misma forma, se reconoce la necesidad del establecimiento gradual de un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores y el fortalecimiento del control y la vigilancia del límite externo de la UE, subrayando el principio de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembros, incluso en sus implicaciones financieras, aspecto fundamental para España, que gestiona el 10 % de las fronteras exteriores de la UE. Según este programa, la aproximación a la prevención y supresión de actos terroristas debe estar basa-

da en el principio de solidaridad, ya que cuando se está preservando la seguridad nacional, se debe tener en cuenta también, la seguridad de la Unión. Asimismo, se recogen importantes referencias a la cooperación judicial, y policial, así como a la vertiente exterior de la política de libertad, seguridad y justicia, solicitando al Secretario General /Alto Representante y a la Comisión el diseño de una estrategia que cubra todos los aspectos externos de este ámbito, intentando dotar de mayor coherencia a la acción exterior de la Unión Europea.

A pesar de estos avances hay diversas carencias tanto a nivel europeo como nacional. Aún se echa en falta una perspectiva global, que integre la seguridad en forma transversal y que especifique los criterios de actuación y las prioridades a seguir ya que la planificación estratégica es una tarea pendiente. Igualmente, cuestiones tales como el acceso a la información, la cooperación práctica y por ejemplo la generalización en la utilización de nuevas tecnologías, deben ser mejoradas (Félix Arteaga, *“La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española”*, DT Real Instituto Elcano 2004). Con todo, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, a pesar de ser un recién llegado al proceso de integración europeo y de constituir en cierta medida un gran puzzle de iniciativas y agencias recién creadas, constituye, sin duda, una frontera de integración tan real y de repercusiones tan profundas sobre la construcción europea como lo fue en su momento la constitución del mercado único, por lo que su profundización y concreción es primordial, tanto en la agenda europea como en la española.

CONCLUSIONES

Cuando en 1954, la Asamblea Nacional Francesa enterró el proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED) que la propia Francia había promovido como medio para controlar estrechamente la necesaria remilitarización de Alemania a causa del incremento de la tensión entre los dos bloques y, muy especialmente, la guerra de Corea, los europeos decidieron trasladaron toda la carga de la responsabilidad defensiva hacia los EEUU. Francia, por su parte, decidió constituir una capacidad nuclear autónoma para asegurar su defensa de forma independiente. Europa quedó como la gran perdedora, pero pudo desarrollarse económica y políticamente bajo el doble paraguas norteamericano y francés. Nació así el mito de la Unión Europea como “poder civil”, una fuerza transformadora basada fundamentalmente en la democracia, el comercio y el imperio de la ley. En razón

de su carácter consensual y pacífico, se dijo, Europa podría llegar a ser una super-potencia, pero con otro carácter, un carácter “civil”, en oposición al contenido típicamente militar que había definido las relaciones de poder en la esfera internacional en la Europa anterior a la Comunidad Económica Europea o que definía la política de bloques en la época de la guerra fría.

Cincuenta años más tarde del fracaso del Plan Pleven, los Estados miembros de la Unión Europea han negociado y firmado una Constitución en la que la política de seguridad y defensa queda claramente configurada. ¿Se cierra así el círculo que permitió a Europa desarrollarse situándonos, como temen algunos en los EEUU, en condiciones de competir por el poder en la esfera internacional? ¿O mantendrá Europa su carácter civil pese a la adquisición de medios y capacidades militares? En realidad, hay buenas razones detrás de los dos argumentos.

Por un lado, hay quienes sostienen que los medios definen los fines, es decir: que el carácter civil de la Unión ha tenido lugar “por defecto”. Por ello, en ausencia de una capacidad militar real, los europeos se habrían especializado en aquello en lo que podían competir: peso económico e influencia política. Más coloquialmente, de acuerdo con la expresión comúnmente usada en los EEUU, y que refleja bien la trayectoria de política exterior seguida por los EEUU en este siglo, el argumento es que *“cuando tienes un martillo, todo termina pareciéndote un clavo”*.

Por otro, sin embargo, existen buenas razones para pensar que los fines de la Unión Europea seguirán imprimiendo un carácter distinto a sus actuaciones pese a que disponga de medios y capacidades militares avanzadas. A favor de este argumento se arguye que el elemento consensual que domina las relaciones entre los veinticinco Estados miembros, junto con la inevitable necesidad de mantener la coherencia entre las normas y principios que los Estados miembros se otorgan entre ellos y los que aplican a terceros Estados, seguirá constituyendo una realidad imposible de evitar.

Es probable que estos últimos tengan razón. Es posible incluso que *debieran* tener razón si queremos seguir pensando en la Unión Europea como una fuerza de transformación y desarrollo global. Sin embargo, sabemos que ninguno de los dos grupos puede tener razón hoy por hoy: desgraciadamente, hoy por hoy los medios de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa siguen siendo muy inferiores a los necesarios para que un debate acerca del carácter de los fines tuviera sentido. Como

se decía al inicio de este capítulo, Constitución y ampliación configuran un auténtico punto de inflexión: sin embargo, aunque la flecha ya ha partido del arco, no sabemos todavía si alcanzará el objetivo.