



366

NOVIEMBRE
2015

EL 42.7: COBERTURA EUROPEA PARA LA DEFENSA FRANCESA

Pol Morillas, Investigador Principal para Europa, CIDOB

Francia ha dado un paso adelante hacia la europeización del atentado de París del 13-N y después de declararse “en guerra” contra el Estado Islámico. Invocando la Cláusula de Defensa Mutua (recogida en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea), París mostró su voluntad de trasladar al resto de las 27 capitales europeas la corresponsabilidad en la respuesta a los atentados. Ante la Asamblea francesa, el Presidente François Hollande se refirió a la activación de esta cláusula por primera vez, haciendo un llamamiento a la salvaguarda de los valores europeos, la solidaridad entre las naciones de la Unión y la necesidad de una respuesta fuerte y conjunta. Llegó a afirmar que “el pacto de seguridad es más importante que el de estabilidad”. Y sus socios respondieron con un acuerdo unánime en el marco de una reunión de los 28 Ministros de Defensa.

El artículo 42.7 establece que si un Estado Miembro es víctima de agresión armada en su territorio, el resto de Estados tienen la obligación de ayudar y asistir a través de todos los medios a su alcance, sin perjuicio de los que los Estados provengan en materia de seguridad nacional ni en contra de sus compromisos con la OTAN. Es un paso adelante introducido por el Tratado de Lisboa en materia de defensa mutua y se encuentra ubicado en el capítulo relativo a la Política Común de Seguridad y Defensa. Se rige, por lo tanto, por la lógica que impera en materia de política exterior y defensa: el intergubernamentalismo y la unanimidad como mecanismo de toma de decisiones.

Además, el 42.7 se redactó a imagen y semejanza del artículo 5 de la Carta de la OTAN, comúnmente conocido como la cláusula de defensa colectiva, y es el heredero de una provisión similar de la extinguida Unión Europea Occidental. ¿Pero significa ello que, invocándolo, Europa avanza hacia una política de defensa menos nacional y más europeizada? ¿Se traducirá el 42.7 en una corresponsabilidad de los europeos a la hora de luchar contra el Estado Islámico, dentro y fuera de sus fronteras?

Vayamos por partes. Hollande prefirió referirse al 42.7 y no al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que establece la denominada cláusula de solidaridad. Este artículo está especialmente diseñado para que las instituciones de la UE y los Estados Miembros actúen conjuntamente en caso de ataque terrorista, de desastre natural o producido por acción humana. Parecería, de entrada, más adecuado para dar respuesta al 13-N.

Sin embargo, el 222 transfiere muchas más competencias a la Unión en su conjunto. Las instituciones europeas son las responsables de movilizar todos los instrumentos a su alcance, incluidos los militares (en manos de los Estados), para dar respuesta a este ataque. Del 222 se derivan también provisiones legales en caso de incumplimiento y obliga a actuar a la Unión en su totalidad y no solamente a aquellos Estados que así lo deseen. En otras palabras, es un artículo que promueve la actuación conjunta en materia de seguridad y defensa y no se rige por el intergubernamentalismo escogido por Hollande.

Bajo el 42.7, en cambio, los Estados de la UE no tienen la obligación de actuar conjuntamente ni apoyar la política exterior francesa en materia de lucha contra el terrorismo. Los gobiernos de España o Alemania ya se han mostrado reacios a participar en los bombardeos contra el Estado Islámico, los primeros conscientes de la larga sombra de los atentados del 11-M y los segundos, en consonancia con la tradicional reticencia a una política exterior intervencionista. Otros estados, en particular los más atlantistas, no tardarán en recordar que la defensa colectiva está mejor garantizada bajo el paraguas de la OTAN, algo que París siempre ha observado con cautela. Así que, más que una respuesta común hacia Siria, la invocación del 42.7 se traducirá en acuerdos bilaterales con los países más cercanos al intervencionismo francés y la lucha contra el Estado Islámico, como el Reino Unido.

Muestra de la dificultad de traducir la solidaridad entre europeos en medidas concretas fueron las palabras de la Alta Representante en una comparecencia conjunta con el Ministro de Defensa francés. Después de constatar el alto valor simbólico y político del acuerdo sobre el 42.7, Mogherini recordó que de ello no se desprende un compromiso específico de la Unión ni de sus Estados Miembros. Las distintas capitales decidirán si su compromiso pasa por la cooperación en materia de inteligencia, asistencia técnica o logística o, si así lo desean, por acciones militares en el exterior.

Últimamente, cada crisis ha suscitado la esperanza (ilusa) de que su gestión pasaría por mayores cuotas de integración europea. La crisis de Grecia alumbró propuestas para profundizar en la unión fiscal y la democratización del gobierno de la eurozona, pero hasta hoy toda política se ha restringido a mayores dosis de austeridad a la alemana. La crisis de los refugiados podría haberse traducido en una política de asilo común, pero muchos Estados europeos siguen siendo reacios a aceptar las cuotas de reubicación de refugiados propuestas por la Comisión. Después de los atentados de París, y a pesar de la activación del artículo 42.7, la defensa común aún tendrá que esperar.