La solidaridad española con Francia y el artículo 42.7 del Tratado de la UE

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano | @rielcano

Tema

Francia está en guerra. Su presidente lo ha declarado ante el Congreso tras los atentados de París. Francia ha sido atacada y su ministro de Defensa se lo ha hecho saber a sus colegas europeos invocando el artículo 42.7 del Tratado de la UE (TUE), a lo que estos han mostrado su solidaridad.

Resumen

Francia está en guerra. Su presidente lo ha declarado ante el Congreso tras los atentados de noviembre de 2015 en París. Francia ha sido atacada y su ministro de Defensa se lo ha hecho saber a sus colegas europeos invocando el artículo 42.7 del Tratado de la UE (TUE), a lo que estos han mostrado su solidaridad. Partiendo de estas premisas, parecería lógico deducir que los Estados miembros de la UE también están ahora en guerra contra el terrorismo.

Sin embargo, y ya que ha llegado el momento de demostrar la solidaridad, es necesario analizar las asunciones de partida sobre las que se van a adoptar medidas concretas. Este ARI revisa la situación de partida en sus distintos componentes: guerra, ataque, artículo 42.7 y solidaridad para evaluar sus posibles implicaciones para España.

Análisis

¿Guerra o lucha contra el terrorismo?

> "Declarar la "guerra" ahora al Daesh va contra las lecciones aprendidas."

Cuando en 2001 se produjeron los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, el presidente Bush declaró entonces una "guerra" contra el terrorismo para movilizar a la nación y a los aliados frente a una amenaza grave de la que no tenían conciencia previa. Catorce años después, las sociedades y gobiernos continúan movilizados y luchando contra el terrorismo internacional en todos los frentes incluido el militar, pero han dejado de hablar de "guerra" contra el terrorismo. El terrorismo es sólo un modo de violencia, la verdadera amenaza a combatir son los grupos yihadistas que utilizan el terror entre sus métodos, pero que han ido ampliando a otros como los ataques convencionales o los atentados complejos que practica la insurgencia. La experiencia afgana muestra que se han ido apartando de ese término incluso países que participaron en la operación Libertad Duradera. Creían entonces que combatiendo militarmente a al-Qaeda y a los talibán que los apoyaban acabarían con la amenaza yihadista, pero ahora ya saben que el

instrumento militar no es tan mágico y decisivo como pensaban. Hacer la "guerra" a los grupos yihadistas limita el problema estratégico a una cuestión militar de contrainsurgencia. Por el contrario, la lucha contra los grupos yihadistas abarca una respuesta multidimensional. Por eso, y aunque nunca perdieron ninguna batalla sobre el terreno afgano o iraquí, van camino de perder la "guerra" porque no han podido construir la gobernanza y el desarrollo que esos países precisaban. Sin progresos en esos campos, la "guerra" se hizo más larga de lo que la paciencia occidental puede aguantar y los gobiernos fueron perdiendo la paciencia y recortando su esfuerzo militar. Y a pesar de que fueron a la "guerra" con amplio respaldo político y social, la falta de resultados prácticos y la abundancia de malas noticias fueron erosionando, primero el interés y luego el apoyo de quienes les habían enviado a ella.

Las lecciones aprendidas llevaron a los Estados Mayores y a los Servicios de Inteligencia a diseñar operaciones para el futuro de acuerdo a lo que sus gobiernos y sociedades parecían demandar. A medida que reducían sus tropas sobre el terreno, aumentaban los ataques desde el aíre con medios aéreos –tripulados o con control remoto (*drones*)– y las acciones de operaciones especiales contra los grupos yihadistas en Afganistán, Yemen, Somalia y el Sahel. Cuando en el verano de 2014 la Coalición Internacional decidió apoyar al gobierno iraquí contra el autodenominado Estado Islámico (Daesh) se desplegaron medios aéreos, tripulados o no, pero no tropas de combate. Proporcionaron fondos, equipo y adiestramiento a las tropas locales pero sin salir de los cuarteles y restringieron los blancos de los ataques aéreos al máximo para no producir daños colaterales y poner en su contra a la población local.

Declarar la "guerra" ahora al Daesh va contra las lecciones aprendidas, salvo que se esté dispuesto a volver a poner fuerzas sobre el terreno (muchas), apoyar con presupuestos y material esas el juego a la propaganda yihadista que trata de persuadir a las poblaciones musulmanas de que la guerra va contra ellas. Decirle a las poblaciones occidentales que la "guerra" servirá para erradicar el Estado Islámico es un error de comunicación estratégica porque el yihadismo ha llegado para quedarse, y tras al-Qaeda y el Daesh vendrán otros.[1]

¿Qué es un ataque contra todos? Los artículos 5 del Tratado del Atlántico Norte (TAN) y el 42.7 del Tratado de la UE (TUE)

Tras los atentados del 11-S –y sin que lo invocasen EEUU, el Consejo Atlántico decidió que la situación requería la activación del mecanismo de solidaridad previsto en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte (TAN). Tas los sucesos de París, Francia ha apelado a la solidaridad de sus socios inaugurando el artículo 42.7 del Tratado de la UE (TUE).

En 2001 los aliados debatieron si el ataque terrorista encajaba o no en la categoría del ataque armado previsto en el art. 5 y adoptaron juntos medidas como el envío de los aviones AWACS a vigilar el espacio aéreo estadounidense y poner en marcha la

[1] La Res. 2249 (2015) de 20 de noviembre incluye entre los grupos a combatir junto al Daesh, al Frente al-Nushra y otros vinculados a al-Qaeda, así como los que pueda establecer el Consejo de Seguridad a petición del Grupo Internacional de Apoyo a Siria.

Operación *Active Endeavour* de vigilancia marítima. El debate sobre qué debe considerarse un ataque armado ha continuado en el seno de la OTAN porque unos Estados miembros eran partidarios de abrir la figura a ataques con misiles o ciberataques mientras que otros eran partidarios de no extender su aplicación a cualquier tipo de ataque. El debate se ha cerrado debatiendo, primero, sobre la naturaleza del ataque (consultas del art. 4 TAN) y activando, después, el mecanismo de defensa colectiva (art. 5 TAN), ambos en el marco político del Consejo Atlántico.

En la UE no existe un procedimiento reglado para activar el art. 42.7, por lo que nadie ha alegado cuestiones de procedimiento. Desde una perspectiva pragmática, parece más simple y ágil que no esté regulado, pero desde una perspectiva institucional y jurídica, parece poco meditado que unos ministros de Defensa puedan considerar que una decisión tan grave es un asunto de su exclusiva competencia y asumir la responsabilidad en una reunión que –recordemos– no tiene la categoría de Consejo, a diferencia del Consejo de Asuntos Exteriores celebrado el día anterior con la presencia de los ministros de Exteriores. La presencia de la alta representante parecería dar mayor solemnidad a la activación pero también –recordemos– que el art. 42.7 atribuye la decisión a los Estados miembros y no a las instituciones. Los Estados miembros podrían convalidarla en su próximo Consejo Europeo de diciembre, pero la alta representante ha manifestado que la decisión ya es vinculante y que no precisa ninguna acción posterior.[2]

"La misma ausencia de procedimiento que ha servido para agilizar la activación de la solidaridad podría también complicar su ejecución."

En cualquier caso, los países que han expresado su solidaridad con Francia deberán ahora plasmarla en respuestas concretas. Ni en la UE ni en la OTAN existen compromisos automáticos, por lo que cada país decide cómo ayudar en función de sus intereses nacionales, de su percepción de la amenaza y de la situación política, económica y social del momento. Por eso, la misma ausencia de procedimiento que ha servido para agilizar la activación de la solidaridad podría también complicar su ejecución. Por un lado, el respaldo político manifestado no impide que algún estado miembro prefiera apoyar a Francia desde su condición de neutral o de aliado de la OTAN, lo que dispersaría el proceso de decisiones sobre las medidas prácticas. Por otro lado, parece que corresponde a Francia expresar sus necesidades, ya que es Francia quien sabe qué se propone hacer, al igual que EEUU fue comunicando a sus aliados en qué podían ayudar (con bastante arrogancia y menosprecio, por cierto, a pesar del gesto de solidaridad recibido). Si Francia hubiera invocado el art. 5 del TAN, y si sus aliados hubieran aceptado que era un ataque contra todos, Francia habría contado con el apoyo de una estructura militar para canalizar los apoyos nacionales y conducir operaciones que la UE no tiene.

En este caso, **lo que Francia demanda es apoyo militar fuera de su territorio**. Si quisiera apoyos militares en su territorio o refuerzos policiales, judiciales o de inteligencia habría invocado al artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE

[2] Podría ocurrir que existiera una delegación, tácita o expresa, previa a la alta representante, pero ella misma ha reconocido que no existe ningún procedimiento establecido.

(TFUE), la cláusula de solidaridad que permite a un Estado miembro movilizar todos los instrumentos de la UE, incluidos los recursos militares de los demás miembros, en caso de ser objeto de un ataque terrorista o de un desastre natural. Esta cláusula dispone de un mecanismo reglado para tomar reacciones rápidas (*Integrated Policy Crisis Response*) creada en 2013, aunque no se gestionaría desde París.

Si lo que va necesitar es apoyo militar en el exterior, tendrá que manifestar qué necesita y dónde se le prestaría. A falta de información más precisa, sólo cabe indicar que **esa ayuda se le prestaría bilateralmente y no colectivamente por la UE.** Para ser colectiva tendría que tratarse de una misión de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y regularse por sus procedimientos de unanimidad, lo que expondría la decisión a las reservas de los países neutrales y atlantistas. Hasta ahora, Francia se las ha arreglado para "europeizar" algunas misiones en África que dan continuidad a su política exterior y colonial en la zona, pero parece difícil que se pueda "europeizar" una misión unilateral como la que está desarrollando en Siria. En el mejor de los casos, y no dejaría de ser un proceso alambicado y complejo, podría tratar de subir a bordo a algún o algunos Estados miembros para, a continuación, pedirle al Consejo que incluyera la misión dentro del art. 44 del TUE, que prevé que el Consejo pueda delegar una misión PCSD en un grupo de países dispuestos a asumirla. Esta opción también sería una novedad dentro de la historia de las misiones PCSD, pero presenta dos inconvenientes: tendría que ser algún tipo de misión comprendida dentro de las aprobadas en el TUE y, estándolo, no permitiría a Francia actuar de la forma discrecional que le gusta porque se supervisaría desde el Consejo de la UE.

¿Cómo ayudar a Francia (desde España)?

Mientras se piensa qué necesita de sus aliados europeos, éstos pueden anticiparse con ofertas propias para negociar sus contribuciones finales. **España es el principal socio militar de Francia en África**, tanto bilateralmente y dentro de las misiones PCSD, por lo que existe una larga relación de solidaridad que no precisa nuevas demostraciones. España siguió a Francia cuando impulsó, junto al Reino Unido, la coalición internacional que intervino en Libia en 2011.

"Cualquier respuesta de España debería analizarse con prudencia y guardando distancia con el ambiente emocional que se ha vivido tras los atentados."

También está demostrada su interdependencia en las facetas policial, judicial y de inteligencia de la lucha contra el terrorismo, siendo particularmente intensa su colaboración en los países del norte de África. En esos ámbitos siempre se puede hacer más, pero difícilmente mejor, pero no parece que vaya a ponerse ninguna petición de asistencia en esas facetas. De las palabras del ministro de Defensa, Jean Yves Le Drian, se desprende que podrían acabar solicitando su relevo en algunas operaciones en curso o el refuerzo en otras, aunque, como él mismo ha señalado, todo está por decidir.

Cualquier respuesta de España debería analizarse con prudencia y guardando distancia con el ambiente emocional que se ha vivido tras los atentados. El gobierno debe sopesar sus intereses y capacidades antes de dar una respuesta, o anticipar una propuesta, porque su primer deber de solidaridad es con los intereses nacionales de seguridad.

Tanto la Estrategia Española de Seguridad de 2011 como la Directiva de Defensa Nacional de 2012 y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 han ubicado los principales riesgos para la seguridad y la defensa de España en el espacio comprendido entre el Sahel y el Mediterráneo y entre el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, una zona donde la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 sitúa los intereses "vitales" de seguridad. Desde entonces, la proliferación de grupos yihadistas que han rendido sumisión al Daesh en esa zona, la multiplicación de los espacios sin gobierno en ella y el fracaso de la transición en Libia –incluida la crisis migratoria generada– han aumentado la gravedad de los riesgos.[3]

Cualquier nuevo apoyo a Francia en los escenarios africanos tiene que incluirse dentro de una estrategia de acción integral para el Sur que deberá articular el próximo gobierno y consensuarlo con todas las fuerzas políticas porque nuestra seguridad estará vinculada a la de ese espacio en las próximas décadas. España ha tomado ya la iniciativa política de abanderar al Sur como problema dentro de la OTAN, y promovido iniciativas junto a sus compañeros de frontera, incluida Francia, para aplicar en el Sur las soluciones que se apliquen al Este para reasegurar a los aliados de esa frontera. Al descartar Francia activar el mecanismo de consulta (art. 4) o de reacción (art. 5) ante un ataque de la OTAN, parece que la vía de colaboración subregional dentro de la OTAN pasa a un segundo plano.

Hay escenarios donde relevar a Francia plantearía graves problemas de recursos y resultados. Relevarlo en países de la francofonía como **Mali**, sin disponer del conocimiento situacional y de la capacidad de liderazgo e influencia que le da a Francia su pasado colonial y su implantación dentro de las sociedades locales, representa un reto formidable para la capacidad expedicionaria actual de España. Francia apenas cuenta con 15 instructores en la misión de la UE en Mali (EUTM Mali) y el grueso de su actuación militar tiene como marco la Operación Barkhane, en la que Francia es socio estratégico de los países del G-5 (Mauritania, Mali, Níger, Chad y Burkina Faso) y contribuye con unos 3.500 soldados a luchar contra los grupos yihadistas que actúan en el Sahel.[4] Relevar a tropas francesas en sus cometidos sería ya difícil por la extensión del área a cubrir, aproximadamente la de Europa, y por la exigencia de las misiones de vigilancia aérea, operaciones especiales e interdicción de flujos logísticos. Reemplazarlas en la conducción sería inviable porque la asociación estratégica conlleva contribuir a coordinar las políticas de seguridad y desarrollo de esos países, algo que sería muy difícil asumir por España en las condiciones actuales.

Relevar tropas francesas en **Líbano**, donde la permanencia española se ha ido consensuando con Francia, conlleva la dificultad de aumentar la presencia militar en un escenario de alta volatilidad estratégica. Además, aquí también la presencia francesa tiene una lógica colonial y geopolítica que España no puede sustituir y la presencia de tropas francesas es un instrumento de esa lógica, mientras que la presencia española

[3] Para una valoración de estos riesgos, véase "Mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel", Informe Elcano nº 18, noviembre de 2014, Real Instituto Elcano.

[4] Francia dirige la Operación Barkhane desde los puestos permanentes de Gao, Mali, y Yamena, Chad, además de otras bases avanzadas. Cuenta con unos 3.500 soldados, 14 helicópteros, 200 vehículos, de seis a 10 aviones de transporte estratégico y cinco aviones de apoyo a tierra.

es un fin en sí mismo (demostrar nuestra responsabilidad con la seguridad internacional).

Participar junto a Francia en una operación en **Siria** reproduciría los problemas anteriores. Francia tiene su propia agenda de influencia regional a la que subordina sus intervenciones militares. No es sólo la lucha contra el Daesh lo que ha llevado a Francia a bombardear Siria sin contar con sus aliados europeos, sino su voluntad de ser un actor extra-regional influyente, un papel prominente que no se le había reconocido en el foro negociador de Viena donde EEUU, Rusia, Arabia Saudí, Irán y Turquía han asumido el protagonismo de su conducción. Francia forma parte de la coalición internacional que lidera EEUU y, salvo que aspire a formar parte de la que dirige Rusia, parece que no hay espacio de maniobra para que Francia lidere una nueva coalición que tendría además que coordinarse con las anteriores, por lo que todo apunta a una mayor implicación individual.

La intervención en Siria, aparte de los problemas institucionales mencionados para encajar su participación dentro de una misión de la UE, presenta obstáculos adicionales. Primero, no existe todavía un respaldo de Naciones Unidas a una intervención militar. A diferencia de Irak, donde el gobierno reclamó la ayuda a la coalición internacional, no existe una resolución del Consejo de Seguridad que autorice la intervención. La última resolución adoptada 2249 (2015) no incluye ninguna mención al Capítulo VII, que daría cobertura al empleo de la fuerza dentro de las “medidas necesarias”. Pero incluso si se considera que la resolución permite emplear la fuerza en las zonas de actuación del Daesh en Siria, convendría recordar que la lucha contra este grupo no es la única lucha abierta en ese país. Generar la ilusión de que atacando el Daesh se acabaría con la guerra en Siria es ignorar que, entreverados en la lucha contra el terrorismo, existen muchas guerras larvadas o en gestación debido al enconamiento y sectarismo local y regional. Y podría ocurrir, como demuestran intervenciones recientes en Irak y Siria, que las intervenciones militares acaben exacerbando los conflictos internos entre las comunidades chií y suní, entre kurdos y turcos, entre kurdos y chiíes, entre rebeldes sirios y fuerzas gubernamentales y entre una larga lista de grupos o minorías.

Conclusión

España, al igual que el resto de los socios y aliados de Francia, ha expresado su solidaridad tras los ataques en París. España está entre los países que más colaboran con Francia para evitar que esos ataques se produzcan en territorio francés y entre los que más apoyan a Francia para que los grupos terroristas que operan sobre el Sahel puedan desestabilizar a los países del norte de África y establecer santuarios en suelo africano.

A la hora de adoptar nuevas medidas, el gobierno tiene que tener constancia del acervo anterior y calcular muy bien en qué puede añadir valor a la seguridad francesa. España no tiene que demostrar su solidaridad *ex novo* como otros países. También tiene que tener en cuenta el instinto geopolítico de Francia y sus patrones de comportamiento en política exterior, que le llevan a actuar de forma unilateral como la gran potencia que es y esperar la adhesión incondicional de sus posibles aliados. Francia tiene la obligación de velar por sus intereses estratégicos pero España también, y sólo debe apoyar a

Francia en los objetivos que se solapen y de acuerdo a sus capacidades. Mientras el gobierno elabora –a ser posible con discreción– las medidas de ayuda con las que puede responder o anticiparse a las peticiones concretas de Francia, debe repasar las lecciones aprendidas de su apoyo a Francia en el pasado inmediato y no dejar que los sentimientos de solidaridad y la emoción ante los ataques le lleven a asumir compromisos que no se puedan cumplir. Solidaridad sí, incondicional no.