

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En el largo e incesante proceso de construcción europea, el bienio 2002-2003 ha tenido una especial relevancia ya que ha sido durante esos dos años cuando la Convención Europea llevó a cabo sus trabajos para proponer al Consejo Europeo un proyecto de nuevo Tratado Constitucional que, desde el primer momento, se ha popularizado como “Constitución europea”. Que tras medio siglo de trabajosa evolución, la Unión Europea se propusiera la ambiciosa tarea de darse nada menos que una “Constitución” –con independencia de que los constitucionalistas duden de la pertinencia de dar ese nombre a lo que, por su naturaleza jurídica, no puede ser visto sino como un Tratado internacional– justifica que se considere ese acontecimiento como un hito histórico. Empeño tan ambicioso e innovador que no puede extrañarnos que, por las inevitables dificultades que entraña, la Constitución siga siendo todavía, en el momento de escribir esta introducción, un texto non nato, aunque en el Consejo Europeo de junio parece que va a quedar definitivamente acordada, a falta, eso sí del complejo proceso de ratificación a que debe someterse en los 25 Estados miembros. El equilibrio de poderes en la Unión es tan delicado que cualquier alteración del status quo suscita resistencias que no pueden sorprendernos pero que, al menos eso dice la historia del proyecto europeo, siempre acaban por solucionarse por el sabio y eterno procedimiento de las cesiones mutuas.

Además, este proyecto de profundización en el proyecto europeo –que ese es el último sentido que tiene la idea de redactar la Constitución– se produce al mismo tiempo que la Unión afronta una ambiciosa ampliación que ha elevado el número de los Estados miembros hasta 25, para llegar después a 27, tras la prevista integración de Bulgaria y Rumania y, si se cumplen todos los planes, a 28, con la de Turquía, el más grande y complejo de los candidatos a la adhesión. De este modo, se supera lo que, durante mucho tiempo, parecía una obligada alternativa –o se profundizaba o se ampliaba– porque se estimaba poco menos que imposible o

inabordable afrontar ambos procesos a la vez. Que se haya decidido por quien tiene en la Unión Europea la última palabra –el Consejo Europeo– qué profundización y ampliación se promuevan simultáneamente es, desde luego, prueba de la inequívoca voluntad política de hacer realidad cuanto antes esas ambiciones europeístas, simbolizadas por el que fue lema de la última Presidencia española del Consejo: “Más Europa”. Esto es, una unión más perfecta entre sus miembros, dotando a las instituciones europeas de más eficacia y, en la medida en que sea necesario, de más competencias. Pero también una unión más amplia y comprehensiva al incluir en ella a los países recién salidos de las dictaduras comunistas, incluidos los que, tal el caso de los tres países Bálticos, formaban parte de la Unión Soviética, aparte de los casos especiales que representan Malta y Chipre.

En este proceso era plenamente lógico que se planteara la necesidad de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, dentro de ella, de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que empezaron a configurarse en los Tratados de Maastricht y Amsterdam. La necesidad de que la Unión Europea “hablara con una sola voz”, así como la de que contara con recursos militares propios para las operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria, llegó a ser, ya desde mediados de la década de los noventa, un asunto prioritario en la agenda europea. El prolongado y sangriento conflicto de la antigua Yugoslavia mostró con dolorosa evidencia las insuficiencias europeas en este ámbito y dio origen a un debate, que todavía no ha terminado, sobre la PESD. La Cumbre franco-británica de Saint-Malo y los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki pusieron en marcha un proceso que, por el momento, ha culminado con los artículos dedicados a la cuestión en el proyecto de Constitución europea y con el Documento presentado por el alto representante para la PESC, Javier Solana, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas del 12 de diciembre de 2003, con el título de “Una Europa segura en un mundo mejor”. Un Documento que

representa el primer intento de diseñar una Estrategia de Seguridad Europea, como en el frontispicio del mismo se señala.

Con este telón de fondo, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) constituyó a principios de 2003 un grupo de trabajo para estudiar un tema que fue definido como “Un concepto estratégico para la Unión Europea”, que empezó a trabajar en la primavera de aquel año. Sus componentes, militares conocedores por su experiencia y estudios de la cuestión y civiles procedentes de los ámbitos político y universitario, celebraron diferentes reuniones de estudio y debate, en las que confrontaron ideas y opiniones. Desde el primer momento se estableció un esquema de trabajo asignándose a cada uno de ellos un aspecto de la cuestión que, al final, se ha concretado en cada uno de los capítulos que forman esta Monografía. Como presidente del grupo de trabajo sólo me cabe subrayar el espíritu de colaboración en el común empeño de todos sus componentes, pese a circunstancias personales que, fruto de las obligaciones y compromisos de todos ellos, interferían, en ocasiones, nuestros trabajos.

El índice general que ha servido de guía al grupo de trabajo ha intentado conciliar la cronología con los aspectos más relevantes de la política de defensa. Se imponía, en primer lugar, estudiar “La evolución histórica de la seguridad europea” y ese ha sido el objeto del trabajo que aparece en primer lugar, que ha sido redactado por el capitán de navío don José María Santé Rodríguez. El diputado don Rafael Estrella ha hecho una valoración de “La política común de seguridad y la identidad europea” que, fundamentalmente, entronca la PESD con los intereses y objetivos generales de la Unión Europea. El coronel del Ejército de Tierra, don Javier Álvarez Veloso, secretario general técnico del CESEDEN y que ha actuado también como eficaz coordinador del grupo, ha abordado lo que es la cuestión previa a cualquier reflexión sobre un concepto estratégico: los riesgos o amenazas a que tendría que hacer frente la Unión Europea y que, por lo tanto estarían en el centro de esa reflexión. El coronel (R), don Eduardo Navadijos Ortiz, ha aplicado al ámbito de la defensa europea el concepto de “criterios de convergencia”, que tan

útil ha sido para lograr avances significativos en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, como muestra el gran éxito que ha sido la moneda común, el euro.

Pero en este ámbito de la defensa hay que evitar quedarse en el plano de las generalidades y de las buenas intenciones que ha sido donde, con tanta frecuencia, se ha quedado en Europa la reflexión política sobre la defensa, haciendo bueno ese maligno dicho que circulaba hace unos años según el cual “cuando los americanos aprietan su botón sale un misil, cuando los europeos aprietan el suyo sale un comunicado”. Esto exige imperativamente entrar en el campo de las capacidades militares de la Unión Europea, cuestión relevante de la que se ocupa el capítulo que ha redactado don Gonzalo Cevallos Watling. Don Félix Arteaga Martín ha afrontado el análisis de las estructuras defensivas y del funcionamiento de los procesos de decisión de que se ha ido dotando la Unión, a lo largo de la década de los noventa, especialmente a partir del Tratado de Amsterdam y don Rafael Monsalve Gomariz ha estudiado el trabajo de la Convención Europea en este terreno de la política de defensa y de la defensa común, que ha quedado plasmado en el futuro Tratado Constitucional o Constitución de Europa. Un esfuerzo inacabado tras el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 pero que, como ya hemos señalado, parece a punto de culminar cuando hacemos esta introducción. Todos los componentes del grupo de trabajo estamos convencidos de que la seguridad europea es inseparable de su tradicional componente trasatlántico, y ese ha sido el objeto de mi contribución específica al trabajo común. Finalmente, don Martín Ortega Carcelén, investigador del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea en París, que ha seguido a distancia pero con mucho interés el trabajo del grupo, ha hecho una aportación sobre “Más allá de una estrategia militar: el papel de Europa en el mundo”, que él concibe como un objetivo que desborda la mera estrategia militar.

Quienes hemos participado en este grupo de trabajo somos perfectamente conscientes de las carencias de este esfuerzo común, que no cubre, en absoluto ni

de lejos, todas las enormes posibilidades sugeridas por su ambicioso título. Abordar algo tan complejo y novedoso como, nada menos, “un Concepto Estratégico para la Unión Europea” es una tarea con tantos aspectos y tantos posibles enfoques que sabemos muy bien que se nos han quedado fuera muchas cuestiones relevantes. En este sentido, nos habría gustado hacer un tratamiento detenido de las relaciones entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con una especial atención a lo que significan los acuerdos que conocemos bajo el título de “Berlín Plus”. Igualmente habríamos deseado analizar cuál ha sido la evolución de la opinión pública en los principales países europeos en relación con estas cuestiones de la seguridad y la defensa. Hago referencia a estas dos cuestiones porque ambas han sido objeto de estudio por algunos de los componentes del grupo y sus resultados no aparecen aquí ha sido, sobre todo, por razones de espacio y tiempo. Somos también muy conscientes que los aspectos no militares ni estrictamente defensivos son una vital parte integrante de un concepto adecuado de seguridad y, por lo tanto de un Concepto Estratégico. Muy próxima a esta preocupación podría situarse el debate sobre los intereses nacionales de España y su articulación en el más amplio concepto de los intereses europeos. Éstas y otras carencias se deben, desde luego y en primer lugar, a nuestras propias limitaciones, pero también es preciso tener en cuenta que, cuando hemos concluido nuestros trabajos, el marco jurídico e institucional de la defensa europea está todavía en el telar. Ninguno de los documentos que hemos podido utilizar, ni los procedentes de la Convención Europea que figuran en el proyecto de Constitución ni los que ha manejado la Conferencia Intergubernamental (CIG), son todavía definitivos. Sólo si y cuando el Consejo Europeo de junio de 2004 apruebe –si ese es el caso, como deseamos– el proyecto de Constitución (que, en todo caso, deberá ser sometido a la ratificación de los 25 Estados miembros) podremos referirnos a la defensa europea con un rigor que ahora es imposible.

En todo caso, me parece que debe subrayarse que en el año 2003, que ha sido considerado como un año negativo para la construcción europea por el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre al no lograr la aprobación del Tratado Constitucional, ha sido, paradójicamente, un año que ha registrado avances significativos en el ámbito de la defensa europea. En primer lugar, los dos “Documentos Solana”, el presentado al Consejo de Salónica y el ya más elaborado presentado y aprobado por el Consejo Europeo de diciembre que puso fin a la Presidencia semestral italiana, suponen un importante paso en la dirección de definir un Concepto Estratégico para la Unión Europea, precisamente la cuestión que se encomendó a nuestro grupo de trabajo. En segundo lugar, en ese mismo año, “pasando de las musas al teatro”, la Unión Europea ha llevado a cabo sus primeras operaciones sobre el terreno, la Concordia, en Macedonia, que ha supuesto además un interesante ensayo de colaboración con la OTAN y que tuvo un claro componente militar, y la próxima, en el mismo país balcánico, que sustituyó a la anterior y que tiene un carácter esencialmente policial. Hay que referirse también a otra operación muy diferente, la Artemis, que tuvo como escenario el Congo y, más en concreto, la región de los Grandes Lagos y que puede considerarse como modelo de una operación encomendada preferentemente a un país, en este caso Francia. Esta concreción sobre el terreno de las ideas y proyectos sobre la defensa y seguridad europeas tendrá su prueba más definitiva cuando a finales de este año 2004 la Unión Europea se haga cargo, sustituyendo a la OTAN de la operación en Bosnia. En tercer lugar, el Consejo Europeo celebrado en noviembre de 2003 hizo suya la idea de una Agencia Europea de Armamentos, Investigación y Capacidades Militares, prevista en el proyecto de Constitución. Adelantándose a la aprobación de ésta, el Consejo decidió la creación de un equipo de trabajo que aborde los trabajos preliminares necesarios para la puesta en marcha de la Agencia en la que, a nivel ministerial, estarán representados los Estados miembros que lo deseen y cumplan los requisitos establecidos. En cuarto lugar, se ha avanzado notablemente en la definición de lo que deba ser en el futuro la “cooperación estructurada”, cuyo

estatuto básico ha sido objeto de un Protocolo en el que ha trabajado la CIG. También debe señalarse, en quinto lugar, que, tras los acuerdos alcanzados a finales de 2002, se puede afirmar que el sistema “Berlín Plus”, que debe ser el marco de relaciones entre la Unión Europea y la OTAN, ha quedado definido e incluso ensayado en la práctica, como ya hemos señalado, en el caso de Macedonia. Como sexto punto, debe señalarse que la CIG ha suprimido la discutida cláusula de defensa mutua, prevista en el artículo III-214 del proyecto de Constitución. Puede que algunos consideren esto como un retroceso, pero debe igualmente señalarse que otros estiman que se trataba de una norma más bien innecesaria y que, además, se evita así un obstáculo para la aprobación del texto pues varios Estados miembros discrepaban acerca de su utilidad, por no hablar de que también el aliado trasatlántico, Estados Unidos, entendía que, supuesta la existencia de la OTAN, esa cláusula carecía de sentido. En efecto, debe hacerse notar que de los 15 Estados miembros, antes de la ampliación del 1 de mayo de 2004, 11 son asimismo miembros de la OTAN y los otros cuatro, que en teoría serían los que más la necesitarían, han sido los más reticentes a la inclusión de la cláusula en el texto. Véase al respecto el artículo firmado conjuntamente por los ministros sueco y finlandés de Asuntos Exteriores, Laila Freivalds y Erkki Tuomaja, respectivamente, en el diario Dagens Nyheter (11 de noviembre de 2003) en el que escriben lo siguiente:

“Rechazamos contundentemente la propuesta de la Convención de que un grupo de Estados miembros estableciesen una defensa mutua en el marco de la Unión Europea. Esta propuesta corre el riesgo de dividir a la Unión en materia de política exterior y, sobre todo, produciría innecesarias tensiones en la cooperación trasatlántica. Muchos otros Estados miembros de la Unión Europea, viejos y nuevos, comparten nuestro punto de vista sobre esta cuestión. Deseamos que la Unión Europea continúe desarrollándose como una alianza política con solidaridad recíproca, no como una alianza militar con obligatorias garantías de defensa.”

En el mismo artículo, estos responsables políticos escandinavos apoyan la cláusula de solidaridad prevista en el artículo 42 del proyecto de Constitución para los casos de que un Estado miembro sea víctima de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano. Señalemos asimismo que la versión de este artículo periodístico que aparece en el número 67 de los Chaillot Papers, que edita el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, con sede en París, se afirma que:

“Este artículo... sintetiza la actitud general de los Estados miembros no aliados con relación a la configuración futura de la PESC y de la PESD.”

Por cierto, curiosa denominación esta de “no aliados” para designar a los Estados miembros de la Unión Europea que, por no ser miembros de la OTAN, recibían antes el nombre de “neutrales” e, incluso, en otras ocasiones, el de “no alineados”. Es éste un problema terminológico, menos inocente de lo que puede parecer, porque refleja una asimetría existente dentro de la Unión Europea en relación con la defensa común que, en el actual contexto geoestratégico y en estos comienzos del siglo XXI, muchos, entre los que me cuento, no alcanzamos a entender, aunque sean evidente las razones de tipo tradicional en que se apoya esa peculiar visión.

Con las limitaciones y carencias, de fondo y coyunturales, a que hemos aludido y, seguramente, con otras muchas que percibirá el atento lector, esperamos que este trabajo sea de utilidad para cuantos se interesan por estas cuestiones. Si estas páginas sirven para suscitar el debate y la crítica e incluso, deseablemente, para alumbrar nuevos enfoques quienes hemos participado en este grupo de trabajo nos daremos por satisfechos. Es obligado terminar estas líneas de presentación agradeciendo su colaboración a todos los miembros del grupo y, sobre todo, al CESEDEN y a su director, el teniente general Domingo Marcos Miralles, que tuvo la amabilidad de encomendarnos esta tarea. Esperamos no haberle defraudado.

*ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO LEDO
Senador del Partido Popular por Madrid y presidente de la Asociación Atlántica Española.*