Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XXXVIII (2005) 245-274 / ISSN: 1133-3677

Una estrategia de seguridad y cooperación internacional común europea

Clara Isabel Cordero Álvarez
Real Centro Universitario
«Escorial-María Cristina»
San Lorenzo del Escorial

Resumen: Desde sus inicios, la UE fue concebida como un factor de seguridad en sí misma. En el nuevo contexto internacional en el que a las antiguas amenazas han de sumarse nuevas formas de peligro, se requiere un replanteamiento de su política exterior de seguridad común (PESC), donde recobren la importancia esencial necesaria las políticas preventivas y el trabajo de los servicios secretos.

Abstract: Since its constitution the UE was conceived as a factor of safety in itself. In the new international context in which to the old threats new forms of danger have to add themselves, a reframing of its foreign policy of common security (PESC) is required, where the preventive policies and the work of the secret services recover necessary the essential importance.

Palabras clave: Estrategia, Seguridad, Cooperación internacional, Unión Europea, Servicios secretos, PESC, Política Exterior, Defensa, Terrorismo, Amenazas internacionales.

Keywords: Strategy, Security, International cooperation, European Union, Secret services, PESC, Forcign Policy, Defence, Terrorism, International threats.

Sumario:

I. Introducción.

II. Necesidad de una estrategia común de seguridad.

2.1. *Definición de las amenazas y desafíos comunes.*
2.2. *Respuesta europea a estas amenazas.*
2.3. *Compromiso de todos los estados de la Unión de convertirla en un agente global activo, eficaz y coherente.*

I. Introducción

El *status quo* de Oriente Medio no es aceptable, y no son suficientes las líneas de actuación que se han ido asumiendo y desarrollando por los distintos Estados occidentales, fundamentalmente, dentro del proceso de integración que constituye la Europa de los hasta ahora quince, para asumir su inevitable papel de agentes modificadores de la inaceptable situación de este área. Las vías de colaboración que aducimos, y que sin éxito han ido sucediéndose a lo largo de estos candentes años, son las relaciones diplomáticas y los tratados de carácter intergubernamental.

Resulta del todo indudable la necesidad de establecer un orden internacional seguro y libre constituido por una yuxtaposición de Estados independientes, soberanos e iguales entre sí. Y para ello existe una condición esencial e imprescindible: la democracia como régimen de abanderamiento de un mundo libre y humanizado. A sabiendas de los no escasos defectos de los que adolece esta forma de gobierno, sólo cabe afirmar que «el poder del pueblo» es la forma menos mala para regir un país, pues sólo la expansión de la democracia conlleva libertad y prosperidad para los pueblos. Dicho esto, llegamos a la conclusión más que obvia de que lo que se impone en pleno siglo XXI es un cambio de régimen en toda la zona del Oriente Medio, desechando esos ancestrales regímenes autocráticos donde se mezclan con irracional fanatismo política y religión. Aunque esta situación no es exclusiva de Oriente Medio, sino que otros países de gran boom demográfico, como son India y China, también «gozan» de un sistema no democrático.

A esto han de sumarse otros peligros apremiantes que de esta inestabilidad política se derivan, como son la carrera armamentística de destrucción masiva y el nuevo terrorismo internacional, y que se constituyen, al mismo tiempo, por un lado, como las más importantes amenazas a la seguridad y paz internacional y, por otro, como el más importante desafío a afrontar por los países civilizados, y por lo que nos toca más de cerca, por los países europeos; problemas estos

a los que añadimos los conflictos regionales, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada.

En lo referente a la economía mundial, daremos unas pinceladas nada más. Resulta incontestable que el marco actual de globalización, donde el crecimiento es directamente proporcional al aumento de la inestabilidad por ser un proceso bastante desigual en los diferentes países con distintas riquezas y regímenes políticos, con la disolución de las fronteras económicas (libre comercio, libre circulación de las personas, capitales y servicios), los constantes cambios políticos y legislativos para adaptarse a esta nueva macroeconomía mundial, el avance tecnológico materializado en la información, comunicaciones y transporte, unido a la crisis de países emergentes o en transición en la segunda parte de la década de los noventa, como México, Brasil, países asiáticos, Rusia, etc., sigue siendo los EEUU el gran motor de la economía mundial, así como de la fuerte y rápida recuperación de la crisis económica global manifestada desde la última década del siglo XX. Aunque China e India en los últimos años están generando una importante demanda de energía que contribuye manifiestamente a esa recuperación, el resto de los países dependen de la demanda de EEUU y China, con contadas excepciones, como es el caso de nuestro país. Por su parte, la Zona Euro y el resto de países que constituyen el bloque fuerte contribuyen muy escasamente al crecimiento de la economía mundial. En lo que atañe a la UE, tiene como línea de actuación básica para promover el desarrollo de los países, el sostenimiento mediante subvenciones, es decir, inyecciones económicas. No obstante, esto puede suponer, y de hecho es lo que normalmente conlleva, tráfico de influencias e incentiva la corrupción.

Para evitar todos estos comportamientos indeseados, la actuación de la Europa institucionalizada debería de centrarse en promover las condiciones necesarias para el libre comercio, quitando las barreras impeditivas como es el caso de la PAC, garantizando el libre cambio, abriendo cada vez más la fronteras... Así, la cooperación para el desarrollo por parte de Europa en Oriente Medio debería consistir en promover y garantizar las condiciones necesarias para el libre comercio.

II. Necesidad de una estrategia común de seguridad

En esta nueva coyuntura internacional donde en Europa el concepto tradicional de «guerra» entre Estados resulta un anacronismo,

siendo la creación de la Unión una pieza clave para llegar a esta situación, nos enfrentamos a otras muy distintas circunstancias donde se hace más que patente la necesidad de una reforma en la estructura institucional y, más concretamente, en la Política Exterior y la Seguridad Común (PESC) de nuestra Europa continental. Y es precisamente en estas circunstancias donde la Europa de la Unión todavía no tiene muy claro el papel que ha de asumir para conseguir consolidar un continente unido y pacífico. Mientras que Estados Unidos ha desempeñado siempre un papel básico para la consecución de estos objetivos, apoyando la integración europea y mediante una tangible colaboración en el mantenimiento de la paz y seguridad del continente mediante el instrumento de la OTAN; recordemos casos tan recientes en nuestra memoria como Kosovo, donde quedó más que patente la incapacidad de la Comunidad Internacional institucionalizada –ONU–, más concretamente en la figura del Consejo de Seguridad, en el cumplimiento de su misión más fundamental: el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Y más recientemente el caso de Dafur, situado al oeste de Sudán, con seis millones y medio de habitantes, y más de un millón de personas desplazadas y refugiadas (un millón doscientos mil desplazados y 200 mil refugiados en Chad, según cifras aproximadas), contando hasta el momento con al menos 130.000 muertos y miles de mujeres y niñas violadas por las milicias tanto *janjawid* como por las propias fuerzas de seguridad. Es momento de actuar por parte de la comunidad internacional asumiendo sus responsabilidades en la defensa de su población civil, de sus más fundamentales derechos humanos y garantizar la asistencia humanitaria hasta la finalización del conflicto interno [1]. Al respecto, el 30 de agosto de este año el Secretario General de la ONU presentó un informe sobre los avances significativos para la población civil en esta crisis en materia de derechos humanos y Derecho Humanitario [2].

---

1. Véase al respecto el artículo RUIZ MIGUEL, C., «Implicaciones geopolíticas del conflicto de Darfur (ARI)», en *Real Instituto Elcano de Estudios internacionales y Estratégicos. ARI,* 141 (2004) - *Análisis* (20/9/2004) .

2. Mediante la resolución 1556, aprobada el pasado 30 de junio de 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU concedió al gobierno sudanés 30 días para tomar medidas a fin de aliviar la situación humanitaria y mejorar la seguridad, bajo la amenaza de sanciones económicas y diplomáticas. El informe que ha sido elaborado por el secretario general de la ONU, Kofi Annan, y que fue objeto de debate en el Consejo de Seguridad, no menciona ni se recomienda imponer sanciones. Annan indica en el informe que ha habido «algunos progresos» en la implementación del «comunicado

Pero no es un caso aislado; problemas como el de Cachemira y la península de Corea tienen repercusión directa e indirecta sobre los intereses europeos, como también los conflictos más cercanos, primordialmente los de Oriente Próximo. Para nuestro país aparece una muy buena oportunidad para demostrar nuestro talante en política exterior en una materia como es la intervención en conflictos regionales, ya que España, en breve, va a asumir la presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU.

Por otro lado, es incuestionable la posición de dominio absoluto del que goza en la actualidad Estados Unidos como potencia dada su riqueza económica, fuerza militar e innovación tecnológica, que carece de rival. No existe, hoy por hoy, una alternativa al poder americano, no hay un sistema alternativo global, por lo que cabe afirmar que estamos ante una «hiperpotencia» o «unipotencia». No obstante, no estamos ante una omnipotencia, pues aunque nos encontramos en un mundo que tras la Guerra Fría se ha definido como «unipolar», desde la perspectivas del papel de EEUU en el espacio internacional mundial, este mundo sólo se puede gestionar multilateralmente, y es ahí donde recobra su vital importancia la UE [3].

Así, la UE no puede seguir escondiendo la cabeza, siguiendo con una política aislacionalista, y debe hacer frente a los retos más importantes en el orden internacional, como son por ejemplo la economía mundial o el terrorismo internacional. No podemos olvidar uno de los objetivos recogidos en el artículo 29 del TUE (Tratado de Maastricht de 1992): ofrecer a los ciudadanos europeos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, elaborando una acción en común entre los Estados miembros en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia.

---

conjunto» y el «plan de acción» que acordaron la ONU con el gobierno de Sudán. Sin embargo, Annan subraya que el gobierno sudanés «no ha cumplido completamente con sus obligaciones», y continúa afirmando la necesidad de presencia internacional sustancial en Darfur lo más rápido posible para garantizar la seguridad y dar una posibilidad a la paz.

3. Véase al respecto el artículo del Secretario de Estados de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, LEÓN, B., «Un nuevo gobierno, una nueva política exterior», en revista *ARI del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 13 (agosto-septiembre 2004) 4-8. Donde destacamos a modo de conclusión las siguientes palabras: «*El Gobierno español pretende que nuestro país se convierta en un decidido promotor de legitimidad en el sistema internacional, un orden aceptable para todos sólo puede lograrse creando legitimidad.*»

Artículo éste que junto con el 61 del TCE seguían siendo la base del espacio europeo de seguridad, libertad y justicia en la reunión del Consejo Europeo en Tampere, el 16 de octubre de 1999, para llevar a la práctica el referido espacio de justicia, libertad y seguridad en el continente.

No obstante, no podemos desconocer que la UE en el campo de la seguridad y defensa ha avanzado mucho en los últimos años, aunque no sea suficiente y sea desconocida esta labor por casi la totalidad de la ciudadanía europea. En lo concerniente a la amenaza del terrorismo internacional, y tomando prestadas palabras del llamado como futuro Ministro de Exteriores de la UE, y actual alto representante para la política exterior de seguridad común de la UE, Javier Solana, recogidas en lo que se ha denominado *Documento Solana,* texto de diciembre del pasado año 2003, que se ha calificado como el manifiesto de la conciencia de la Unión en respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York: *«El terrorismo internacional es una amenaza estratégica. Pone en riesgo vidas humanas, supone grandes gastos y amenaza la apertura y tolerancia de nuestras sociedades.»*

Se pone claramente de manifiesto la insuficiencia de la actual Unión para asegurar una Europa segura a sus ciudadanos ante las nuevas amenazas y la necesidad de afrontar determinados objetivos estratégicos para este nuestro nuevo mundo, es decir, el reconocimiento expreso de la necesidad de adopción de una estrategia comunitaria de seguridad como punto de partida en la construcción de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD); Europa, pues, «a ponerse las pilas» .

Tenemos que asumir que a la lucha que la Sociedad Internacional mantenía *versus* terrorismo tradicional, ha de agregarle una nueva vertiente de pugna, los nuevos movimientos terroristas. A diferencia de que para el terrorismo tradicional, que cuenta con un fundamento político y por este camino podría llegarse a treguas e incluso al fin de la violencia, las nuevas corrientes de terrorismo parecen carecer de límite alguno y sus integrantes dispuestos a perder la vida por la causa, básicamente ligada a un fundamentalismo religioso extremo, como es el caso de las células de Al Qaeda. Y es en este devenir de acontecimientos donde Europa es al mismo tiempo objetivo y base de estos terroristas, donde la Unión debe concienciarse de cuál quiere que sea su papel en el escenario internacional, uno de los protagonistas principales (agente global) o seguir con un role secundario o

incluso en determinadas ocasiones de simple atrezo. El primer paso podría consistir, por ejemplo, en fomentar una política europea de desarrollo de seguridad común fuerte y definida de la que se priva actualmente dentro de la PESC [4].

Y es que una unión de hasta ahora 25 Estados, con más de 450 millones de habitantes que representan cerca de la cuarta parte de la producción económica mundial, debe tener un papel en la escena internacional. Para ello necesita aunar a todos los Estados miembros en un única voz para poder ser tenidos en cuenta, y eso justifica y fundamenta la necesidad de una definición europea común de la seguridad mediante la redacción de una estrategia de seguridad conjunta. Con este objeto han de realizarse varias tareas básicas como son:

Primero, identificación en común de lo que se entiende por amenazas, para poder combatirlas en común.

Segundo, consenso europeo sobre la forma de dar respuesta a estas amenazas comunes, mediante el establecimiento de un conjunto de relaciones estables con los países vecinos y acciones preventivas para evitar las causas de los conflictos regionales.

Tercero, compromiso de todos los Estados de la unión de convertir ésta en un agente o actor global activo, eficaz y coherente, para ello es primordial que la UE coopere activamente con la nación americana en estas lides y por vez primera se replantee cuál era la finalidad de su constitución y si corresponde con la realidad del momento. Es decir, debemos dejar atrás el antiatlantismo reinante en los últimos años causada por la división europea en torno a la guerra de Irak.

Tras los atentados del pasado 11 de septiembre de 2001, que fueron concebidos como un ataque a los más fundamentales pilares de la cultura occidental y la democracia, la Administración Bush reacciona y cambia significativamente su postura en política exterior en el mundo: de no intervensionista se pasa a una política absolutamente intervensionista. Y así se reflejó en la National Security Strategy (NSE), donde se marcaban como objetivos primordiales: la colaboración internacional, cooperación al desarrollo, el impulso de valores

4. CASAJUANA, C., «¿Para qué una estrategia de seguridad? La UE como actor global», en revista *Política Exterior*, 101 (septiembre /octubre 2004) 13-19.

morales, la democratización del mundo como garantía de libertad y seguridad, entre otros. Si bien resalta la existencia de un gran peligro integrado por tres factores: 1. Estados delincuentes o descomposición de las estructuras del Estado; 2. Disponibilidad de armas de destrucción masiva; y 3. El terrorismo; y a ello dedica EEUU toda su estrategia nacional, desembocando en políticas de prevención, es decir, en ataques preventivos *(preventive attacks)*, dado que los peligros hay que cortarlos de raíz adelantándose a ellos.

Dejando a parte la cuestión de si fue o no legítima la intervención de EEUU en Irak, a sabiendas de los endebles e incorrectos argumentos en los que se fundamentó, lo cierto es que graves amenazas se ciernen sobre la seguridad y defensa en el orden internacional y que Europa no se puede quedar de brazos cruzados, ya que la Comunidad Internacional institucionalizada, concretamente en su Carta Fundacional, la Carta de las Naciones Unidas, no se recoge el derecho de injerencia de los Estados por razones humanitarias, y que imperativamente se debería de recoger un procedimiento y condiciones para su ejercicio. Dado que estamos ante una globalización mundial, no podemos continuar siendo testigos mudos de vulneraciones reiteradas de derechos humanos en determinados países.

Europa adolece de un grave problema: de ser la unión desunida. La cuestión es que los europeos queremos seguir siendo nosotros mismos sin dejar de participar del Todo, pretendiendo globalizar la individualidad. No obstante, lo que la globalidad exige es otra cosa, necesita cada vez de menos individuos, menos razas, menos naciones, menos idiomas, etc., y los europeos aspiramos a ella pero pretendiendo no renunciar a nuestra condición de individuos, no existe una identidad nacional europea común.

Vamos a analizar cada una de las tareas que han de cumplirse para poder hablar de una estrategia de seguridad comunitaria.

2.1. *Definición de las amenazas y desafíos comunes*

De acuerdo con la estrategia europea de seguridad, conforme a Solana, son cinco: la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el terrorismo, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada.

No podemos despreciar estas amenazas, pues en el caso de España ya han causado un grave daño en lo que al terrorismo se refiere. Además, el crimen organizado es un peligro cada vez más inminente en todos los países europeos exportados de los países del Este, y los conflictos regionales suponen una puesta en peligro de nuestros intereses y una amenaza real a la estabilidad de nuestras fronteras. Si algo hay claro en este aspecto es que la seguridad interna y exterior se encuentran interrelacionadas.

En cuanto a la proliferación de armamento, durante muchos años la UE ha seguido una política contraria a ésta. En este sentido, acaba de aprobar otro programa de acción que establece medidas para fortalecer el Organismo Internacional de la Energía Atómica, imponiendo controles más estrictos a las exportaciones y poder hacer frente a envíos ilegales y adquisiciones ilícitas (mercado negro de armas).

En lo que se refiere a los Estados en descomposición, como es el caso de Afganistán, Timor Este, África o los Balcanes, se hace necesaria la intervención internacional para restaurar el orden, para lo que se ha de disponer de instrumentos militares, así como para garantizar los más esenciales derechos humanos en esas zonas mediante instrumentos humanitarios. Europa cuenta con todos estos instrumentos, políticos, militares, económicos y humanitarios, y en bien de sus propios intereses y de la seguridad de sus ciudadanos han de intervenir en el restablecimiento de estos países.

Entre las amenazas posibles no se incluye la invasión territorial, puesto que la defensa territorial no forma parte de la PESD, pues se trata de una competencia nacional, salvo para los países de la OTAN, para los cuales es un cometido de la Alianza. Para la organización UE la defensa del territorio como tal carece de sentido, toda vez que las fronteras en la unión son irrelevantes, y que nuestros intereses no se circunscriben al territorio de la UE. Por todo ello, se hace necesario defenderlos en todo el mundo.

Todas estas amenazas no podemos entenderlas de una forma aislada unas de otras, sino, por el contrario, han de percibirse con la posibilidad de combinarse entre ellas, así el terrorismo acude a las armas de destrucción masiva; el fomento y desarrollo de organizaciones criminales en Estados en descomposición, etc. Estas y otras combinaciones posibles atañen directamente a la seguridad europea.

2.2. *Respuesta europea a estas amenazas*

Son varias las actuaciones necesarias a llevar a cabo para poder elaborar la estrategia de seguridad comunitaria en respuesta a estos peligros. Europa debe asimilar que dispone de poco tiempo para la integración de las minorías musulmanas, y que eso supone trabajar al mismo tiempo, si es posible, en políticas preventivas y en el reforzamiento del trabajo de los servicios secretos.

Por un lado, debemos procurar la seguridad de los países colindantes. Y aquí no podemos obviar la importancia que debe darse en nuestra estrategia al conflicto de Oriente Próximo, como hemos mencionado previamente. Con la adhesión de los últimos 10 países a la Unión, se ha transformado su frontera oriental, por lo que ahora la UE es fronteriza con distintos países de la desintegrada URSS, como son Ucrania, Bielorrusia, República de la Federación Rusa o Rusia (considerada como la continuadora de la URSS) e Israel. Esto condiciona aún más la necesidad de cooperación con estos países para lograr la estabilidad dentro de sus fronteras y, por tanto, garantizar en lo posible la seguridad en las nuestras.

Por nadie resultan desconocidos los problemas y tensiones internas existentes en la mayoría de los países que, a día de hoy, son vecinos fronterizos de la Unión. De actualidad indiscutible ha sido y es la crisis política y social que en Ucrania se está viviendo desde principios del pasado año 2002, pero que logró su cenit en las pasadas elecciones de este otoño. Desde un primer momento las distintas fuerzas democráticas ucranianas estuvieron advirtiendo públicamente a los políticos de la capital ucraniana, Kiev, y de otras capitales europeas de que las elecciones presidenciales no iban a ser ni limpias ni libres, y esto basándose en dos razones que dejaban la cuestión fuera de duda, como fueron las interferencias sin precedentes del gobierno en la campaña preelectoral y la censura de los medios de comunicación desde las elecciones legislativas de marzo de 2002. No obstante, ante estos acontecimientos, los dirigentes ucranianos han hecho oídos sordos a los llamamientos de la ciudadanía para que se efectuasen cambios políticos y económicos reales, dado que la situación les beneficiaba y podrían así continuar en el poder por medios ilegales. Querían que la comunidad internacional siguiese en silencio como hasta ahora se prodigaba. Pero no es posible en el contexto actual permanecer por nuestra parte impasibles, toda vez que

estas situaciones de crispación interna de nuestros vecinos repercuten en nuestros intereses y ponen en peligro nuestra seguridad.

Europa y los demás observadores internacionales, según las palabras del que en ese momento era el candidato de la oposición al gobierno del país y actual presidente, Viktor Yushenko [5], deben, al respecto de los actuales acontecimientos en este país, de extraer cuatro importantes conclusiones:

– Europa ha sido testigo este año de dos cambios políticos fundamentales en el viejo continente: por un lado, la ampliación de la UE incluyéndose así ocho países del antiguo bloque soviético; y, por otro lado, las elecciones presidenciales en Ucrania. Lo que suceda en este país tras las elecciones no sólo tendrá consecuencias para el futuro de Ucrania, sino también y en gran medida para el de Europa y Rusia.

– Como consecuencia del seguimiento que han realizado los distintos medios de comunicación, el mundo ha podido ver una Ucrania completamente distinta de los juicios predeterminados y anacrónicos que de este país se tenían en el exterior: como asociarlo sólo con Chernobyl, a regímenes corruptos o a escándalos en torno a altos cargos. El mundo está viendo un país que ensalza los valores democráticos, que aspira a alcanzar una verdadera democracia y, lo más importante, que no tiene miedo a defender dichos valores.

– Que el régimen político saliente está amenazando a Europa con el separatismo y la disolución de Ucrania. Una amenaza que está en manos de todos que desaparezca definitivamente.

– El pueblo ucraniano es consciente y reconoce que una nación económicamente próspera y tolerante con su sociedad bilingüe y multiétnica y respetuosa con todas las confesiones religiosas.

Por todo ello, los observadores internacionales, y concretamente la Unión Europea por proximidad geográfica y de valores, deben intervenir en el cumplimiento de estas premisas y en el apoyo del pueblo ucraniano para que triunfen los principios democráticos, una victoria legítima basada en la ley.

---

5. YUSHENKO, V., «Una revolución popular», publicado en *The Wall Street Journal Europe*, Boletín Internacional, 3-12-04.

Qué podemos decir respecto de la crisis de Oriente Próximo: que preocupa en todo el mundo, sobre todo, en lo referente a la agitación política de la zona de Gaza y Cisjordania, donde es obvio que se necesita la intervención internacional para poder engendrar una solución que flexibilizase la situación y ayudara a salir del punto muerto en que se encuentra, fudamentalmente desde la muerte de Arafat, una solución que conjugue efectivamente los dos bienes jurídicos en juego, la justicia para los palestinos y la seguridad a los israelíes.

La nueva dirección política palestina, que será elegida el 9 de enero, deberá demostrar en la futura franja autónoma de Gaza hasta qué punto es capaz de mantener bajo control los grupos terroristas dando ejemplo de democracia, característica que durante el anterior régimen no era prodigable. El líder israelí, Ariel Sharon, a la vista de los conflictos internos de los palestinos, manifiesta su desconfianza al respecto, pues entiende que faltan años para que puedan celebrarse negociaciones de paz con los palestinos sobre las cuestiones principales, como el estatus de Jerusalén o el destino de los refugiados judíos, y de eso se aprovecha.

Si bien el asunto no es cuestión baladí, la transición política que debe de realizarse ha de ser lo menos traumática y con el apoyo del pueblo palestino, que es la parte más problemática, ya que la candidatura del líder de Al Fatah encarcelado en Israel, Maruán Barguti, que se presenta como el heredero de Arafat, es el favorito y más cercano al pueblo y pretende mantener viva la Intifada desde prisión. El aspirante con más posibilidades hasta ahora, el jefe de la OLP, Mahmud Abbas, se ve en este aspecto en clara desventaja, está en contra de la Intifada y cuenta con el aprecio de Israel y EEUU [6].

Y es precisamente para eso, para garantizar el cumplimiento de los principios básicos de la democracia, la justicia y el libre acceso a las urnas donde ha de intervenir objetivamente la comunidad internacional por el bien de todos los intereses en juego. Urge una solución una vez por todas y no someterlo a nuevas condiciones no contempladas por resoluciones de la ONU, como la de la democratización del mundo árabe y de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), como preconiza el proyecto del Gran Oriente Medio. En noviembre de 2005 se cumplirán 10 años del lanzamiento de la Declaración de

6. SCHMITZ, T., «El guión de Sharon», publicado en *Süddeutsche Zeitung*, Boletín Internacional, editorial del 3-12-04.

Barcelona y Asociación Euromediterránea, lo que dio lugar al proceso de Barcelona, y sería un buen momento para revisar y analizar las causas de su paralización respecto del conflicto palestino-israelí, y, en su caso, plantearse la forma más efectiva de su reactivación quizá como parte de la política de vecindad de la UE [7].

También hemos de reforzar nuestros lazos con nuestros vecinos mediterráneos. Una de las tareas por resolver de la Unión de los Veinticinco es reparar el actual estado de sus relaciones con el mundo árabe-islámico, puesto que con éste compartimos la frontera más extensa e históricamente más conflictiva, es decir, es nuestro pasado, presente y futuro, previendo la entrada de Turquía en la Unión esto se acentuará. Para Europa, el enmendar las actuales relaciones de Occidente con el mundo árabe-islámico es una necesidad estratégica y prioritaria en respuesta al fenómeno del terrorismo islámico internacional. Cabe cuestionarse cuáles han sido las razones de esta escisión. Entre las diversas causas se encuentra el conflicto palestino-israelí, anteriormente mencionado.

Asimismo, por motivos de seguridad hay que eliminar las diferencias económicas y democráticas del Mediterráneo, es decir, una

---

7. ACTO: Declaración final de la Conferencia ministerial euromediterránea de Barcelona, de los días 27 y 28 de noviembre de 1995 y su programa de trabajo. Cuyo objetivo era crear una asociación global euromediterránea con el fin de convertir el Mediterráneo en un espacio común de paz, estabilidad, prosperidad y de seguridad intensificando el diálogo político e instaurando una asociación económica y financiera, así como una asociación social, cultural y humana. A raíz de las orientaciones ya definidas por los Consejos Europeos de Lisboa (junio de 1992), Corfú (junio de 1994) y Essen (diciembre de 1994) y de las propuestas de la Comisión, la Unión Europea (UE), decidió establecer un nuevo marco para sus relaciones con los países de la cuenca mediterránea con vistas a un proyecto de asociación. Dicho proyecto se concretó en la Conferencia de Barcelona, a la que asistieron, los días 27 y 28 de noviembre de 1995, los quince Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UE y de los doce terceros países mediterráneos (TPM) siguientes: Argelia, la Autoridad Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía. Se invitó a la Liga de los Estados Árabes y la Unión del Magreb Árabe (UMA), así como a Mauritania (en calidad de miembro de la UMA).

Esta conferencia sentó las bases de un proceso que debía llevar a la elaboración de un marco multilateral de diálogo y cooperación entre la UE y los terceros países mediterráneos. En esa ocasión, los veintisiete países participantes aprobaron por unanimidad una Declaración y un programa de trabajo. La Declaración euromediterránea establece, en efecto, un marco multilateral que asocia estrechamente los aspectos económicos y de seguridad e incluye, además, una dimensión social, humana y cultural.

proyección solidaria en política exterior acorde con los compromisos contraídos en la Conferencia de Monterrey (México, 2002) de la ONU, donde los países participantes acordaron y aceptaron que para 2006 todos contribuirían con el 0,35% del PIB para ayuda al desarrollo, contribuyendo a eliminar las disparidades de desarrollo, y las diferencias de renta *per cápita* y democracia entre las orillas norte y sur del Mediterráneo. A lo que debemos añadir la creación de un espacio de libre cambio euromediterráneo como el previsto para 2010 para la consecución de estos objetivos [8]. Únicamente si la UE contribuye a la seguridad y desarrollo de los países que la rodean, mediante ayudas económicas, intercambios comerciales, culturales, cooperación, etc., podrá lograr un entorno seguro para sí misma.

La necesidad de un acercamiento de posturas con el mundo árabe-israelí se hace más elocuente en lo que se refiere a España. Es indubitable que nuestro país necesita una proyección total hacia el Magreb, y esto sólo es posible con unas relaciones a largo plazo de España con Marruecos y las de Marruecos y Argelia. Dos son las cuestiones o asuntos que dificultan estas relaciones, el Sahara Occidental y las reivindicaciones marroquíes de Ceuta y Melilla.

El segundo de los instrumentos para la lucha conjunta contra las amenazas comunes es la colaboración para un multilateralismo que logre una comunidad internacional fuerte, unas instituciones internacionales más eficaces y un orden internacional fundamentado en bases comunes sostenidas por todos.

Para la consecución de todo esto resulta imprescindible una alianza entre Europa y EEUU, pues aisladamente Europa no tiene oportunidad para dar solución a los complejos problemas de seguridad a los que se enfrenta dentro y fuera de sus fronteras. Si bien, y paradójicamente, en la medida que más se pone de manifiesto lo indispensable de este multilateralismo entre estos operadores internacionales, las percepciones de seguridad de EEUU después del 11-S están transformando su relación con Europa en una competencia y controversia no deseada ni permisible en estos momentos. Nuestro primer objetivo debe ser el establecimiento de una asociación eficaz y equilibrada con EEUU, pues la relación transatlántica es insustituible, pero al

8. PINO, D. del, «España/Europa: una visión constructiva del Mediterráneo», en *Política Exterior*, 101 (septiembre/octubre 2004) 59-70.

mismo tiempo debemos continuar estrechando lazos con Rusia por motivos fronterizos de seguridad evidentes.

Igualmente, en lo referente a las instituciones internacionales se perfila cómo una de las prioridades de la UE, siendo el primer objetivo el reforzamiento y reforma de la ONU, ya que dejando fuera de duda que la seguridad no sólo de la UE sino mundial sólo puede lograrse mediante el respeto de los principios y valores fundamentales preconizados por la Carta de las Naciones Unidas, es asimismo innegable la necesidad de reforma de la Comunidad Internacional institucionalizada (ONU). En el contexto internacional que vivimos originado por la crisis iraquí, la necesidad del establecimiento de un orden internacional democrático, de solución del conflicto árabe-israelí, la lucha contra la amenaza terrorista, la terminación de las crisis internas en el continente africano, el Cáucaso y Colombia, se ha puesto de nuevo de manifiesto lo imperativo de la reforma en Naciones Unidas, puesto que no podemos hallar solución alguna sin intervención de la comunidad internacional [9], donde la UE tiene un papel determinante.

Así, desde el Tratado de Maastricht (1992) se ha estado estudiando sobre cuál debería de ser el contenido de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para todos los Estados parte. Con la aprobación del documento elaborado por el alto representante para la PESC, Javier Solana, en diciembre de 2003, con el título «Una Europa segura en un mundo mejor» [10], la sociedad europea avanzó significativamente en esta dirección, haciendo referencia expresa a la necesidad de refuerzo de la ONU como una de las prioridades de Europa, mediante la dotación de medios necesarios para que pueda asumir y cumplir sus responsabilidades de forma eficaz. Podemos, igualmente, hacer referencia a otro informe sobre las relaciones entre la UE y la ONU, presentado por el diputado alemán Armin Laschet ante el Parlamento Europeo [11], donde se vuelve a reiterar la idea de

---

9. TOULEMON, R., «Por una reforma de las Naciones Unidas», en *Política Exterior*, 101 (septiembre/octubre 2004) 109-122.

10. SOLANA, J., *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégia européenne de sécurité*, Documento aprobado por los jefes de Estado y de gobierno reunidos en el Consejo Europeo de Bruselas, el 12 de diciembre de 2003.

11. LASCHET, A., *Raport sur les relations entre l´Union Européee et l´Organisation des Nations Unies,* Documento presentado en el Parlamento Europeo, Estrasburgo, enero de 2004.

que la UE participe en la reforma de la ONU como paso inminente hacia una multilateralidad efectiva.

En tercer y último lugar, la Unión debe ser capaz de desarrollar una labor preventiva lo suficientemente efectiva como para hacer frente a las distintas amenazas que las circunstancias internacionales actuales y futuras vayan demandando.

2.3. *Compromiso de todos los estados de la Unión de convertirla en un agente global activo, eficaz y coherente*

La eficacia de los instrumentos con los que la UE cuenta ha quedado demostrada en la práctica, basta señalar la intervención en los Balcanes; no obstante, no podemos negar que el potencial de la UE está aún por descubrir y explotar en toda su capacidad. Para ello, debemos ser conscientes de la necesidad de un cambio significativo en el comportamiento que hasta este momento se ha estado llevando a cabo por esta organización. Un cambio hacia la constatación de la UE como actor global activo, eficaz y coherente, y, lo más importante, preparado para cooperar con otros operadores globales. ¿Donde ha de proyectarse este cambio? Básicamente en todos los instrumentos diseñados para la gestión de crisis y la prevención de conflictos de los que dispone la UE, políticos, diplomáticos, militares y civiles, principalmente.

Durante los últimos años Europa con su comportamiento ha ido demostrando que no puede o no quiere convertirse en una gran potencia militar al estilo de EEUU o Rusia. Además, ninguno de los Estados miembros de la UE se encuentra dispuesto a asumir los gastos de armamento que por ejemplo EEUU afronta actualmente, contamos con un presupuesto conjunto para defensa de 160.00 millones de euros. Todo lo contrario, Europa pretende o, mejor dicho, confía en poder resolver los conflictos existentes en el mundo mediante recursos diplomáticos, el Derecho y la ayuda económica. Y en esta coyuntura es donde retoma importancia la prevención, es decir, la capacidad para detectar un problema desde sus comienzos y evitar que estos estallen y produzcan emergencias de orden internacional, antes de su proliferación. Y es en este campo donde destaca la importancia de la labor de los servicios secretos.

Debemos entender que se ha de producir un renacimiento de los servicios secretos recuperando la importancia que su trabajo tenía en

las décadas posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) en los años setenta. El director del área internacional de la Deutschland Radio de Berlín, Jochen Thies, en su artículo *El renacimiento de los servicios secretos* [12], establece en cuatro las causas o motivos de esta importancia de los servicios secretos en la década de los setenta. En primer lugar, por el miedo que Occidente tenía de un ataque por parte del Pacto de Varsovia; en segundo lugar, por el cambio que posteriormente se produjo en este contexto, pues ya no se ejecutaban a los espías, sino que se intercambiaban; en tercer lugar, y en estrecha relación con el desarrollo técnico, con la carrera por la conquista espacial mediante exploración por satélite, y el espionaje informático, que han impulsado progresos tales como el control informatizado de datos personales para usos criminológicos, para la búsqueda de delincuentes a través de características coincidentes. En último lugar, este autor reseña en su artículo la internacionalización del terrorismo que, desde la década de los ochenta, se estaba produciendo, y que es plenamente aplicable a la coyuntura actual internacional, que supone una seria amenaza para las democracias liberales europeas.

Durante la década de los noventa en Europa se produjo un relajamiento que se materializó en una drástica disminución de los presupuestos de defensa y recursos personales militares en todos los países, sólo se mantuvo la promesa de mantener una cooperación judicial europea más estrecha, y así nació en la Haya la Europol, una jefatura de policía conjunta. No obstante, fue más bien una conducta para cubrir expediente, con más relevancia pública y política que contenido efectivo, puesto que se le adjudicó una dotación insuficiente, unos 500 agentes de policía, y sus competencias inoperativas para el cumplimiento de su cometido, por lo que sus responsabilidades quedaban fuera de su alcance, pues no estaban los agentes autorizados ni para interrogar, ni registrar, ni arrestar, ni recurrir a confidentes, ni intervenir teléfonos, por poner ejemplos suficientemente ilustrativos. Todo ello permite entender porqué hasta ahora la cooperación entre los servicios secretos han dependido más de los contactos personales existentes entre ellos que de cualquier otro factor.

12. THIES, J., «El renacimiento de los servicios secretos», en *Política Exterior*, 101 (septiembre/octubre 2004) 49-50.

Dos trágicos acontecimientos han supuesto un cambio radical, no sólo en el trabajo que los servicios secretos venían desarrollando, sino también en lo relativo a la conciencia generalizada de la necesidad de elaborar una estrategia de seguridad y defensa común. Por un lado, los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono en Washington, y, por otro, los atentados del 11 de marzo del pasado año 2004 en Madrid. Estos incidentes de relevancia internacional han supuesto la puesta en marcha de un proceso de cooperación mundial entre los distintos servicios secretos, y el replanteamiento en Europa de los trabajos y competencias de los mismos.

No obstante, las primeras reacciones ante la nueva amenaza terrorista, tras el 11- S, fue totalmente contraria, es decir, una necesidad imperiosa de los Estados de renacionalizar sus políticas de seguridad de acuerdo con las demandas de sus ciudadanos; así, en toda la UE se diseñaron medidas antiterroristas nacionales sin tener en cuenta al resto de los países miembros.

Si bien, tras los atentados en Madrid, los gobiernos europeos cayeron en la cuenta de que Europa también era y es objetivo del terrorismo internacional y como amenaza común ha de establecerse unas medidas comunes y cooperar para prevenir y responder en su caso. Y con este objetivo pocos días después del 11 de marzo, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la cumbre de primavera celebrada en Bruselas, acordaron, en primer lugar, prestarse ayuda recíproca en caso de que un Estado miembro de la UE fuese objetivo terrorista, sentándose así las bases de la cláusula de solidaridad que se prevé en la Constitución europea, y de la que nos ocuparemos a continuación (Capítulo II, art. 42); y, por otro lado, establecer una cooperación más estrecha entre las diversas instancias administrativas estatales, para lo que se creó la figura del comisionado para asuntos de terrorismo de la secretaría del Consejo de Ministros, y el secretario general y alto representante de la PESC, Javier Solana, recibió el encargo de definir de forma precisa las actividades que deberá llevar a cabo su nuevo colaborador. Con todo ello, se pretende disponer de más y mejor información, lo que permitirá un uso más adecuado y eficaz de las instituciones comunitarias.

También se requiere una mayor coherencia en la actuación comunitaria en este campo para lograr poner en marcha una adecuada estrategia de defensa. Tenemos que reconocer que la UE es la organización regional que cuenta con el más amplio dispositivo de

estructuras e instrumentos de distinta naturaleza, a saber: políticos, diplomáticos, humanitarios, financieros, de policía y militares. Pero falta coordinación en su utilización, entre sí y con los instrumentos comunitarios de justicia e interior, en general para nuestra propia defensa y en especial para la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

III. Un reto a afrontar por el proyecto constitucional

Retomando la cuestión que nos ocupa, y centrándonos ahora en nuestro marco internacional-regional propio, es decir, en la Unión Europea, en materia de seguridad, defensa y libertad hemos de hacer obligada referencia a las novedades que aporta la Constitución europea en lo que se refiere a la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC), que aparece como un intento de retomar, tras un agónico período de crisis, la formación europea en esta materia.

Recogiendo las palabras de Francesc Serra i Massansalvador, profesor de Relaciones Internacionales y de Política Internacional Europea en la Universidad Autónoma de Barcelona y miembro del observatorio de Política Exterior Europea del Institut Universitari D´Estudis Europeus (IUEE), para ser sinceros, la Constitución europea, que tras largas negociaciones en la Conferencia Intergubernamental (CIG) reunida en Bruselas el 18 de junio del presente 2004, se llegó a un acuerdo entre los Estados miembros sobre el texto de la Carta Magna, no contribuye sustancialmente con grandes novedades a lo que atañe a la PESC, en su ámbito de actuación y funcionamiento, lo más destacable es la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la UE y otras mejoras dirigidas a intentar una mayor cooperación desde las instituciones en esta materia como son: el establecimiento de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares y la posibilidad de crear una cooperación estructurada permanente en materia de defensa entre los Estados miembros. Precisamente, el Consejo en el 2.º y 3.er pilar de la Unión (Política Exterior y de Seguridad común y Asuntos Internos y de Justicia) no actúa como institución comunitaria, sino con arreglo a normas específicas de carácter intergubernamental.

Analizaremos pormenorizadamente cada una de estas medidas para agilizar la política de seguridad y defensa en la Unión con el objetivo de crear una única identidad europea en esta materia y así

garantizar la libertad y justicia en el marco de la UE mediante un proyecto común que contribuya a reforzar la confianza comunitaria. Sin que podamos olvidar que para ello es necesario, mejor dicho, imprescindible, un principio de actuación comunitaria: la solidaridad.

3.1. *Ministro de Asuntos Exterior de la UE*

La posibilidad de creación de un nuevo órgano, el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE (M.º AAEE), figura política atípica que servirá de nexo común de coordinación de las políticas exteriores de los distintos órganos con facultades en la materia en la UE, va a suponer simplificar el enrevesado organigrama y los actuales solapamientos institucionales que existen en este campo de la PESC.

Así, la figura del Ministro de Asuntos Exteriores va a coger el relevo de dos cargos anteriores que se solapan: el Alto Representante de la UE para la PESC, integrante del Consejo, y el Comisario de Asuntos Exteriores, perteneciente a la Comisión. Con la creación del M.º AAEE se ha materializado por fin, en cierta manera, las diferentes voces que reivindicaban la incorporación de la PESC a la Comisión. Pero el propio texto constitucional va más allá de las facultades que hasta ahora se preveía para los dos cargos suplidos; así, el art. III-197 concede al M.º AAEE una responsabilidad diplomática más directa que el de sus predecesores, correspondiéndole la coordinación del Servicio Europeo de Acción Exterior. De esta manera se posibilita la creación de una cuerpo diplomático específicamente europeo que actuaría bajo la dirección de este cargo, integrado por representantes de la Comisión, Consejo y de los propios países. Manteniendo, asimismo, la función, que ya correspondía al Alto representante de la UE para la PESC, de representar a la UE en el exterior.

No obstante, la nueva redacción del texto constitucional mantiene la política exterior comunitaria básicamente en manos del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, dada la reticencia que sigue existiendo entre los Estados parte de ceder el control y, por ende, soberanía sobre esta controvertida materia, manteniéndose básicamente la unanimidad como mayoría necesaria para la toma de decisiones en materia de PESC. Por tanto, seguimos hablando de inexistencia de competencias directas en materia de seguridad, libertad y

justicia, para las instituciones europeas. Básicamente podemos casi de forma exclusiva hablar de cooperación intergubernamental, vía convencional esencialmente, que en la mayoría de las ocasiones es interesada y altamente politizada, gestionada alrededor de los dos grandes bloques de países en la UE, es decir, el eje franco- alemán y sus aliados y el resto de países.

Volviendo a la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, a pesar de su instauración «al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión» (art. I-27), sigue siendo el Consejo el creador de la política exterior comunitaria, teniendo en consideración las propuestas de este nuevo órgano, por tanto en manos de los gobiernos de los Estados miembros, si bien será el Ministro el que ejecute esa política siguiendo las directrices marcadas por el Consejo. Es un mandatario del Consejo nombrado por éste por mayoría cualificada pudiendo ser destituido de igual modo, pero en este supuesto pasará a formar parte de la Comisión como vicepresidente, al mismo tiempo que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y participará en los trabajos del Consejo Europeo (art. I-20, apartado 2).

3.2. *Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares*

El artículo I-40, en su apartado 3, del texto constitucional recoge al respecto otra primicia, la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares. Los objetivos y funcionamiento de esta institución quedan desarrollados en el artículo III-212 de la Carta Magna, estableciéndose que su actuación estará bajo la dirección y mandato del Consejo Europeo. Su función primordial será la de auxiliar en la coordinación de las políticas armamentísticas de los Estados miembros y maximizar la eficacia del desembolso económico de éstos en gastos militares, salvando los posibles duplicados y solapamientos de programas e impulsando la coordinación de las capacidades militares nacionales con carácter preferiblemente permanente.

3.3. *Cooperación estructurada permanente en materia de defensa*

Viene regulado en el artículo I-40, apartado 6; según este precepto, los Estados miembros que: «cumplan los criterios más elevados

de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto para realizar misiones más exigentes». Se trata de una cooperación estructural permanente en seguridad y defensa que no sólo supone un mero sistema de cooperación reforzada, sino que entran los países que *quieran y puedan,* es decir, que gocen de capacidad militar suficiente. Podría equipararse al sistema monetario único de la Unión por el establecimiento de criterios de convergencia.

Sigue tratándose de la voluntad de los Estados, no se exige institucionalmente dicha cooperación intergubernamental prevista, que se moverán por motivos e intereses económicos, políticos o de otra índole que suponga un beneficio a los suscribientes. Simplemente supone un reconocimiento de las ya existentes alianzas entre los Estados comunitarios más importantes, con más peso armado, más capacidad armamentística y, en definitiva, con mayor peso económico. La no obligación de esta cooperación, estructurándolo como un simple compromiso entre los Estados, configura la solidaridad como desnudo principio programático de actuación en el seno de la UE.

Por tanto, la creación de una cooperación estructurada permanente refuerza una ya iniciada vía de cooperación, por lo que, por un lado, tiene un efecto declarativo ya que supone definir legalmente una realidad existente, encuadrándolo en el contexto comunitario, pero, por otro lado, y es lo que supone una verdadera innovación, simplifica jurídicamente esta cooperación y supera al menos por ahora los conflictos institucionales que por este motivo militaban.

IV. Conclusiones

Tras el 11-M se replantea en Europa el problema latente del terrorismo internacional y por ello se reabre el interés en materia de seguridad y defensa, reabriéndose la vía del diálogo y reforzándose la colaboración ya existente, y esto se plasma en el texto constitucional comunitario.

Una reflexión debemos hacer: sin PESC difícilmente podemos hablar de Unión Europea, y sin una PESC fuerte y ambiciosa difícilmente seremos una UE ambiciosa que pueda ser líder mundial.

Podemos decir que en un análisis pormenorizado la Carta Magna europea no aporta grandes novedades en lo que a seguridad y defen-

sa comunitaria se refiere, salvo la creación del nuevo cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la UE y algunas otras medidas dirigidas a consolidar la cooperación intraestatal en esta materia. Para lograr los objetivos marcados para la UE en lo concerniente a la PESC, no podemos olvidar que es necesario que las políticas intervensionistas estatales encajen con la política europea común, es decir que se reinicie el proceso de integración comunitaria en el ámbito de la seguridad y defensa, que tendrá claras repercusiones en la justicia y libertad de todos los ciudadanos europeos.

Las propuestas del texto constitucional, superando las posturas encontradas de los Estados integrantes en la CIG, se centran, en lo relativo a la política exterior, a reagrupar o refundir una legislación que se encontraba totalmente dispersa, evitando así solapamientos y permitiendo la posibilidad de poner en práctica esta legislación y demostrar su verdadera efectividad. Por ende, esta Constitución trata fundamentalmente de una sinopsis de un material jurídico que hasta ahora se encontraba en exceso disgregado. Debemos tomarlo por ello como el punto de origen de una consolidación mayor en la construcción de nuestra Unión, que el mundo exige y reclama como uno de los líderes del orden internacional.

Sin embargo, el tratado constitucional es novedoso en cuanto al papel que quiere Europa desempeñar en el mundo. Se produce un cambio en el paradigma «Política Exterior», pues, aunque en la doctrina y en el debate político ya estaba, la lógica de la política exterior clásica: defensa de los intereses nacionales o común de Europa, se cambia para una Europa futura: actuación comunitaria para intervenir en el cambio de la sociedad internacional y lograr un nuevo orden mundial, es decir, llegar a configurarse como una potencia a nivel mundial. Potencia que quiere hacer evolucionar un desarrollo sostenible mundial, garante de los derechos humanos más allá de sus fronteras, y estandarte de la democracia como fuerza liberalizadora en el orden mundial.

La UE cuenta con evidentes éxitos en distintos terrenos: *a)* en materia de seguridad, pues el riesgo de guerra está casi erradicado en el continente; *b)* libertad: pues ha supuesto una exportación del régimen democrático y una mayor profundización de la misma; *c)* política de bienestar, ha generado, producido y profundizado el nivel de bienestar y prosperidad de los ciudadanos comunitarios. Pero también cuenta con ciertos dilemas que deben de ser solucionados en

aras del cumplimiento de la misión que la UE tiene en el mundo y las responsabilidades que ha de asumir al respecto.

Existe un gran problema en nuestra Unión, el distanciamiento que existe entre el proyecto de construcción europeo y la que es su ciudadanía. Aún hoy se encuentran sin definir los parámetros políticos del proyecto de unión y la introducción de la ciudadanía. Los parámetros que son necesarios definir son claros para conseguir esa cohesión de la ciudadanía con el ideal europeo:

a) **Extensión**. La integración europea es una forma jurídico-política que adopta la sociedad europea, manifestación de una cultura, una historia y unos intereses económicos. De esta definición vemos que se trata tanto de una unión política, como un método de resolución de conflictos, etc., no obstante de esta enunciación, no se puede derivar cuáles son las fronteras de la Europa de la Unión. Según hemos visto a medida que el proyecto europeo se desarrolla, la lógica de la ampliación predomina en detrimento de la lógica de la profundización que cede sin oponer resistencia. Por lo que se hace imperativo definir fronteras.

b) **Profundidad**: entendiéndolo como la necesidad de articulación de unos Estados Unidos de Europa, no el mero establecimiento de un espacio determinado de intergubernamentabilidad. En primer lugar, nos debemos plantear si realmente estamos ante una Constitución o en verdad se trata de un tratado constitucional *ad hoc* que claramente demuestra el reparto de poder entre los «grandes». No ha habido ni habrá una Asamblea Constituyente, no ha vencido la lógica federal de Estados Unidos de Europa, sino que continuamos en un pensamiento e ideal de intergubernamentabilidad sin perder la soberana individualidad diferencial de cada uno de los Estados integrantes. Estamos en un quimérico federalismo europeo, un federalismo de tan bajo coste que no existe (un 1% del PIB se destina la UE), y la justificación la tenemos en que no interesa a los Estados grandes porque se requeriría una solidaridad muy fuerte con grandes importes a invertir en el proyecto de unión.

c) **Modelo socio-económico.** No funciona el modelo socio-económico de Europa. Fundamentalmente estamos ante dos modelos: el Estado de Bienestar, que no funciona por varias causas, pero la principal es demográfica; y el liberal, basado en la desprivatización. La tensión existente entre estos dos modelos que gobiernan el continente no está resuelta y se manifestó en el Pacto de Estabilidad y Creci-

miento (PEC). El elemento esencial del Pacto de Estabilidad y Crecimiento consiste en el compromiso de los países de mantener a corto plazo un déficit público por debajo del 3% del PIB, y a medio y largo plazo, un déficit público cercano al equilibrio o con *superávit*. Si bien hemos observado recientemente que el incumplimiento de estas reglas por ciertos países no han tenido como resultado la imposición de las sanciones previstas, resultando de facto que existen ciertas inmunidades dependiendo de quién sea el país incumplidor.

d) **Política exterior.** Europa no ha sido capaz de articular una política exterior común, salvo en casos particulares, por ejemplo, en el supuesto del conflicto árabe-israelí, pero en otros casos rotundamente con posturas encontradas, como en la intervención en Irak. Estamos ante una cuestión difícilmente conciliable, ya que será ardua la tarea de comunizar la política exterior de todos los Estados dados los distintos intereses nacionales en juego, y el diferente peso de los Estados en la Comunidad Europea.

e) **Seguridad y defensa.** La Unión no está capacitada para garantizar su seguridad y defensa, no está en condición de defender su propia libertad. Y no hace nada para mejorar esta situación, gasta poco y mal en defensa, no hay ejércitos suficientes ni capacitados. Esto trae consigo que aún en la hipótesis de que nuestra Europa contara con una política exterior común no sería creíble porque no hay capacidad de mantenimiento de la seguridad, defensa y libertad de lo nuestro.

Son claros, aduciendo de nuevo al «Documento Solana», los objetivos estratégicos propuestos para la Unión Europea son básicamente: 1. «contribuir a la estabilidad y el buen gobierno» de los países vecinos inmediatos a la UE; 2. construir a un orden internacional basado en una gestión multilateral efectiva, con apoyo de la nación americana; 3. y último, afrontar las tradicionales y nuevas amenazas.

1. Estabilidad y buen gobierno: extensión de la zona de seguridad de las fronteras europeas.

Europa necesita un «vecindario» seguro, y para ello ha de asegurarse un buen gobierno que evite conflictos internos, Estados que sean capaces de gobernar su población y su territorio. Así, aquellos países débiles que no puedan controlar su ciudadanía dentro de sus fronteras, con grupos armados organizados o con problemas de explosión demo-

gráfica son potenciales amenazas para nuestra Europa.

Específicamente, para el caso de España, como ya abordamos, esta cuestión le toca de cerca por su situación geográfica en el continente: sur de Europa, constituyéndose como la fisura del Mediterráneo, especialmente en lo referente a sus relaciones con los países del Magreb.

Podemos calificar como de delicada la situación del Magreb por varias razones de distinta naturaleza: económica (la renta *per capita* es de 1 a 12); además de las diferencias demográficas (expansión poblacional y geográfica, a lo que hay que añadir el fundamentalismo islámico, diferencias culturales y su valor estratégico); por todo ello, cabe afirmar que estamos en la frontera de un más que arcaico conflicto histórico-religioso. Por tanto, le corresponde adoptar una política adecuada al proyecto europeo para garantizar la seguridad demandada, y es aquí donde España con su política exterior ha de tomar la iniciativa y no volver al aislacionismo de antaño negando la realidad y los peligros que se ciernen especialmente sobre nuestro país.

En este ámbito juega un importante papel la adhesión de los nuevos Estados de la Unión en una doble vertiente: por un lado, supondrá un aumento de la seguridad, pero, por otro, supone una aproximación de Europa a las zonas más conflictivas sobre seguridad. Pero también va a suponer un coste en términos económicos muy importante, en cuanto que han de extenderse los beneficios de la cooperación económica y política a nuestros futuros vecinos del Este, Ucrania, Moldova y Belarús, y al mismo tiempo resolver sus problemas políticos. Además, tenemos que poner ya la vista en los problemas del sur del Cáucaso, ya que será zona limítrofe.

2. Construcción de un orden internacional basado en una gestión multilateral efectiva, con apoyo de la nación americana.

En un marco de globalización comercial, de medios de comunicación y amenazas globales, la seguridad sólo puede alcanzarse y garantizarse de forma multilateral. Para ello debemos desarrollar una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales con competencias propias, soberanía y eficacia ejecutiva, y un orden internacional basado en el Derecho.

Es indiscutible que una de las piedras angulares del sistema internacional la constituye las relaciones transatlánticas que refuerzan el

conjunto de la comunidad internacional, fundamentalmente a través de la OTAN. Son también elementos importantes las organizaciones regionales, tales como la UE, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, la Unión Europea Occidental (UEO), que se creó en virtud del Tratado sobre la Colaboración Económica, Social y Cultural y de Defensa Colectiva (firmado en Bruselas el 15 de marzo de 1948); MERCOSUR, entre otras.

Si bien, el marco fundamental para el desarrollo de las relaciones internacionales es la Carta de la Naciones Unidas. Se hace necesario que las resoluciones adoptadas en el seno de la ONU sean garantizadas en cuanto a su eficacia; es decir, garantizar la capacidad de reacción de la sociedad institucionalizada frente a cualquiera de las amenazas que puedan plantearse.

Asimismo, para conseguir que el orden internacional esté basado en el Derecho, debemos fortalecer y seguir desarrollando las instituciones internacionales existentes, y potenciar nuevas como la Corte Penal Internacional. La democracia debe configurarse como presupuesto necesario para garantizar una seguridad internacional, la supremacía de la ley y la protección de los derechos humanos son pilares básicos para el orden internacional que pretendemos y al que aspiramos, pues a mayor justicia mayor seguridad. Y la UE y sus Estados miembros pueden contribuir significativamente en la consecución de estos objetivos.

3. Afrontar las tradicionales y nuevas amenazas

Tras el 11 de septiembre, la UE ha reaccionado y afrontado la existencia de nuevas amenazas que se suman a las ya tradicionales. Ha supuesto la adopción de un conjunto de medidas, como, por ejemplo, la creación de la llamada euro-orden (orden de detención europea), medidas para impedir la financiación del terrorismo, entre otras ya mencionadas anteriormente.

Europa debe cambiar el concepto tradicional de autodefensa que hasta las últimas décadas venía imponiéndose tras la guerra fría, entendida como respuesta a peligro de invasión por parte de otros Estados. Y esto porque, de acuerdo con las nuevas amenazas, las necesidades son otras, los planteamientos y las estrategias también han de cambiar, ya que en la mayoría de las ocasiones las líneas de defensa van a estar situadas en el extranjero. Por tanto, el término

clave en este nuevo contexto internacional es la prevención, y debe establecerse como prioridad absoluta en la materia por parte de la Unión en la elaboración de una estrategia común, donde en la política de seguridad los mecanismos, protocolos e instrumentos de prevención ocupen el lugar que les corresponde.

Para finalizar dejamos en el aire una serie de cuestiones que esperemos en un futuro inmediato puedan quedar resueltas de manera satisfactoria:

- ¿Cómo va a funcionar Niza con los nuevos Estados de la ampliación?
- ¿Cómo van a funcionar los nuevos Estados?
- ¿Qué ocurrirá con Turquía, prevista la resolución sobre su admisión o rechazo para el 2007 junto con Bulgaria y Rumania?
- ¿En qué medida somos conscientes de las nuevas amenazas? ¿Cuáles son nuestros enemigos comunes ante los que necesitaremos unificación para luchar contra ellas? ¿Cuáles son las medidas a adoptar para hacerlas frente y en su caso contraatacar?