

EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO. IMPLICACIONES EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Rodolfo Arroyo de la Rosa
Comandante de Transmisiones.

Introducción

«... los 50 años de los Tratados de Roma no constituyen en la historia sino un pequeño parpadeo. ¿Festejaremos algún día algo más, festejaremos el 25 de marzo de 2057 el centenario de los Tratados de Roma también en una Europa de paz y de libertad, democracia y Estado de Derecho? No lo sabemos.»

Con estas palabras, el día 25 de marzo de 2007, Angela Merkel, canciller de la República Federal de Alemania y presidenta del Consejo Europeo, planteaba sus dudas y anhelos en el discurso pronunciado con ocasión de la ceremonia oficial de celebración del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma.

La Unión Europea celebraba sus 50 años de existencia, y lo hacía con buena salud si se mira con perspectiva histórica, pero en estado precario si se focaliza sobre su deprimida situación tras la negativa de Francia y Holanda a refrendar la mal llamada Constitución Europea.

Los representantes de los 27 países miembro de la Unión Europea se comprometieron el la «Declaración de Berlín» a completar hasta el año 2009 las reformas internas prometidas por la Constitución, aunque no se mencionara de forma directa al Tratado Constitucional y aludiendo a «fundamentos comunes renovados». Ése es el punto central de la declaración, y Merkel asumió en primera persona el reto de relanzar la reforma institucional que la Unión Europea ampliada exige.

Desde un punto de vista «purista» de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), esta declaración es el último texto oficial en el que se trata de forma expresa (1) la seguridad, y lo que es más importante, las intenciones al respecto.

Pero como es sabido el punto de partida de esta declaración de intenciones en materia de seguridad y defensa comenzó allá por mayo de 1947 cuando franceses y británicos firmaron el Tratado de Dunkerque, forjando con él una alianza en un escenario en el que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se confirmaba como el enemigo de

(1) Declaración de Berlín: 1. «Nos esforzamos por alcanzar la paz y la libertad, la democracia y el Estado de Derecho, el respeto mutuo y la responsabilidad recíproca, el bienestar y la seguridad, la tolerancia y la participación, la justicia y la solidaridad.» 2. «Vamos a luchar juntos contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la inmigración ilegal. Y lo haremos defendiendo las libertades y los derechos ciudadanos incluso en el combate contra sus enemigos.»

las democracias. Este Tratado recogía un compromiso claro, si cualquiera de las Partes Contratantes fuera objeto de un ataque armado en Europa, las otras Partes Contratantes proporcionarían, de acuerdo con las previsiones del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas (2), asistencia a la parte atacada y toda la ayuda militar y de otro tipo en su poder.

Este Acuerdo se convierte en multilateral en el año 1948, al incorporarse Bélgica, Luxemburgo y Holanda, pasando a denominarse Tratado de Bruselas, el cual incluía también un compromiso de defensa. Con él se creaba una organización internacional conocida como Organización de Defensa de la Unión Occidental. Dentro de este Tratado se recoge un compromiso claro de defensa y asistencia mutua en su artículo 5.

En aquellas fechas la URSS representaba una amenaza desproporcionada que alentaba a los aliados a unirse ante el peligro común, y se abogaba por la necesidad de participación de Estados Unidos. El resultado fue el Tratado del Atlántico Norte firmado en 1949, el cual incluía el artículo 5 que prevé la defensa colectiva.

En el año 1950 se transfirieron las competencias militares de la Organización de Defensa de la Unión Occidental para evitar duplicidades. El día anterior el Consejo del Atlántico Norte creaba la estructura militar integrada.

La disposición clara de Estados Unidos de que la defensa de Europa dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) pasaba por incluir a Alemania obligaba encontrar una fórmula que disipara los recelos franceses.

A iniciativa británica se propuso a los franceses la creación de un ejército europeo, en el que se incluyera a Alemania. Este proyecto nonato llamado Comunidad Europea de Defensa incluía unas Fuerzas Armadas europeas comunes, con un presupuesto común y un artículo de defensa colectiva. La votación del proyecto en la Asamblea Francesa fue retrasado *sine die*.

Como el camino comunitario no fue posible se optó por el camino intergubernamental. En el año 1954 se firmaron en París los Protocolos al Tratado de Bruselas de 1948 (desde entonces el Tratado se conoce como el Tratado de Bruselas Modificado) que permitieron el acceso de Alemania e Italia y rebautizaron a la Organización como Unión Europea Occidental (UEO), pero las transferencias de competencias militares a la OTAN de 1950 hicieron languidecer a la Organización hasta los años ochenta.

No habrá iniciativas importantes en materia de defensa hasta los años ochenta. En el año 1986 se formaliza el Acta Única Europea en el que se incluye un título relativo a la coo-

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

peración política europea en materia de política exterior, pero quedaban fuera los asuntos de defensa, puesto que se excluían los asuntos militares. No se creaban tampoco instrumentos jurídicos específicos de concreción de decisiones.

Las dificultades para llegar a la cooperación política en asuntos de seguridad hizo que se volvieran los ojos a la UEO como el foro más adecuado. El proceso cristalizó, a iniciativa franco-belga, en la conocida como Declaración de Roma de 1984, en la que se señalaba la necesidad de utilizar más eficazmente a la Organización como forma de mejorar tanto la seguridad europea como la de los aliados atlánticos. Además, se reiteraba el deseo de reforzar el pilar europeo de la OTAN. Como muestra de este nuevo impulso la UEO realizó su primera operación militar entre los años 1988 y 1990. Los escenarios fueron el estrecho de Ormuz y el norte de Irak. La Organización se amplió en 1988 con el ingreso de España y Portugal.

Los años noventa suponen un cambio radical. Las Comunidades Europeas, la OTAN y la UEO adaptan sus estructuras y mentalidades a una agenda mundial completamente diferente: el desmoronamiento del mundo comunista, la reaparición de la guerra en suelo europeo (Balcanes) y la proliferación de conflictos intraestatales en todo el globo, los avisos del terrorismo islamista (ataques a las Embajadas americanas en Kenia, Tanzania, ataque al *USS Cole*).

Ésta es la década en la que nace la PESD. El 7 de febrero de 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea (3), en vigor desde entonces, que establece la estructura de pilares. El segundo pilar hace referencia a la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), que incluye la definición de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En una declaración anexa al Tratado se califica a la UEO como el componente defensivo de la Unión Europea y un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

Posteriormente el Tratado de Ámsterdam considera a la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión y abre la posibilidad de la inclusión de la UEO en la Unión si así lo decidiera el Consejo Europeo. La Unión Europea podría recurrir a la UEO para la realización de operaciones de paz (*operaciones Petersberg*), aunque no se incluía un compromiso de defensa colectiva en el seno de la Unión Europea.

El Consejo de la UEO de 19 de junio de 1992 concluyó que además de contribuir a la defensa común de acuerdo con el Tratado de Washington y el artículo V del Tratado de Bruselas Modificado posteriormente, las unidades militares de los Estados miembros de la UEO, actuando bajo la Unión Europea, podrían ser empleados para tareas humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y tareas de fuerzas de combate en gestión de crisis, incluida la imposición de la paz.

Es posteriormente en el Consejo Atlántico de abril de 1999 cuando se menciona en su texto no ya una capacidad autónoma de la UEO sino de la Unión Europea.

(3) Ha sido modificado posteriormente por el Tratado de Ámsterdam de 1997 y por el de Niza, en vigor desde febrero de 2003.

Pero, sin duda el hecho fundamental en todo el proceso de la elaboración de una idea de defensa común fue la Cumbre de Saint-Malo de 1998. En el comunicado posterior se señalaba, y aquí residía la gran novedad:

«La Unión Europea debe tener capacidad para actuar autónomamente, sustentada por fuerzas militares creíbles, medios para decidir usarlas y disposición para hacerlo con el fin de responder a crisis internacionales.»

Puesto que se estaba pensando en actuaciones en las que la OTAN no operara como tal, se indicaba la necesidad de que la Unión:

«Tuviera estructuras adecuadas y capacidad de análisis de situaciones, fuentes de inteligencia y capacidad para un planeamiento estratégico relevante, sin necesidad de duplicación innecesaria.»

Por último se hace referencia a la necesidad de una tecnología y una industria de defensa competitivas.

El Consejo de Helsinki (diciembre de 1999) resultó decisivo bajo el punto de vista de las capacidades militares. El Consejo fijó el contenido de uno de los conceptos más conocidos de todo este proceso: el Objetivo de Fuerza (*Headline Goal*), para ejercer toda la gama de *misiones Petersberg*.

En el año 2000 y tras el Consejo de Marsella, la UEO ha llevado una vida otra vez alejargada, reuniéndose únicamente la Asamblea Parlamentaria. Dos de sus activos como eran el Centro de Satélites y el Instituto de Estudios de Seguridad han pasado a la Unión Europea. A lo largo del año 2001 entraron en funcionamiento las estructuras definitivas del Comité Político y de Seguridad, Comité Militar y Estado Mayor.

Es en 2003, y bajo el marco de la PESD, cuando la Unión Europea lanzó, por primera vez en su historia, tres operaciones. La primera de carácter policial en Bosnia-Herzegovina, la segunda, *Concordia*, operación de tipo militar en Macedonia y la tercera en la República Democrática de Congo.

En el año 2004 fue el año en el que se adoptó el texto constitucional en el Consejo de Bruselas. Las novedades que incidían más directamente en materia de seguridad y defensa eran la posibilidad de nombrar un ministro de Asuntos Exteriores, la ampliación del espectro de misiones que pueda desarrollar la PESD o la posibilidad de crear cooperaciones estructuradas permanentes entre los Estados que deseen avanzar más deprisa.

Con este rápido repaso histórico llegamos al punto de partida de esta introducción: la «Declaración de Berlín», firmada de forma representativa por Angela Merkel, en su condición de presidenta de turno del Consejo, por el titular de la Comisión, José Manuel Barroso, y por el presidente del Parlamento Europeo, Hans-Gert Pöttering.

Con esta Declaración la canciller alemana escenificó un cambio de ciclo en la cúpula europea tras años de penosa crisis de liderazgo, tratando de clarificar la situación del Tratado Constitucional Europeo (TCE) tras los fracasos francés y holandés.

De las implicaciones respecto a la seguridad y defensa del Tratado y de su futuro tras la Declaración de Berlín, trataremos a continuación.

Defensa y seguridad común en el Tratado

Las ventajas de la Unión Europea nacen sobre todo de la colaboración espontánea entre individuos, gracias al creciente grado de libertad de comercio en el interior de la zona. Tal libertad fomenta la competencia, que es una forma de cooperación social conducente a una mayor riqueza. El aumento de la extensión del mercado a disposición de consumidores y productores hace crecer el bienestar personal y la eficiencia productiva (4). También es positiva la colaboración en otros campos, como el de la justicia, la moneda, la circulación interior de personas, etc., por lo tanto que se sientan solidarios entre ellos, si uno de los socios sufre una agresión, y declaren solemnemente y por escrito esta solidaridad, es una muestra de coherencia.

Esta solidaridad común se recoge en mayor o menor medida dentro del proyecto del TCE.

El artículo 40 (5), reitera en su primer párrafo, la voluntad política de construir una PESC y las reglas básicas de su funcionamiento. Según este párrafo, tres son los ejes sobre los que debe basarse la PESC:

1. La solidaridad política mutua entre los Estados miembros.
2. La determinación de las cuestiones de interés general.
3. La búsqueda de una creciente convergencia en la actuación de los Estados miembros.

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

El artículo 41 (6) del TCE es la piedra angular del futuro de la defensa europea. Según este artículo, cualquier decisión que se adopte en este sentido habrá de ser aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. No debe pasar desapercibida la mención expresa de que:

(4) SCHWARTZ, Pedro: artículo «La constitución europea resucitando» de la Agencia Interamericana de Prensa Económica.

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

(6) «1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros. 2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso el Consejo Europeo recomendará a los Estado miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estado miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco.»

«Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN...»

Éste ha sido un párrafo incluido con la sola idea de hacer la iniciativa más aceptable a determinados socios en particular al Reino Unido y los recién llegados situados al este de la Unión. La estrategia fue lanzar el instrumento inicialmente entre, al menos, los socios de la UEO, para ir ampliando posteriormente a nuevos socios. Una estrategia como la descrita necesita incluir desde el principio al Reino Unido, lo que obligó a matizar su alcance, con la mención expresa a la OTAN.

En concordancia con Helsinki, el párrafo tres del artículo 41 establece que los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión capacidades militares y civiles para contribuir a los objetivos fijados por el Consejo de Ministro. Esta obligación de largo alcance se ve matizada en la medida que en el mismo artículo señala, que la política de la Unión Europea no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados miembros, esto es, al estatuto de neutralidad de unos o la pertenencia a la OTAN de otros.

Misiones asignadas

Las decisiones relativas al inicio de una misión deberán ser adoptadas por el Consejo por unanimidad.

Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos fijados por el Consejo.

La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objeto garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas (artículo 41-1).

La misiones a las que se refiere el apartado primero de este artículo son detalladas en el catálogo del artículo III-309 (7) y abarcan todo el espectro de las conocidas misiones de apoyo a la paz. Esto sin duda supone un salto cualitativo y cuantitativo sobre las *misiones Petersberg*, al incluir, en consonancia con la Estrategia Europea de Seguridad (8), al terrorismo como la principal amenaza a la que se enfrenta la Unión Europea.

Es la segunda parte del punto uno del artículo 41 la más atacada por los detractores del Tratado, ya que según su punto de vista, legaliza la guerra preventiva. Nada más lejos de la realidad ya que este artículo se hace referencia a la prevención de conflictos, y además auspiciado por la Carta de Naciones Unidas. Por lo tanto se trata más bien de un

(7) Misiones: «abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlos en su territorio.»

(8) El 13 de diciembre de 2003 fue aprobado por el Consejo Europeo el denominado Documento Solana: «Una Europa segura en un mundo mejor».

artículo para concordar con el Capítulo VI (9) «Arreglo pacífico de controversias», Capítulo VII (10) «Acciones en caso de amenazas contra la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión» de la Carta de Naciones Unidas, o incluso con el conocido como Capítulo VI y medio (11) .

Cláusula de solidaridad

La «cláusula de solidaridad», con cuestionable técnica normativa, se reitera en dos preceptos: el artículo I-43 (12) y el III-329 (13).

-
- (9) Capítulo VI. Artículo 33.1. «Las Partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.»
- (10) Capítulo VII. Artículo 41. «El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.» Artículo 42. «Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de Naciones Unidas.»
- (11) Dado que muchas de las operaciones de mantenimiento de la paz buscan que las partes arreglen de forma pacífica sus controversias, la Organización de Naciones Unidas (ONU) inventó la opción de enviar una fuerza armada (que sólo puede hacer uso de sus armas en legítima defensa), para imponer el fin de hostilidades, y fueron bautizadas con este nombre por el segundo secretario general de la ONU, Dag Hammarskjöld.
- (12) «La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:
- Prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros.
 - Proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas.
 - Aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.
 - Aportar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste y a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano. Las normas de aplicación de la presente disposición figuran en el artículo III-329.»
- (13) Artículo III-329: «1. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas, los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo. 2. Las modalidades de aplicación por la Unión de la “cláusula de solidaridad” prevista en el artículo I-43 serán definidas mediante decisión europea adoptada por el Consejo, a propuesta conjunta de la Comisión y del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Cuando dicha decisión tengarepercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará de conformidad con el apartado 1 del artículo III-300. Se informará al Parlamento Europeo. A efectos del presente apartado y sin perjuicio del artículo III-344, el Consejo estará asistido por el Comité Político y de Seguridad, con el apoyo de las estructuras creadas en el marco de la política común de seguridad y de defensa, y por el Comité contemplado en el artículo III-261, que le presentarán, en su caso dictámenes conjuntos. 3. Para asegurar la eficacia de la actuación de la Unión y de sus Estados miembros, el Consejo Europeo valorará de forma periódica las amenazas a que se enfrenta la Unión.»

La aplicación (14) de la cláusula en cuestión se limita a la prevención, protección y asistencia en caso de amenazas y ataques terroristas. A esta cláusula le falta la puesta en común de los medios para responder a la agresión aunque recoge que puedan ser utilizados tanto medios civiles como militares.

La «cláusula de solidaridad» no es, sin embargo, una cláusula de asistencia, puesto que está limitada a unos supuestos concretos (terrorismo y catástrofe) y no puede ser evocada en la mayor parte de los casos de agresión directa.

Para los detractores del Tratado, tan loable propósito se vacía en dos fases. En primer lugar, el propio artículo III-329 dice que:

«Las formas de aplicación por la Unión de la “cláusula de solidaridad”, serán definidas por el Consejo de la Unión. Pero además, en segundo lugar, la declaración número 9 del Tratado establece que ninguna de las disposiciones de los artículos antes mencionados pretenden afectar al derecho de otro Estado miembro de escoger los medios más apropiados para cumplir con su obligación de solidaridad respecto de ese Estado miembro.»

¿Qué significa esto? ¿Qué si se produjese ese ataque terrorista o catástrofe, la «asistencia» no será la que reclame el Estado afectado, sino la que quieran prestar los otros socios de la Unión? Para los no partidarios del Tratado este apartado es cuanto menos cuestionable.

Esta «solidaridad» fue aceptada por la Convención sin excesivas controversias. El verdadero valor de la constitucionalización de esta realidad es que, en lo sucesivo, la solidaridad en esos casos pasa a ser entre los miembros de la Unión, una obligación de acción jurídicamente exigible entre los países que han ratificado el TCE, eso sí, a petición de las autoridades políticas del Estado afectado.

El atentado terrorista de Madrid en el año 2004, produjo la convicción unánime entre los líderes europeos que la lucha contra el terrorismo requería medidas eficaces inmediatas y que se trataba de una cuestión en la que todos los socios por igual debían sentirse directamente afectados. Ello llevó en el Consejo Europeo de Bruselas, los días 25 y 26 de marzo, a la puesta en marcha inmediata de la «cláusula de solidaridad» derivada del TCE.

La cláusula de asistencia

Esta cláusula de asistencia fue acogida tras una viva polémica. El punto de partida de la cuestión es la herencia del artículo V del Tratado de Bruselas Modificado. Este Tratado está vigente entre sus miembros de pleno derecho (15), aunque realmente subsiste formalmente aunque vacío materialmente de contenido, por la absorción de la casi totalidad de las competencias de la UEO por parte de la Unión Europea.

(14) Artículo III-300-1: «El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones europeas contempladas en el presente Capítulo.»

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

El artículo V comentado es una cláusula automática, que representa un compromiso mucho más tajante que el asumido en el marco de la Alianza Atlántica.

Según el artículo 41-7:

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

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

Esta cláusula de asistencia, recogida definitivamente en el artículo I-41.7, pasó por debates muy virulentos hasta su redacción definitiva. Las posiciones se fueron agrupando en torno a tres posturas:

1. Los europeístas tradicionales, para los que, una cláusula de asistencia en la Unión Europea era irrenunciable.
2. Los atlantistas, para los que la existencia de esta cláusula es un problema, porque podría debilitar la defensa colectiva de la Unión Europea, en el marco de la OTAN.
3. Los neutrales, que apuestan por una Unión Europea en la que no tengan cabida las cuestiones de defensa.

La firme determinación de los países comprometidos en la construcción europea mostrada ante el resto de socios hizo que las posiciones negociadoras se fueran modificando.

Los atlantistas, que ven como un mal menor el establecimiento del mecanismo defensivo en el interior de la Unión, con la participación de todos los socios, e intentar por todos los medios el sometimiento de la defensa colectiva a la OTAN.

Los neutrales, que temiendo quedar fuera del núcleo duro de la Unión Europea, aceptan seguir adelante, intentando por una parte no asumir compromisos de defensa que no desean y por otro intentar que la construcción europea no vaya demasiado lejos en estos temas.

En todo caso, y desde la perspectiva de las obligaciones que los países miembros de la Unión Europea que también son miembros de la OTAN han asumido en el marco de esta Organización, es evidente que la cláusula de asistencia mutua no puede tener más que un valor simbólico. La cuestión se plantea para aquellos Estados miembros de la Unión Europea que no sean miembros de la OTAN, que en el futuro estarán obligados a un deber de ayuda y asistencia en caso de agresión armada en el territorio de cualquier Estado miembro, lo que supone una notable transformación.

En un futuro cercano, llegado el caso, cada aliado europeo podrá recurrir a la asistencia en dos foros. Tal y como está redactado el TCE, la primera llamada de auxilio será en el marco de la Unión Europea, y ello por dos razones: la primera práctica, por la cercanía

de los medios con los que se podría materializar la colaboración y la segunda jurídica, porque literalmente la cláusula del artículo 41-7 es mucho más inmediata.

A pesar de esta aparente inmediatez, el artículo III-204.2 detalla el procedimiento por el cual el Estado miembro que fuera víctima de una agresión debe informar a los otros Estados y poder solicitar ayuda y asistencia. Este artículo obliga a que se inicie un proceso de consultas que podría dar lugar a retrasos en una situación de emergencia.

En la actualidad el Tratado de Bruselas Modificado no ha sido formalmente denunciado, a pesar de que, materialmente se ha producido la práctica total incorporación de la UEO a la Unión Europea, salvo en lo relativo a la cláusula de asistencia materializada en el artículo V, que seguirá en vigor entre los signatarios de dicho Tratado, al menos hasta la ratificación del TCE.

Flexibilidad

Al tratarse de uno de los núcleos duros de la soberanía de los Estados miembros, éstos se han mostrado particularmente recelosos a la hora de aceptar cualquier procedimiento de toma de decisiones que pudiera debilitar la regla de la unanimidad. Ha sido por ello, precisamente, por lo que en esta área de seguridad y defensa se han desarrollado de forma más significativa formas muy diversas de flexibilidad o integración flexible.

El TCE establece fórmulas concretas de flexibilidad para la PESD en varias cláusulas:

1. Los Estados miembros que establezcan fuerzas multinacionales pueden ponerlas a disposición de la PESD. (Artículo I-41.3).
2. El Consejo puede encargar la ejecución de misiones determinadas a un grupo de países, en particular operaciones de gestión de crisis. (Artículo I-41.5 y III-310.1).
3. Los Estados miembros que lleven a cabo estas operaciones deben de acordar entre ellos la gestión de la misión en asociación con el ministro de Asuntos Exteriores. (Artículo III-310.1.1).
4. Los Estados miembros que cumplan unos niveles superiores de capacidades militares y que hayan realizado compromisos vinculantes en la perspectiva de llevar a cabo misiones más exigentes, deberán establecer una cooperación estructurada dentro de la Unión. (Artículo I-41.6 y III-312).
5. Se constituirá una Agencia Europea de Defensa abierta a todos aquellos Estados miembros que deseen participar.

El TCE no contiene ningún mecanismo específico de flexibilidad en referencia a la creación de fuerzas multinacionales. Lo que sí se establece es una cláusula de convergencia de dichas fuerzas multinacionales hacia la Unión Europea. Así, el artículo I-40.3 establece que los Estados miembros que constituyan entre sí fuerzas multinacionales pueden hacerlas también disponibles a la PCSD.

La gran innovación del TCE en materia de defensa es la introducción de la cooperación más estrecha en esta área, que recibe la denominación de «cooperación estructurada permanente». Se trata de una forma de flexibilidad predefinida en el área de las capacidades militares. El borrador de la Convención preveía una cláusula muy estricta, según

la cual los Estados miembros que deseen y puedan alcanzar niveles más elevados de capacidad militar y que estén dispuestos a asumir compromisos más vinculantes en relación con misiones de mayor exigencia, deberán figurar en una lista incluida en un protocolo anejo al TCE.

Sin embargo, la Convención no elaboró finalmente este Protocolo, y el borrador propuesto para la cooperación estructurada produjo una viva reacción por parte tanto de países marcadamente atlantistas como de los no-alineados, lo que condujo a una revisión de este artículo. El resultado es una forma más abierta y transparente, referida a la asunción por parte de aquellos Estado miembros que deseen participar en la «cooperación estructurada permanente» de los criterios y compromisos en materia de capacidades militares que figuran definidas en el Protocolo.

El Protocolo establece que aquellos Estados miembros que deseen participar en la cooperación estructurada permanente asuman dos objetivos específicos de capacidades militares y una serie de compromisos formulados de manera más genéricas, sin condiciones cuantitativas o individuales concretas, para llevar a cabo los objetivos formulados.

Los objetivos de la cooperación estructurada permanente son:

1. Incrementar sus capacidades militares, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación (voluntaria) en fuerzas multinacionales, en programas europeos de equipamiento militar y en las actividades de la Agencia Europea de Defensa.
2. Estar en condiciones de aportar, a más tardar en 2007, y bien a título individual o como componente de fuerzas multinacionales, unidades de combate configuradas como una agrupación táctica para las misiones previstas. Esta aportación incluye elementos de apoyo, transporte y logística para llevar a cabo las *misiones Petersberg* ampliadas definidas en el TCE (artículo III-309). Las fuerzas de combate puestas a disposición de las misiones de la Unión deberán estar disponibles con un plazo de 5 a 30 días, durante un periodo inicial de 30 días prorrogables hasta al menos 120 días, y deberán ser capaces en particular «de atender solicitudes de la ONU».

Para la consecución de estos objetivos, el Protocolo detalla una serie de compromisos a asumir por los Estados participantes:

1. Cooperar con miras al cumplimiento de los objetivos de gastos de inversión en defensa que se acuerden.
2. Aproximar los instrumentos de defensa, armonizando y especializando las capacidades militares y propiciando la cooperación en materia de formación y logística.
3. Adoptar medidas concretas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la capacidad de despliegue de sus fuerzas.
4. Cooperar para que se adopten las medidas necesarias para cubrir las insuficiencias que se observen en el desarrollo de capacidades.
5. Participar en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

La evaluación anual de las contribuciones de los Estados participantes en materia de capacidades corresponde a la Agencia, en particular en relación a los criterios que debe-

rán elaborarse para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos para la realización de los objetivos propuestos.

Las cooperaciones estructuradas permanentes, así como la Agencia Europea de Defensa, caen de lleno, en el marco de las cooperaciones reforzadas, reguladas en el artículo 44 del TCE.

El mecanismo de las cooperaciones reforzadas en el seno de la Unión Europea es, sin duda, algo inevitable para el progreso de la construcción europea en determinadas materias, especialmente en el ámbito de seguridad y defensa. Esto es debido a una Europa con 27 socios y otras tantas sensibilidades.

Capacidades militares (16)

Estos avances materializados en cláusulas son, pues, significativos y no cuestionan ni las particularidades de la política de seguridad y defensa de algunos Estados miembros ni los compromisos de los Estados miembros que pertenecen a la OTAN. Tampoco corren el riesgo de transformar a la Unión en un bloque militar agresivo, como algunos parecen temer. No obstante, vista la naturaleza eminentemente intergubernamental de este ámbito y la realidad política en la que se engendró el Tratado, puede considerarse que el resultado final es más bien positivo.

Pero la realidad es que hoy por hoy la Unión Europea carece de la capacidad militar no sólo para pensar en una defensa autónoma o desarrollar una política de seguridad común más ambiciosa, sino incluso para poder ser un socio estratégico útil y relevante de Estados Unidos en el marco de la Alianza Atlántica. Es más, el desfase tecnológico y operativo entre las Fuerzas Armadas de ambas orillas del Atlántico ha alcanzado ya límites peligrosos y previsiblemente seguirá creciendo en los próximos años.

Corregir la incapacidad militar europea exigirá tres objetivos simultáneos. En primer lugar, los socios europeos deben incrementar los esfuerzos en defensa. En segundo término, se tendrán que potenciar los instrumentos que permiten racionalizar las actuales capacidades nacionales, evitando las redundancias y finalmente es preciso iniciar una transformación profunda en las Fuerzas Armadas que las adecúe en mayor medida al nuevo escenario estratégico.

La creación de la Agencia Europea de Defensa tiene por finalidad intentar paliar esta falta de capacidades militares.

(16) Según el artículo 41-3, «Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos fijados por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa. Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se creará una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (Agencia Europea de Defensa) para identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, para participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.»

Declaración de Berlín

Después del rechazo en los referéndum de Francia y Países Bajos, el proyecto de Tratado para una Constitución Europea parecía haber muerto, y con él todas las implicaciones en materia de seguridad y defensa que hemos expuesto. La duda estaba en el aire, y nadie se hubiera o incluso hoy mismo se atrevería a decir, qué pasaría si en este periodo de indeterminación fuera necesario acudir a esa cláusula tan sumamente «valiente» de asistencia.

Nada más formar su gobierno de coalición, la canciller alemana Angela Merkel declaró que era uno de los objetivos de su gobierno de coalición el sacar la Constitución del punto muerto en el que se encontraba. El presidente Zapatero convocó en Madrid una reunión de representantes de los países que habían referendado el proyecto de Tratado, para continuar por el camino de una integración cada vez más profunda de Estados y ciudadanos europeos. El presidente Barroso de la Comisión Europea se preocupa porque sobre la base de los tratados existentes, dice, la Comisión no puede funcionar.

La canciller alemana, Angela Merkel, anfitriona de los festejos del 50 aniversario del Tratado de Roma, reveló que se realizará una Conferencia Intergubernamental (CGI) durante el periodo de la Presidencia semestral portuguesa del Consejo en la segunda mitad del año 2007. Hasta el próximo mes de junio se presentará una «hoja de ruta» que será la base para tomar decisiones sobre las reformas a implementarse y a definirse en la CGI.

Los representantes de los Veintisiete se comprometieron el día 25 de marzo en la «Declaración de Berlín» a completar hasta el año 2009 las reformas internas prometidas por la Constitución, aunque no se mencionara de forma directa al TCE.

«...los ciudadanos tienen derecho a saber cómo imaginamos una Unión revitalizada y efectiva...»

Que entre en marcha para las elecciones a la Eurocámara en el 2009, dijo Merkel en su discurso. Ése es el punto central de la Declaración de Berlín que la canciller y los presidentes de la Comisión Europea y el Parlamento sellaron.

Las referencias en la Declaración de Berlín a la seguridad y defensa, como ya se vieron en el apartado introducción, no son por sí mismas excesivamente relevantes. Sin embargo los más optimistas entreven una auténtica declaración de intenciones renovadas cuando se dice:

«...Vamos a luchar juntos contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la inmigración ilegal. Y lo haremos defendiendo las libertades y los derechos ciudadanos incluso en el combate contra sus enemigos...»

Algunos han querido ver en esa alusión concreta al combate un guiño a la OTAN y sobre todo a Estados Unidos.

Pero fue en el discurso de la canciller alemana cuando de nuevo fueron renovadas las expectativas y los compromisos del Consejo Europeo, por boca de su presidenta.

Merkel abogó por seguir preservando y trabajando en pro de la unificación europea (17). En clara concordancia con los artículos I-40 y I-41 del tratado dijo que:

«... es indispensable una política exterior y de seguridad común. Que no debe ser aislacionista sino ir en cooperación con países asociados fuera de Europa. Estoy convencida de que la relación estrecha y amistosa con Estados Unidos y una OTAN fuerte están y estarán en el futuro en el interés fundamental de Europa. Ello no se opone a la profundización de la cooperación europea. Por el contrario es la otra cara de una misma medalla...».

Es de reseñar un detalle añadido en las palabras de la presidenta de turno del Consejo, cuando mencionó la importancia de una asociación estratégica global con Rusia, no excluyente a la Alianza Transatlántica. En palabras de Merkel:

«... representan un complemento necesario...»

Conclusiones

Los europeístas convencidos propusieron una «Constitución» que aclarara las líneas de responsabilidad y centralizara las decisiones, incluyendo las relativas a política exterior, seguridad y defensa, para que la Unión Europea se fuera pareciendo cada vez más a unos Estados Unidos de Europa.

Visto el fracaso del referéndum, la idea más extendida ahora entre los europeístas es establecer un círculo más íntimo de naciones que están dispuestas a fundirse en unos lazos más estrechos y un círculo exterior más desintegrado. Es decir una Europa de dos velocidades.

Hasta el frenazo provocado por las negativas francesa y holandesa no habían sido pocos los pasos que la Unión Europea había dado para dotarse por primera vez en su historia de una PCSD. El producto final resultó ser el TCE.

Este nuevo TCE incluye tanto una cláusula de asistencia en materia de defensa como una garantía de solidaridad en caso de ataque terrorista y una ampliación del catálogo de misiones militares en el exterior. La Unión se ha dotado a su vez de un concepto estratégico y ha desarrollado un importante entramado institucional para la adopción de decisiones en este campo.

El Tratado supone la culminación de una inflexión iniciada con el Tratado de Maastricht con la inclusión definitiva de la defensa como un componente de la unión política que pretende constituirse.

El motor fundamental de esta transformación ha sido la voluntad expresada por una mayoría de miembros de la Unión de convertir la organización de un mero espacio eco-

(17) Discurso 50 aniversario Tratado de Roma: «...De este modo, nosotros, aquí en Berlín, suscribimos hoy una Europa con igualdad de derechos entre todos los Estados miembros, grandes y pequeños, antiguos y nuevos. Sólo, cada uno de los países europeos es demasiado débil para hacer frente a los desafíos mundiales. En consecuencia, únicamente puede haber una respuesta: no actuar solos sino juntos en una Europa unida...»

nómico en un ente de naturaleza política, siendo la defensa común un componente imprescindible para considerar a la Unión como un verdadero actor político.

Pero, a pesar de lo anterior, en el seno de la Unión coexisten sin embargo dos visiones contrapuestas sobre la definición y la ambición de su defensa. Por un lado, están los países atlantistas, encabezados por el Reino Unido, que consideran no sólo innecesario sino peligroso dotar a la Unión de una capacidad autónoma de defensa común. En segundo lugar, hay otro grupo de socios que tradicionalmente se han definido como neutrales o no alineados (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) que son reacios a nuevos avances en materia de defensa dado que no quieren asumir nuevos compromisos en este campo. Por último, nos encontramos con el grupo de los nuevos socios del este incorporados a la Unión. La posición de estos países se une a la de los atlantistas, ya que tienen más confianza en la cobertura de seguridad que les proporcionan Estados Unidos a través de la OTAN que en el posible desarrollo futuro de una defensa europea autónoma.

Se puede afirmar que la voluntad dentro de la Unión para desarrollar una política de defensa común no es unánime y ni siquiera mayoritaria. Muy probablemente, los avances futuros en materia de defensa común estarán más en función de la voluntad política de los Estados que de disposiciones constitucionales, pendientes de validar o incluso rechazadas por ciertos Estados.

El Tratado reconoce que la defensa de Europa debe seguir siendo competencia de la Alianza Atlántica, al afirmar que la OTAN:

«Seguirá siendo, para los Estado miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta» (apartado séptimo del artículo I-41).

En cambio la cláusula de asistencia recogida en el TCE, convierte a la Unión Europea en una alianza militar, sin embargo, hasta ahora no se han establecido los dispositivos que aseguren su compatibilidad con la OTAN.

Por lo tanto, dentro de la Unión hay una gran fractura doctrinal, que se ve agravada con el hecho de que es más profunda entre las dos potencias militares de la Unión, Francia y Reino Unido, y hasta ahora siempre se ha reconocido que cualquier avance en defensa común dentro de Europa, carecerá de credibilidad si no incorpora la principal potencia militar de Europa: el Reino Unido.

A la falta de doctrina común se une la falta de capacidad militar para asumir el reto de su propia defensa y seguridad. O quizás esta falta de capacidad sea consecuencia de que no existe la ambición ni la voluntad de conseguir el objetivo de la defensa común.

La defensa común no se refiere únicamente a las agresiones contra el territorio de cualquier Estado miembro, sino que en muchas ocasiones la amenaza está a miles de kilómetros de las fronteras de la Unión. El problema es que, a pesar de que las misiones de paz y gestión de crisis están recogidos en el texto constitucional, no todos los países están comprometidos con estas tareas, recurriendo el Tratado a la cooperación estructurada para evitar esta falta de consenso.

En cuanto a operaciones exteriores será difícil alcanzar una independencia total respecto a OTAN. Así el futuro inmediato se perfila con operaciones en fase inicial en las que

se exija un alto nivel de fuerzas y un intenso apoyo logístico serán ejecutadas por OTAN, mientras que operaciones en fase intermedia o final (Bosnia-Herzegovina) en las que además de un despliegue militar existe un fuerte dispositivo civil serán ejecutadas por la Unión Europea.

Se vislumbra que los avances futuros en defensa común serán consecuencia de los impulsos que se den por parte de aquellos países más interesados en la defensa común, pero la falta de unas creíbles capacidades militares obligará a una dependencia casi total de la OTAN y por ende de Estados Unidos. Los intereses de España en especial del norte de África y la lucha contra el terrorismo perfectamente definidos en la PESD nos estimulan a continuar con esta política de seguridad y defensa, donde debemos tomar conciencia de que la Unión Europea es un hecho y es un tren que va muy rápido y que cuanto más tardemos en tomar la decisión efectiva de incorporarnos seriamente, de modo activo, más probabilidades tendremos de quedarnos en el vagón de la cola.

El nuevo impulso que desde la Presidencia alemana se pretende dar durante el primer semestre al TCE va a resultar determinante. La líder alemana intentará que los Veintisiete pacten un nuevo Tratado antes de fin de año, de modo que Francia y Holanda, así como la reticente Gran Bretaña, tengan tiempo para solucionar la papeleta de sus ratificaciones del texto. Pese a las grandes esperanzas puestas en ella, para quien Europa «no puede permitirse un nuevo fracaso», Merkel no lo tiene fácil.

La elaboración de la Declaración de Berlín ha puesto de relieve una vez más las profundas divergencias (18) entre los Estados miembros sobre lo que debe ser el proyecto europeo, pese a que la Presidencia alemana ha tratado de crear un ambiente positivo que acabe con el europesimismo reinante en la Unión Europea y que permita retomar las negociaciones sobre la reforma institucional.

La tarea más difícil para Angela Merkel comenzará al día siguiente de las elecciones presidenciales francesas, momento en el que se intensificarán las consultas entre los Estados miembros para encontrar una «hoja de ruta» sobre la reforma constitucional, que tiene que presentarse en junio, y convencer a los países (19) que, aunque firmaron la Constitución, han mostrado su rechazo a retomar el texto.

La Presidencia alemana trabaja con dos posibles escenarios, dependiendo de si las elecciones francesas las gana el candidato conservador Nicolas Sarkozy o la socialista Ségolène Royal. En el primer caso se celebraría una rápida CIG durante la Presidencia portuguesa en el segundo semestre del año y se aprobaría un nuevo texto en diciembre de 2007 partiendo de las ideas sobre el «mini Tratado» expuestas por Sarkozy que se pudiera presentar al Parlamento francés, evitando otro referéndum. Si gana Royal, la CIG sería mucho más larga, posiblemente hasta finales de 2008, porque la candidata socialista quiere introducir más cambios; habla de confeccionar un texto más «social» que

(18) Polonia y República Checa amenazaron hasta el último minuto con vetar el texto de la Declaración de Berlín, y al final se evitó cualquier mención al Tratado Constitucional y no se ofreció ninguna receta para superar la crisis.

(19) Países Bajos, Francia, Reino Unido, Polonia o República Checa.

sirva para resistir los efectos de la globalización. Cualquiera que sea el vencedor la fecha tope para la entrada en vigor del nuevo Tratado es 2009.

Independientemente del resultado final de ese nuevo Tratado «revisado», no cabe esperar excesivas variaciones en lo relativo a PESD.

Mientras España debe fijar su postura y determinar claramente en que escenario desea encontrar a las organizaciones de seguridad y defensa europea y que papel pretende desempeñar. Solamente si se tiene una visión clara y se alcanza un acuerdo nacional lo mas amplio posible sobre el futuro inmediato, se podrán adoptar medidas que contribuyan a hacerlo posible.

España ha demostrado estar comprometida desde el principio y con un alto nivel de capacidades, a cuantas iniciativas europeas han surgido en seguridad y defensa. Su nivel de compromiso es desproporcionado si se compara con los presupuestos que tiene dedicados en este ámbito. Por lo tanto, es fundamental equiparar las partidas presupuestarias asignadas a defensa con los del resto de países de la Unión, adecuándolos a la realidad estratégica y económica actual que España tiene en el mundo.

Bibliografía

BAUTIS OTERO, José Antonio: «Unión Europea: La Capacidad de Reacción Rápida», conferencia impartida en Jaca. 28 de septiembre de 2004.

CEBALLOS WATLING, Gonzalo: «Futuro de la Política europea de seguridad y defensa», *Monografía* del CESEDEN, número 85, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

Cuadernos de Estrategia, número 129, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

Declaración de Berlín, 25 de marzo de 2007.

Discurso conmemorativo de Angela Merkel por el 50 aniversario del Tratado de Roma, Berlín marzo de 2007.

Fuentes abierta de Internet y prensa.

MÉNDEZ DE VIGO y MONTOJO, Pedro: *Una política de defensa española para Europa*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, número 48/2004.

PÉREZ VILA, Jesús: Monografía Interarmas de Transición, *Constitución Europea*, 2007.

Tratado Constitucional Europeo.

TORREBLANCA, José: «La Identidad Europea de Defensa», Análisis del Real Instituto Elcano, *ARI*, número 144/2004.

