
CARLOS FLORES JUBERÍAS
(Universidad de Valencia)

*La Política Exterior, de Seguridad y de Defensa
de la Unión Europea: diez consideraciones
críticas en torno a tres conceptos problemáticos*

El cada vez más profundo desarrollo institucional que la Unión Europea ha experimentado en las últimas décadas –y del cual son jalones principales los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, y quizás algún día lo sea también el Tratado Constitucional europeo ahora en cuestión– ha sido a la vez causa y consecuencia de una cada vez más intensa voluntad por parte de la Unión de afianzarse como un actor político de primer orden en la escena internacional, transponiendo al plano de la política lo que en el plano de la economía es ya una obviedad. En un contexto en el que la vieja bipolaridad Estados Unidos-Unión Soviética es ya cosa del pasado, en el que los estándares en materia de derechos humanos son cada vez más exigentes, y en el que los objetivos y los criterios de la política exterior estadounidense no siempre se han revelado coincidentes con los de la Unión Europea, ésta ha constatado con creciente nitidez la necesidad de forjar una política exterior, una política de seguridad, y una política de defensa tan autónomas como los tradicionales vínculos transatlánticos de sus Estados miembros hicieran posible, y tan coherentes como sus también tradicionales discrepancias lo permitieran.

En el momento actual, la existencia de una Política Exterior y de Seguridad Común, en la que la Defensa tiene una relevancia esencial, es ya una realidad incontestable, por más que con demasiada frecuencia su efectiva implementación tropiece con los obstáculos que genera el complejo sistema de toma de decisiones de la Unión y se vea dificultada por los distintos intereses nacionales de los Estados que la integran.

Pues bien: es a partir de esa constatación, y del subsiguiente reconocimiento de que el estudio de esta política es ya una necesidad insoslayable, que un nutrido grupo de académicos españoles convinimos en reunirnos en Valencia, al amparo de su Universidad y con la irremplazable colaboración del Instituto de Estudios Estratégicos,¹ para iniciar la conformación de una obra colectiva de envergadura y solidez, a la que a

¹ Los trabajos que integran este monográfico proceden en su mayoría de las comunicaciones que se expusieron en el seminario organizado por el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Valencia los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2005, bajo el mismo encabezamiento que abre estas páginas: “La Política Exterior,

la postre han acabado incorporándose otros valiosos talentos, hasta conformar el volumen que ahora el lector tiene en sus manos.

Lejos de ser una mera yuxtaposición de estudios carentes de estructura lógica o hilo conductor alguno, unidos apenas por una temática común, los capítulos que integran este monográfico de CUADERNOS CONSTITUCIONALES presentan una estructura lógica y ordenada, y tienen la ambición de brindar, tomados en su conjunto, un análisis completo y sistemático de la gestación, los caracteres, la problemática y la puesta en práctica de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, con un especial énfasis en el plano de la Defensa.

Para ello, el mismo ha sido estructurado en torno a dos grandes bloques temáticos, diferenciados por su enfoque. Mientras que en el primero –que integra los trabajos de los Dres. Gosalbo Bono, Ortega Terol, García Cantalapiedra y Sanz Caballero– se analiza desde una perspectiva eminentemente jurídica la progresiva gestación de la PESC, se disecciona el marco normativo en el que se encuadra, se exponen las tensiones que ha venido suscitando su surgimiento en relación con las políticas exteriores y de defensa de los Estados de la Unión, y se profundiza en su relevancia en el plano de la defensa de los derechos humanos; en el segundo se analiza desde una perspectiva más politológica la praxis de la PESC; esto es, el modo en el que ésta ha sido implementada en los escenarios en los que de manera más decisiva ha debido desplegarse –en los Balcanes, de la mano de José Ángel López Jiménez, en Oriente Medio, con el trabajo de Carlos Echeverría Jesús, en el Mediterráneo gracias a Rubén Martínez Dalmau, en la relación con los EE.UU. con Manuel Ricardo Torres Soriano, frente a Rusia merced a la aportación de Francesc Serra i Massansalvador y, por fin, en los complejos avisperos del Cáucaso y de Asia Central, que analiza Antonio Marquina en el trabajo que cierra el volumen.

Las “Reflexiones en torno a los aspectos jurídicos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea” con las que Ricardo Gosalbo Bono abre el volumen constituyen, a pesar de la modestia que su encabezamiento parece sugerir, una completísima disección de la compleja problemática jurídica que la PESC ha generado

de Seguridad y de Defensa de la UE”. Los ensayos de Ricardo Gosalbo, Susana Sanz, Rubén Martínez Dalmau, y Manuel R. Torres Soriano son, en cambio, aportaciones posteriores.

Las referidas jornadas, así como la presente publicación, han sido financiadas al amparo de lo dispuesto en la Resolución 150/38196/2005, de 13 de agosto (*BOE* de 23 de agosto de 2005) de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, por la que se dispone la publicación de las subvenciones concedidas para la realización en el año 2005 de actividades de promoción, difusión y fomento de la cultura de Defensa de la imagen de las Fuerzas Armadas, convocadas por Resolución 150/38115/2005, de 18 de mayo (*BOE* de 24 de mayo), y de lo dispuesto en el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Universidad de Valencia para el fomento de los estudios sobre cuestiones de seguridad y defensa, firmado entre ambas entidades en diciembre de 2005.

Los organizadores de las mismas y la dirección de esta revista están especialmente agradecidos a los miembros del Instituto Español de Estudios Estratégicos D. Enrique Liniers y D. Narciso Michavila por el continuado apoyo –institucional, pero también personal– que han venido prestando tanto a ésta como a otras iniciativas todavía en marcha.

desde el momento mismo de su aparición. Haciendo buena su dilatada experiencia en el Servicio jurídico del Consejo de la Unión Europea, Gosalbo propone una interesante periodificación del proceso de gestación de la PESC, argumentando que éste ha atravesado al menos tres etapas –a las que se refiere como “el período del *soft law* intergubernamental” (1969-1992), “el sistema de Derecho convencional e instituciones con competencias legislativas” (1993-1998), y “el sistema fundado en el Estado de Derecho pero sin revisión jurisdiccional por el Tribunal de Justicia” (1999-2006), para a continuación analizar las actuales características de las disposiciones de la PESC y su naturaleza jurídica. La conclusión de Gosalbo, apoyada en un hilo argumentativo impecable y un aparato bibliográfico y jurisprudencial de solidez incontestable, es que “la PESC ha evolucionado, desde un sistema puramente intergubernamental, basado en el consenso y el Derecho internacional general, a un sistema completo basado en el Derecho del tratado, que incluye instituciones que actúan bajo el Estado de Derecho y a las que se han otorgado poderes legislativos y que han producido considerables disposiciones de Derecho derivado”, desarrollo por otra parte coherente con el hecho de que también la Unión Europea haya evolucionado hasta convertirse en una organización internacional con su propia personalidad jurídica.

En su “Panorámica...” sobre la PESC, el profesor de Derecho internacional público de la Universidad de Castilla-La Mancha Juan Miguel Ortega Terol –un reputado experto en su materia que además ha analizado minuciosamente los dos escenarios (Yugoslavia e Iraq) en los que de manera más decisiva se ha puesto a prueba la coherencia de la política exterior de la UE– proporciona una visión global y sistemática de los principios, los objetivos, el marco institucional y los instrumentos de la PESC. Al hacerlo, Ortega comienza diferenciando entre el diseño contenido en el Tratado de Maastricht y los sucesivos Tratados de Ámsterdam y Niza, por un lado, y la regulación contenida en el Título V de la Parte III del Tratado Constitucional europeo, por otro, para no obstante ello apuntar que la renuencia de los Estados europeos a desarrollar con una perspectiva integrada sus políticas exteriores, de seguridad y de defensa, unida al incierto destino del propio Tratado Constitucional hace difícilmente explicable el entusiasmo con el que algunos han celebrado la efectiva emergencia de la UE como un actor político sólido, coherente y ambicioso en el escenario internacional. Para Ortega, la Constitución Europea tiene poco de innovación y “mucho de codificación de los presupuestos en que se basaba el antiguo pilar de la política exterior” europea, de modo que será sobre los hombros del futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión sobre los que en gran medida recaerá la tarea de forjar esa acción exterior coherente y enérgica que cada vez más europeos reclaman.

La aportación de David García Cantalapiedra, uno de los dos investigadores de la UNISCI que participan en este volumen, se ha centrado en un aspecto tan decisivo en la conformación de una política de seguridad y defensa netamente europea como es la tensión entre un proceso de integración europea cada vez más amplio, intenso y multidimensional, y la subsistencia de unas políticas de seguridad y defensa tradicionalmente estatales y frecuentemente competitivas, renuentes a perder siquiera un ápice de su autonomía. Para García Cantalapiedra, la inserción en el Tratado Constitucional europeo de los elementos definitorios de una futura Política Europea de Seguridad y Defensa “es, más que un paso, un salto adelante en la construcción de una

identidad europea y un factor fundamental en la redefinición de la naturaleza del proceso de integración europea en curso”. Pero para su efectiva materialización, es menester integrar a Gran Bretaña, sin la cual –argumenta García Cantalapiedra– no puede haber una PESD eficaz y creíble, en el ya consolidado eje franco-alemán; es preciso potenciar la interdependencia de intereses entre los socios comunitarios y la aparición de intereses genuinamente europeos en materia de Defensa; y es urgente abordar de manera imaginativa los problemas que se derivan de las patentes divergencias en el concepto de seguridad existentes entre Europa y los Estados Unidos, que dificultan la adopción de una estrategia coherente en materia de lucha antiterrorista y en la resolución de conflictos regionales largamente enquistados (como el de Oriente Medio, Iraq, Irán o Corea del Norte) cuyas consecuencias está pagando la Unión con su prolongada irrelevancia en estos escenarios.

Entre las muchas contradicciones –y no pocas carencias– de que adolece el proceso de construcción europea en curso, las que derivan de la errática política de derechos humanos de la Unión se cuentan, desafortunadamente, entre las más inexplicables. Si bien parecen superados los tiempos en los que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictaminó que los Tratados Constitutivos no atribuían a Comunidad, ni explícita ni implícitamente, competencia alguna en materia de derechos humanos, lo cierto es que la política de la Unión en esta materia no es todavía hoy la que sería deseable, ni la que cabría esperar del alto grado de compromiso que en línea de principio tienen la Unión y los Estados que la integran en este ámbito. En opinión de Susana Sanz, ello es consecuencia de la transversalidad con la que se ha concebido la política europea en materia de derechos humanos, y de la inexistencia de un único responsable en la materia que brinde directrices en este ámbito tanto a nivel interno como en el plano de la acción exterior. En su lugar, continúa la profesora de la Universidad Cardenal Herrera-CEU, lo que encontramos es “un conjunto heterogéneo y no siempre coordinado de actores” que operan en distintos planos –asuntos comunitarios, justicia e interior, PESC, asuntos sociales...– y que generan una gama de acciones amplia, pero a menudo fragmentarias y desperdigadas. En este sentido, aunque la reciente creación del cargo de Representante Personal del Secretario General y Alto Representante para temas de derechos humanos en el ámbito de la PESC pueda ser un paso en la dirección adecuada, no es menos cierto –concluye la Prof. Sanz Caballero– que la tarea de dotar de coherencia y continuidad a la políticas de derechos humanos de la Unión pasa esencialmente por una más estrecha ligazón entre ésta y las políticas nacionales de derechos humanos, así como con las política exterior y de cooperación de la propia Unión.

Si hay un escenario que no puede en modo alguno ser obviado en un estudio sobre la gestación histórica y la aplicación práctica de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea este es el de los Balcanes, siquiera sea porque – como apunta José Ángel López Jiménez en el encabezamiento mismo de su trabajo– las crisis balcánicas de los noventa han sido el auténtico “banco de pruebas” en el que se ha forjado y puesto a prueba la PESC. Y es que, utilizando palabras del propio autor, “los Balcanes se han configurado como el auténtico y más sangriento experimento para el despliegue de lo que deberían de ser –o no– un conjunto de acciones, instrumentos, políticas, y demás, que nos permitiesen intuir la existencia de, al menos, un embrión de

una política exterior europea conjunta que superase las iniciativas e intereses puramente estatales”, a la vez que “la experiencia extraída de las diferentes crisis balcánicas y las respuestas –o, en muchas ocasiones, la ausencia de las mismas– por el conjunto de la UE ha resultado, paradójicamente, de sustancial importancia en el proceso de construcción de la PESC”. Con todo, el penetrante análisis de José Ángel López no se detiene en la interacción entre las crisis yugoslavas y la gestación de la PESC, sino que trascendiendo este dato –casi tópico– aborda también la posición de la UE hacia los Balcanes en la década en curso, en un momento en el que la dinámica de la fragmentación y la crisis ha dejado paso a la dinámica de la integración y la cooperación y ha sido menester, en consecuencia, mudar de enfoque y cambiar de estrategias.

La aportación de Carlos Echevarría se proyecta sobre un ámbito auténticamente insustituible en un análisis global de la PESC como el que aquí se ensaya, como es el del papel de la Unión Europea en el largamente enquistado conflicto de Oriente Medio. Echevarría parte de dos constataciones complementarias –la de que el papel de la UE en Oriente Medio ha sido siempre secundario respecto del de otros actores políticos, como Estados Unidos; y la de que no obstante ello la presencia europea en la zona ha crecido en los últimos tiempos– para abogar por un mayor compromiso político y estratégico con una región tan importante como esta, a pesar de la incomodidad que para las autoridades de la Unión supone el haber de tratar con un gobierno como el actual, de filiación islamista.

Estrechamente relacionada con ella, el trabajo de Rubén Martínez Dalmau aborda el estudio de la política europea de seguridad en el Mediterráneo vertebrada a través del llamado *Proceso de Barcelona* y la Asociación Euromediterránea. Tras un breve excursus histórico en el que no faltan alusiones críticas a la teoría del choque de las civilizaciones, Martínez Dalmau sitúa en la incorporación de Grecia, Portugal y España a las Comunidades Europeas el punto de inflexión en la política europea hacia el sur del Mediterráneo; giro en virtud de cual la dimensión securitaria empezó a cobrar una importancia cada vez mayor en relación con la vertiente puramente comercial. Como argumenta el autor desde su larga experiencia en el estudio de este tema, el objeto del Proceso de Barcelona ha sido el de conseguir un espacio comercial del que no se excluyan ni el diálogo político ni el intercultural. De hecho, la Declaración de Barcelona asienta la cooperación euromediterránea sobre los tres pilares que constituyen la asociación política y de seguridad, la asociación económica y financiera, y la asociación social, cultural y humana, con vistas a la creación de un área de paz y estabilidad basada en los principios de los derechos humanos y la democracia. Un propósito loable que, no obstante, se ha visto entorpecido a la vez por el fracaso de los intentos de vertebrar políticamente a los países de la ribera sur del Mediterráneo, y por la propia endeblez de la política exterior europea.

También el asunto abordado por Manuel Ricardo Torres Soriano, un joven politólogo de la también joven Universidad Pablo de Olavide, merece sin duda la etiqueta de “imprescindible”. Es un hecho reiteradamente señalado que la Unión Europea ha gestado su política exterior, de seguridad y de defensa a la sombra permanente de las políticas estadounidenses, intentando en unos casos marcar las distancias respecto de las prioridades de Washington, y pretendiendo en otros ganarse el respeto del aliado americano para colocarse en una posición de paridad en el escenario

internacional. O, como apunta Torres Soriano, oscilando entre las posturas “que propugnan asumir una *benevolente* subordinación en el escenario internacional en virtud de la existencia de unos intereses comunes [con los EE.UU.], y aquellas otras posiciones que han enfatizado la divergencias de objetivos de un lado a otro del Atlántico propugnando por la construcción de una política exterior europea autónoma que sirva de contrapeso al unilateralismo estadounidense”. Es por ello que el análisis de cómo se ha llevado a cabo el proceso de redefinición de la política exterior norteamericana en los últimos años, y de cuáles han sido las repercusiones de ésta sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea constituye un elemento clave para la comprensión de nuestra propia posición internacional que Torres Soriano aborda con acierto, después de una también acertada introducción en la que nos familiariza con las distintas corrientes de pensamiento –las premisas del “poder duro” y la alternativa del “*soft power*”– que en materia de política exterior se disputan periódicamente el favor de la Casa Blanca.

Por su parte, Francesc Serra –autor de una oportunísima monografía intitulada *Rusia, la otra potencia europea*– aborda lo que con acierto denomina las relaciones de mutua dependencia entre Rusia y la Unión Europea; unas relaciones que Serra juzga estrechas y llamadas además a fortalecerse, y que se proyectan sobre ámbitos tan diversos como el comercio, la energía o la seguridad, pero que se hallan no obstante sujetas a numerosas amenazas. En un momento en el que todavía no se han restañado del todo las heridas abiertas por la ampliación hacia el este de la Unión Europea y la inclusión en la misma de las ex-repúblicas soviéticas del Báltico, la exigente política europea en materia de derechos humanos, las disputas entre Rusia y la UE en lo que se refiere al suministro energético, sus diferencias en materia de estrategias y estándares en la lucha contra el terrorismo, y cuestiones puntuales como Kaliningrado han complicado con excesiva frecuencia una relación de cuya fluidez depende la estabilidad tanto de Europa como de Rusia. Pero aun así, es la propia inestabilidad interna de Rusia, unida a las incertidumbres de la política exterior (e interior) comunitaria, lo que con más frecuencia genera esos desencuentros entre quienes están forzados por la historia, la geografía y la cultura, a cooperar de la manera más intensa.

Estrechamente ligada a la compleja relación entre Rusia y la Unión Europea se halla la cuestión del papel que la Unión Europea ha venido jugando en las crisis que a lo largo de las dos últimas décadas se han venido sucediendo en el Cáucaso y en Asia Central, contextos geográficos ambos ubicados en el área de influencia del gigante euroasiático a los que a menudo nos referimos con el eufemismo de “el extranjero cercano”. Es ésta la cuestión que, ya cerrando el volumen, aborda el Prof. Antonio Marquina, desde la privilegiada posición de Director de la UNISCI, con unas breves pero penetrantes consideraciones de las que destila un evidente pesimismo. Si, en opinión de Marquina, el balance general de la política de acercamiento de la Unión en relación con los países del Cáucaso es “modesto si se compara con la posición adquirida en esta zona por los Estados Unidos, o con la mantenida por Rusia”, tratándose de Asia Central la valoración es si cabe más pesimista: una aproximación tardía, unas inversiones escasas, un diálogo político débil, y una posición titubeante en lo que hace a la aplicabilidad efectiva de las cláusulas de condicionalidad han acabado configurando

una presencia europea insuficiente y en ocasiones hasta marginal, que será preciso corregir a medio plazo.

Podría argumentarse que el justificado pesimismo que destila el artículo de Antonio Marquina no sea el broche más oportuno con el que cabría haber cerrado el dilatado repaso a la aplicación efectiva de la PESC realizada en la segunda parte de este volumen, en la medida que no hace del todo honor a los ingentes esfuerzos realizados y a los estimables logros cosechados últimamente en otras partes del mundo. Pero, si bien se mira, es la conciencia de cuanto queda por hacer, y no la satisfacción por cuanto ya se ha logrado, lo que a la postre estimula el crecimiento de las personas y el desarrollo de las instituciones. Y convendría que la Política Europea de Seguridad Común, que aun anda en sus primeros años de vida, no perdiera de vista cuánto camino le queda por recorrer hasta que Europa ocupe en el concierto internacional el lugar que merece.

Valencia, diciembre de 2006