

MESA REDONDA:

LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA EN EL MARCO  
DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

**REFLEXIONES EN TORNO A LA APORTACIÓN  
ESPAÑOLA A LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA  
EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

ALFONSO GONZÁLEZ BONDÍA

SUMARIO: I. Aproximación a la PESD. II. Los retos de la PESD. III. España y la PESD.

La presente exposición tiene únicamente por objeto ofrecer algunas propuestas como elementos de reflexión en el debate acerca de la aportación de España en el proceso de definición de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Con este objetivo se ofrece, en primer lugar, una breve descripción sobre los principales aspectos de la incipiente PESD. A continuación, se identifican brevemente dos de los principales obstáculos que dificultan el diseño de la PESD y se ofrecen algunas sugerencias para intentar superarlos. Para finalizar, atendiendo a las características de la política exterior española y al papel que hasta el momento ha desarrollado nuestro país en el proceso de construcción europea, se sugieren algunos de los planteamientos que un Estado como España podría defender en el proceso de definición de la PESD.

**I. APROXIMACIÓN A LA PESD**

Uno de los elementos más novedosos de la Política exterior de la Unión Europea es la denominada Política Europea de Seguridad y Defensa, que se inscribe en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, y se suma al conjunto de actividades exteriores que se vienen desarrollando en el marco de las Comunidades Europeas, destacando en este último ámbito la política comercial común y la política de cooperación al desarrollo. De esta manera, la Unión Europea tiene a su alcance los tres elementos fundamentales de una política exterior: economía, diplomacia y defensa. Sin embargo, el diseño resultante del Tratado de la Unión Europea se sustenta en dos ló-

gicas de preparación, adopción y ejecución de decisiones, la de integración para los instrumentos económicos y la de cooperación para los diplomáticos y los militares, que podría plantear algunos problemas de coherencia al conjunto de la acción exterior de la Unión Europea.

El fundamento jurídico de la política europea de seguridad y defensa se halla en el Tratado de la Unión Europea, donde tras afirmar que la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición de una política de defensa común, se establecen tres límites que ha de respetar la actuación europea en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común cuando se pretendan adoptar decisiones con repercusiones militares. En primer lugar, los miembros de la Unión Europea se han comprometido a mantener íntegramente el acervo comunitario, por lo que se debería evitar cualquier intromisión de la PESC en el marco competencial de las Comunidades Europeas. Por otra parte, la política de la Unión no puede contravenir las obligaciones adoptadas en el marco de la OTAN por los miembros que consideren que su defensa común se realiza dentro de la organización transatlántica y además ha de ser compatible con la Política Común de Seguridad y Defensa que se establezca en dicho marco. Finalmente, se ha establecido que la PESC tampoco puede afectar a la singularidad de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, en clara referencia a los países neutrales, aunque también podría aplicarse a todos aquellos Estados que pretendan mantener una política de seguridad y defensa al margen de la establecida en el marco de la Unión Europea <sup>1</sup>.

A pesar de que desde la entrada en vigor del TUE se pueden adoptar decisiones en esta materia, el auténtico punto de partida de la política europea de seguridad y defensa se sitúa en diciembre de 1998, cuando dos de los miembros más significativos de las posiciones más alejadas sobre la conveniencia de la elaboración de esta política en el seno de la Unión Europea, Francia y Reino Unido <sup>2</sup>, se pusieron de acuerdo en la cumbre bilateral de Saint-Malo sobre la necesidad de poner en práctica de manera completa y rápida las disposiciones de Amsterdam sobre la PESC, incluyendo el desarrollo progresivo de una política de defensa común con la creación de una capacidad autónoma de acción que permitiese a la Unión Europea responder a las crisis internacionales.

---

<sup>1</sup> Para una visión introductoria véase, entre otros, AZNAR GÓMEZ, Mariano J.: «¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, 1998, pág. 629; GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso: «La política de defensa de la Unión Europea», en BARBÉ, Esther (coord.): *Política Exterior Europea*, Barcelona, Ariel, 2000, págs. 129-157; MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando: «La política de seguridad y defensa comunes» en OREJA AGUIRRE, M. (dir.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, vol. I, McGraw-Hill, Madrid, 1998, págs. 359-378.

<sup>2</sup> Sobre el cambio de posición británica acerca de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, véase BISCOP, Sven: «Le Royaume-Uni et l'Europe de la défense: de l'opposition au pragmatisme», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 435, febrero de 2001, págs. 73-77.

En términos institucionales, los cimientos de la política europea de seguridad y defensa se pusieron en la «Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa», adoptada en Colonia el 3 de junio de 1999. La Declaración del Consejo Europeo de Colonia define los dos asuntos que pasan a ser prioritarios en este ámbito. Por una parte, se acuerdan las líneas básicas para dotar a la Unión Europea de los medios y capacidades que le permitan adoptar y ejecutar autónomamente decisiones en todas las tareas de prevención de conflictos y gestión de crisis definidas por el TUE, y, en segundo lugar, se reconoce la necesidad de fortalecer la base industrial y técnica de la defensa para que sea más competitiva y dinámica<sup>3</sup>.

Desde ese momento, la Unión Europea ha trabajado intensamente en el campo institucional y de las capacidades para dotarse de instrumentos eficaces de gestión de crisis. Uno de los aspectos más destacados de la nueva PESD es su voluntad de desarrollar de manera equilibrada sus capacidades civiles y militares para la gestión de crisis, lo que aumenta notablemente las modalidades de actuación posibles. Desde esta perspectiva, la Unión ha creado un conjunto de órganos especializados que le permite establecer un procedimiento específico de preparación, adopción y ejecución de decisiones en este ámbito específico<sup>4</sup>. En la esfera estrictamente militar, tras determinar el objetivo global, ha confeccionado un catálogo de capacidades militares, que ya ha sido actualizado en una ocasión, y ha diseñado un mecanismo de revisión que permite a sus miembros adecuar su aportación a las necesidades concretas de la Unión<sup>5</sup>. Por lo que se refiere específicamente a los aspectos civiles de la gestión de crisis, la Unión Europea ha creado un Dispositivo de Reacción Rápida, que se ha concebido para suministrar recursos en operaciones urgentes de gestión de crisis y prevención de

---

<sup>3</sup> Para un conocimiento detallado de los últimos avances de la PESD, entre otros, véase GONZÁLEZ ALONSO, Luis N.: «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, enero-junio, 2001, págs. 197-238; URBINA, Julio Jorge: «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 10, julio-diciembre, 2001, págs. 439-471; SÁNCHEZ RAMOS, Belen: «La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 5, 2001, págs. 821-834; GONZÁLEZ VEGA, Javier A.: «Los acuerdos de Niza, la PESD y la arquitectura europea de seguridad y defensa», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, suplemento, núm. 9, diciembre, 2001, págs. 11-28; MARRERO ROCHA, Inmaculada C.: «Avances en el ámbito de la seguridad y la defensa europea», *Tiempo de Paz*, núm. 62, otoño, 2001.

<sup>4</sup> Destacan en este ámbito la creación del Estado Mayor de la Unión Europea, el Comité Militar de la Unión Europea y el Comité Político y de Seguridad en sendas decisiones del Consejo de la Unión Europea de 22 de enero de 2001, que se suman al Comité de aspectos civiles de la gestión de crisis creado un año antes.

<sup>5</sup> UE, Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia, Informe de la Presidencia sobre la política Europea de seguridad y defensa, Apéndice del anexo I – Alcance del objetivo general. Mecanismo de evaluación de las capacidades militares*, doc. 14056/2/00, Rev. 2, Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

conflictos<sup>6</sup>; pretende también centrar sus actividades al desarrollo de medios policiales, de fortalecimiento del Estado de Derecho, de fortalecimiento de la administración civil y de protección civil<sup>7</sup>.

## II. LOS RETOS DE LA PESD

Este ingente trabajo de puesta a punto institucional y operativa no nos debe confundir sobre el estado actual de la política europea de seguridad y defensa. En este sentido, los conflictos internacionales a los que ha tenido que hacer frente la Unión Europea en los últimos diez años han puesto de manifiesto las dificultades que se le plantea en determinadas ocasiones a la hora de jugar un papel decisivo en su resolución.

Así, por ejemplo, la guerra de los Balcanes supuso un duro test para la incipiente Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, aunque es cierto que la recién nacida Unión Europea no estaba preparada ni psicológicamente, ni institucionalmente para hacer frente a una crisis de estas características<sup>8</sup>. Ahora bien, algunas de las últimas crisis internacionales, como la de Kosovo<sup>9</sup> o las derivadas de los atentados terroristas del 11 de septiembre<sup>10</sup> o de las operaciones militares israelíes en territorios bajo la jurisdicción de la Autoridad Nacional Palestina, han puesto una vez más en evidencia la capacidad de la Unión Europea para hacer frente de manera eficaz a algunos de los retos de la sociedad internacional actual. Esta situación se debe solamente en parte a las limitaciones institucionales que en un principio tenía la PESD; otras causas se encuentran, sin lugar a dudas, en factores relacionados con el diseño jurídico-institucional de la Unión Europea o la deficiente cohesión política existente entre sus miembros.

Sería ingenuo pensar que la Unión ha de tener capacidad para poner fin de manera rápida a cualquier crisis internacional, pero también es innegable que en la aldea global donde vivimos determinadas situaciones de violencia y la consiguiente incapacidad de Europa para ponerles fin, afectan a la credibilidad de nuestros dirigentes

<sup>6</sup> Reglamento (CE) núm. 381/2001 del Consejo de 26 de febrero por el que se crea un mecanismo de reacción rápida, *DOCE*, serie L, núm. 57, págs. 5-9.

<sup>7</sup> Tal y como se definió en el Consejo Europeo de Göteborg, UE, Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Göteborg, 15 y 16/6/2001, puntos 47 y 48.

<sup>8</sup> Sobre este tema véase REMACLE, Eric: «La politique étrangère européenne: de Maastricht à la Yougoslavie», *Les dossiers du GRIP*, núm. 167, Bruselas, marzo, 1992; VIÑAS, Ángel: «La Unión Europea y los Balcanes: Problemas y perspectivas», *Anuario Internacional CIDOB*, 1999, págs. 187-196.

<sup>9</sup> Sobre el papel de la UE en el conflicto de Kosovo, véase VIMONT, Pierre: «Les enjeux de la crise du Kosovo pour l'Europe», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 429, junio, 1999, págs. 369-371; FRIIS, Lykke y MURPHY, Anna: «Negotiating in a Time of Crisis: The EU's response to the military conflict in Kosovo», *EUI Working Papers*, RSC, núm. 2000/20.

<sup>10</sup> Para una reflexión en torno a la crisis del 11 de septiembre y sus efectos sobre la Política Exterior Europea, véase el apartado «11 de septiembre» de *Working Papers* en el Observatorio de Política Exterior Europea (IUEE), <http://www.uab.es/iuee>.

ante sus ciudadanos, socavando aún más los cimientos de las sociedades democráticas en la que vivimos. Pero, no es ésta la única consecuencia. En el plano internacional cada fracaso de la Unión afecta a su credibilidad y, por lo tanto, a su capacidad para ser decisivo en las siguientes crisis. Por todo ello, conviene que la Unión Europea, y por lo tanto los Estados que la componen, trabajen intensamente en dos frentes: el de aumentar la cohesión de su política exterior y el de dotar de mayor coherencia al conjunto de su acción exterior <sup>11</sup>.

Para incrementar la cohesión política entre sus Estados miembros es necesario trabajar en la definición de los objetivos y directrices que sirven a la Unión para determinar el papel que pretende jugar en el escenario internacional. Por ello, es prioritaria la adopción de un concepto estratégico de la Unión Europea que contenga un análisis detallado del entorno estratégico, los objetivos de su acción exterior y las tareas que se plantea desarrollar para la consecución de estos objetivos <sup>12</sup>. En segundo lugar, es necesario también que algunos Estados estén dispuestos a renunciar a un cierto unilateralismo en el desarrollo de su política de seguridad y defensa. Así, por ejemplo, si se pretende reforzar la política europea de seguridad y defensa debería evitarse la adopción de decisiones unilaterales que no esperan a un pronunciamiento de la Unión Europea. Finalmente, convendría agotar todas las posibilidades de actuación con una sola voz en el escenario internacional. Se podrían extender las técnicas de representación de la Unión Europea al estilo de lo que sucede en la OSCE al resto de los foros y organizaciones internacionales relacionados con la seguridad y defensa en los que participen los Estados miembros, de tal manera que Estado que ostentase la Presidencia de la Unión Europea hablase en nombre de ésta en su seno. En este sentido, la aplicación, con las adaptaciones oportunas, de esta técnica en el seno de la OTAN podría aumentar notablemente la cohesión política de la Unión Europea en el marco de la política europea de seguridad y defensa.

Por otra parte, el aumento de la coherencia de la política europea de seguridad y defensa pasa ineludiblemente por la adopción de decisiones en el marco de la organización interna de la Unión Europea que ayuden a superar algunas de las deficiencias que ha mostrado en los últimos años el funcionamiento de la PESC, y en especial de

---

<sup>11</sup> Esta última cuestión ya ha sido objeto de diversos trabajos en el seno de la Unión Europea, de entre el que destaca el Informe del Secretario General y Alto Representante y de la Comisión Europea presentado en el Consejo Europeo de Niza bajo el título *Mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión Europea en el ámbito de la prevención de conflictos*, doc. 14088/00 de 30 de noviembre de 2000.

<sup>12</sup> Son varios los autores que señalan esta necesidad. Véase, entre nosotros, las observaciones del Grupo de reflexión sobre la Presidencia española de 2002: *La Política Europea Común de Seguridad y Defensa ante la Presidencia Española*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU, Madrid, noviembre, 2001, págs. 37-38; PÉREZ CALDENTEY, Ignacio: *La necesidad de un concepto estratégico europeo (working paper, 12/2001)* en Observatorio de Política Exterior Europea (IUEE), <http://www.uab.es/iuee>.

la Política Europea de Seguridad y Defensa. El mantenimiento de dos marcos de actuación diferenciados para la acción exterior de la Unión Europea, el de integración y el de cooperación, supone obligatoriamente la búsqueda de algunas soluciones a las disfunciones que plantea la convivencia de ambos pilares.

Por lo que se refiere exclusivamente al funcionamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, una de las cuestiones pendientes es el de la resignación de tareas que agilice su capacidad de respuesta. En este sentido, una posible solución podría pasar por un reparto en el que los Estados se deberían encargar del establecimiento de los principios, objetivos y acciones que se desarrollarán en el marco de la PESC, mientras que el peso en la preparación y ejecución de esta política debería recaer en exclusiva en un órgano autónomo, como podría ser el Alto Representante de la PESC, si se adoptase los ajustes institucionales pertinentes.

Centrándonos en el conjunto de la acción exterior de la Unión Europea son varios las propuestas que podrían ser consideradas para aumentar su coherencia. Por una parte, el sistema actual de representación internacional en el que conviven la Presidencia de la Unión Europea, el Alto Representante de la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores, lejos de dar visibilidad a la Unión Europea como una unidad coherente, ha planteado en determinados momentos una imagen de tricefacilia que debilita la eficacia de su acción exterior, por no mencionar el riesgo de aumentar las incoherencias. Por otra parte, es necesario adoptar verdaderos mecanismos que acerquen los pilares intergubernamental y comunitario, para aumentar así la sinergia y la coherencia del conjunto de la acción exterior de la UE. En este sentido, deberían establecerse vínculos más claros y estrechos entre la Comisión y el Consejo, que los existentes en la actualidad<sup>13</sup>, para poder utilizar de manera más coherente los diversos recursos con los que cuentan cada uno para la realización de actividades con proyección exterior, y eso pasa ineludiblemente por una mayor participación de la Comisión en la definición de la PESC.

### III. ESPAÑA Y LA PESD

Llegado a este punto convendría preguntarse: ¿qué puede aportar un país como España a la política de seguridad y defensa de la Unión Europea?<sup>14</sup> Es evidente que sus mejores activos no se encuentran en su capacidad militar, sino en otros aspectos como su apuesta por Europa, su tradición multilateralista y su defensa del derecho internacional.

---

<sup>13</sup> En estos momentos, el artículo 3 del TUE se limita a establecer que la Unión velará por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior, para lo cual, con arreglo a sus respectivas competencias, el Consejo y la Comisión deberán cooperar estrechamente.

<sup>14</sup> Para una breve repaso sobre la sinergia entre la PESD y la política exterior española, véase GONZÁLEZ VEGA, Javier A.: «Los acuerdos de Niza, la PESC...», *loc. cit.*, págs. 225-27.

Aprovechando el eslogan de la presidencia española de la UE de «más Europa» debe hacerse una apuesta valiente por el refuerzo de la acción exterior de la Unión Europea, para que se transforme en una auténtica política exterior. Desde esta perspectiva, es necesario que los miembros de la Unión aborden de manera decidida y sin dilaciones los problemas enunciados anteriormente. Conviene recordar al respecto, que las pequeñas y medias potencias de la Unión Europea son las más beneficiadas de sus éxitos internacionales, por lo que a España le interesa erigirse en un forjador de consenso para aumentar el peso de la Unión Europea.

España, como potencia media que es, ha apostado tradicionalmente por el multilateralismo. La defensa de los foros internacionales como instrumentos de dialogo en la sociedad internacional constituye uno de los pocos mecanismos que tiene a su alcance las potencias medias de aportar su punto de vista en el panorama internacional.

La constitución de la Unión Europea y la consolidación de una política exterior con todos los medios para hacerla creíble (económicos, diplomáticos y militares) no debe suponer un replanteamiento de su defensa del multilateralismo. La realidad ha demostrado que el modelo de política unilateral, que en determinados momentos ha seguido Estados Unidos, no es el más adecuado para solucionar los problemas estructurales que desestabilizan el planeta. Por ello, la Unión Europea debe apostar decididamente por las organizaciones internacionales, como la ONU, como principales instrumentos de dialogo y transformación de la sociedad internacional actual. En este sentido, es necesario que España se erija en uno de los valedores de este modelo, para evitar que una eventual posición de preeminencia de la Unión Europea en la sociedad internacional provoque una aproximación al unilateralismo.

Finalmente, conviene recordar que el refuerzo de la capacidad militar de la Unión Europea para la gestión de crisis, no puede suponer un cambio de rumbo de lo que hasta ahora ha sido uno de los ejes centrales de su acción exterior, y que no es otro que la defensa del derecho internacional como instrumento válido de prevención y solución de conflictos.

Esta apuesta debería reforzarse aún más con la denuncia pública de los incumplimientos y el refuerzo de los mecanismos de control que los sancionan. Cada vez que se produce una violación de una norma de Derecho internacional y la opinión pública percibe que quedará impune, disminuye la confianza de los ciudadanos en nuestros dirigentes y en el sistema. Por todo ello, el camino iniciado con la creación de la Corte Penal Internacional debe proseguir sin dilaciones con otras iniciativas que no primen el pragmatismo coyuntural en perjuicio de la justicia.

Por otra parte, la Unión Europea debe ser sumamente cuidadosa en el cumplimiento de las normas internacionales relativas al uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En este sentido, deberían evitarse la realización de operaciones militares que pudiesen contravenir la legislación internacional al respecto o que impliquen

interpretaciones excesivamente flexibles de éstas. El objetivo final debería ser que la utilización de la fuerza se hiciese como último recurso y siempre respetando y reforzando el papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como garante de la paz y la seguridad internacional.