

Voces inspiradoras para el impulso de una verdadera política exterior y de seguridad común en la Unión Europea

Virginia Saldaña Ortega¹

La motivación que fundamenta el presente escrito no resulta ajena a ninguno de los lectores. En la actualidad, nos encontramos ante uno de los conflictos armados que mayores repercusiones ha generado en el panorama internacional de nuestro tiempo y, muy probablemente de mayor inestabilidad geopolítica en el escenario europeo desde finales de 1949. La crudeza de las afirmaciones que procedemos a realizar a continuación, no son intencionadas ni buscan un titular encarnizado, capaz de escandalizar al común de los mortales por su importancia: Rusia ha activado el procedimiento para la invasión de Ucrania. En efecto, no existe prosa, ni floritura que descargue la tensión que la simple y llana aseveración que hemos venido a aportar, genera para el lector.

No podemos negar que el escenario en que nos hallamos en la actualidad responde a la efervescencia de un conflicto bélico desatado hace varios años y que lo que actualmente estamos viviendo responde a las consecuencias de un desastre ocasionado en el año 2014 tras la anexión de Crimea. Indudablemente, nos encontramos ante un conflicto fácilmente identificable con los inicios de las grandes guerras acontecidas en el mundo, si bien, con una serie de variables añadidas que poco o nada vienen a suponer elementos que puedan rebajar las tensiones existentes y es que, en efecto, el uso de las *guerras híbridas* puede ser considerado hoy en día uno de los instrumentos más letales en que puede encontrarse basada la guerra del siglo XXI.

Generalmente, ofrecer una motivación concreta que permita argumentar el inicio de un acto belicoso de estas dimensiones resulta hasta cierto punto inoportuno y de escasa relevancia, al menos si atendemos a las justificaciones que el país invasor suele acreditar, para llevar a cabo una hazaña esperpéntica

¹ Vicesecretaria general del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración. Profesora de Derecho de la Unión Europea en la Universidad Isabel I y doctoranda en Derecho Administrativo por la Universidad de Alcalá. Contacto: virginia.saldana@ui1.es

de tal magnitud. Sin embargo, a partir de un ejercicio objetivo de las situaciones ocurridas, y desde la perspectiva que aporta occidente como sujeto pasivo de la realidad que impera en nuestros días, bien podemos asimilar que el conflicto se encuentra basado en la pretensión de Rusia de desarrollar una visión del mundo a partir de una división de influencias, en la que el territorio ucraniano es considerado de especial relevancia. Es a partir de estas condiciones que el dirigente ruso, Vladimir Putin, plantea la reducción de la influencia de la Alianza Atlántica (OTAN) a niveles mínimos en sus fronteras, y muy especialmente, en territorio ucraniano.

Resulta hasta cierto punto paradójico pensar que la esencia que envolvió de alguna manera la Guerra Fría vuelve a poner de manifiesto argumentos que creíamos desfasados y completamente enterrados por parte del gigante soviético. Sea como fuere, nos encontramos en un momento de gran incertidumbre geopolítica en la que supone un verdadero esfuerzo por parte de quien escribe, en la labor de constante actualización pues cada minuto supone un nuevo acontecimiento, y cada acontecimiento un baño de realidad que jamás imaginamos experimentar.

Por todo lo antedicho, y siendo esta la única manera de sacar algún elemento positivo de cuanta catástrofe nos rodea, sentimos la imperiosa necesidad de analizar, algunos elementos que pueden - y deben - ser puestos sobre la mesa en aras a la consecución de nuestros objetivos y la procura de una estabilidad a todos los niveles, especialmente, en el terreno comunitario. En este orden de ideas ¿Cuán reprochable puede ser la actuación de la Unión Europea en el conflicto internacional?; ¿Ha existido dejadez en la ejecución de las medidas impuestas para frenar el ataque ruso?

Ofrecer solución a esta cuestión no es baladí, ni resulta fruto de la casualidad o de un ejercicio orgánico de una redacción inductiva. La actuación de la Unión Europea, en estos primeros momentos de conflicto ha estado observada con prismático y lupa, desde los más cercanos y alejados al proyecto comunitario, quizás con motivo de las vecindades existentes con los países en conflicto y por nuestra posición de referencia en el terreno internacional en materia de solidaridad y la pervivencia de un escenario de concordia y paz



durante más de cincuenta años. En este sentido, parece que los observadores de la Unión Europea, los críticos de las actuaciones y sus más fervientes detractores han ocupado gran parte de su tiempo en resaltar los aspectos negativos y las deficientes actuaciones que, bajo su pensamiento, han sido la tónica habitual de su actividad.

Consideramos sobradamente reconocida la evolución existente en el marco del proyecto europeo desde un inicial impulso de los aspectos eminentemente económicos, abandonando de facto un interés por la evolución de aspectos de gran importancia tales como la dinámica social y la unión política. Este camino, progresivamente fue abandonado hacia la búsqueda de un conjunto armonizado de la realidad existente en la mayor parte de las materias y, en efecto, ello se consiguió dándose por concluida la gestación de un Mercado Común y la instauración de una política monetaria, por ejemplo.

Sin embargo, y pese a ser muchos los avances dispuestos en el proyecto europeo existen aún ciertas materias que deben ser objeto de un exhaustivo análisis, y de una coherente regulación que parta de la intención de los Estados miembros de dar un paso más en el proceso de integración. Ello no resulta fútil en estas líneas pues, en efecto los conflictos militares abiertos y las relaciones internacionales de la Unión Europea, han puesto en evidencia una realidad en absoluto deseable para el conjunto, esto es: la ausencia de una verdadera política exterior y de seguridad común.

Esta realidad, probablemente no sea aceptada como una premisa excusada de detracción, máxima cuando en los Tratados constitutivos sí existe un apartado dedicado a esta actuación. Empero, cabría apreciar que la Unión Europea no ostenta una política de defensa en los términos en que, creemos debería estar desarrollada; enfocada a la protección de sus territorios. Lo cierto es que se procuró la existencia de esta en el año 1952 a partir del Tratado sobre la Comunidad Europea de Defensa, considerando que “[...] la integración tan completa como sea posible, en la medida compatible con las necesidades militares de los elementos humanos y materiales que sus fuerzas de defensa reúnan en el seno de una organización europea supranacional, es el medio más propicio para permitir alcanzar esta finalidad con toda rapidez y eficacia

necesarias [...]”. En virtud de su articulado, “[...] Toda agresión armada dirigida contra cualquiera de los Estados miembros en Europa o contra las fuerzas europeas de defensa será considerada como un ataque contra todos los Estados miembros” y, en tales supuestos “[...] Los Estados miembros y las fuerzas europeas de defensa prestarán al Estado o a las fuer4zas así atacadas ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, militares y otros [...]” – Artículo 2.1 –. Lamentablemente, pese a lo apropiado de una gestión militar como la descrita, la Asamblea francesa rechazó tal proposición incurriendo en una incongruencia manifiesta pues el génesis de la propuesta precisamente tuvo su nacimiento en dicho territorio.

A partir de este momento, y dado el fracaso en que cayó la propuesta de creación de una comunión militar y de fuerzas exteriores, la defensa de la Unión Europea quedó limitada a la protección aportada por la Alianza Atlántica. No nos malinterpreten con todas estas exposiciones, no negamos la existencia de la Política Común de Seguridad y Defensa regulada en el Tratado de la Unión Europea, pues ello sería negar una realidad evidente. Sin embargo, bien podríamos afirmar que su contenido de facto, tiene menos vinculación con el título que precede al capítulo relativo a dicha política de lo que sería oportuno, por cuanto en sentido explícito, la política no se dirige de forma eficiente a la defensa de la Unión Europea sino al diseño para la realización de misiones fuera de nuestro territorio con el fin de mantener la paz, la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con lo afirmado por el artículo 42.1 del citado texto normativo.

La reflexión que podemos recoger de ello resulta de todo punto incongruente y hasta ridícula con las previsiones históricamente tenidas en cuenta para la creación de una política de tal magnitud e importancia en aras a la consecución de los objetivos propuestos por el Derecho originario. De lo redactado, bien podríamos entender que la Unión Europea, en efecto cuenta con una regulación prevista para activar un mecanismo defensivo, sí, pero para la protección de otros, para dar solución a conflictos ajenos y en territorio no comunitario. Además, el ya mencionado artículo continua en su literalidad estableciendo que “[...] La ejecución de estas tareas se apoyará en las



capacidades proporcionadas por los Estados miembros”, motivo por el cual, no solo nos encontramos desprovistos de instrumentos jurídicos que apoyen el ataque activo de la Unión ante amenazas en su propio territorio sino que relegamos a la buena práctica de los Estados miembros los recursos que estos puedan otorgarle, eliminando de esta manera la disposición de recursos propios de carácter defensivo u ofensivo y activando una dependencia insana, en una organización supranacional como la que nos acontece, a la buena confianza en la diligencia de los Estados miembros.

Teniendo en cuenta las limitaciones materialmente insalvables con que contamos en estos momentos, entendemos que la postura de la Unión Europea, si bien tardía, ha sido la adecuada. Analicemos sucintamente las actividades llevadas a cabo en el seno de su actividad para paliar las graves consecuencias de la invasión del territorio de un Estado afín a los valores europeos y observaremos un cambio sustancial en el modo de proceder de los Estados miembros en esta ocasión: los ministros de Asuntos Exteriores han tenido a bien utilizar el Fondo para la Ayuda a la Paz para la financiación del envío de material letal a Ucrania. Consideremos este hito, por cuanto ha supuesto una ruptura sin precedentes de la forma de actuación comúnmente esperada por parte de las autoridades europeas en el seno de los conflictos armados en los que la Unión Europea, con carácter habitual se abstenía de proporcionar armas.

Tales circunstancias ponen de relieve una nueva realidad en la visión europea de los conflictos armados, y de ella, se desprende una necesidad de instauración de nuevos compromisos y una estructura férrea capaz de hacer frente a situaciones de conflicto o inestabilidad que evidentemente puede existir. En efecto, entendemos necesario, por cuanto un contexto de tanta inestabilidad puede generar destacados perjuicios en nuestra realidad, el diseño de una política de defensa capaz de extender su ámbito de aplicación a todas las ramas existentes, y ello incluye inexorablemente la defensa del propio terreno comunitario a partir de medios humanos y materiales que actúen como medios propios y autónomos permanentes, una suerte de ejército europeo capaz de proteger los valores de la Unión Europea, y actuar ante conflictos de naturaleza bélica, como la que viene aconteciendo en el exterior. Pues, no



podemos negar que la cercanía de la problemática nos hace plantearnos posibles enemistades de un futuro no muy lejano con países con los que históricamente ya hemos tenido más de un problema.

En escenarios de tanta incertidumbre como el actual, es donde debemos abogar por dar soluciones eficaces, por promover cambios sustanciales en aquellos sectores de la sociedad, política o economía que pongan de manifiesto carencias en su desarrollo. Es momento, por tanto, de defender mejoras sustanciales en este ámbito, que evidentemente ha quedado denostado tras las irrenunciables y reprochables actuaciones llevadas a cabo por Rusia.