



Javier Roldán Barbero (coord.)

La nueva política de seguridad de la Unión Europea

UNIVERSIDAD DE GRANADA
MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA

LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD
Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA

JAVIER ROLDÁN BARBERO
(COORD.)

LA NUEVA POLÍTICA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA
DE LA UNIÓN EUROPEA

GRANADA

2012



© JAVIER ROLDÁN BARBERO

© UNIVERSIDAD DE GRANADA

LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN

EUROPEA ISBN: 978-84-338-6575-5

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

Diseño de cubierta: José María Medina Alvea

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

INDICE

Prólogo.—Centro Mixto UGR-MADOC XI

Presentación.—JAVIER ROLDÁN BARBERO XV

CAPÍTULO 1

EL MARCO HISTÓRICO-POLÍTICO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Política Europea de Seguridad y Defensa: balance de una década . . . 3
CONSUELO RAMÓN CHORNET

La Política Común de Seguridad y Defensa. ¿Seguritización de la acción exterior o humanización de la Política Europea de Seguridad? 21
ALICIA CEBADA ROMERO

CAPÍTULO 2

LA SEGURIDAD EUROPEA. CONCEPTOS Y ESTRATEGIAS

La estrategia europea de seguridad 55
AMADOR ENSEÑAT Y BERA

Retos, amenazas y desafíos en la seguridad europea 69
FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

Las relaciones de la UE con los otros actores de la seguridad europea: OTAN, OSCE, ONU 83
FRANCISCO RUIZ GONZÁLEZ

Aspectos conceptuales de la seguridad europea 103
NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA

<i>La contribución de la Política Común de Seguridad y Defensa a la seguridad interior de la Unión Europea</i>	121
LUCAS J. RUIZ DÍAZ	

CAPÍTULO 3

ESTRUCTURAS Y CAPACIDADES DE LA POLÍTICA COMÚN
DE SEGURIDAD Y DEFENSA

<i>Instituciones y estructuras de la Política Común de Seguridad y Defensa</i> .	145
RAFAEL GUILLERMO MUÑOZ CERVANTES	
<i>Unión Europea: Capacidades militares. Planeamiento de fuerza</i>	159
Adolfo García Quintela	
<i>La política exterior euromediterránea</i>	175
ADOLFO CALATRAVA GARCÍA	

CAPÍTULO 4

ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD
Y DEFENSA EN LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2010

<i>La política española de seguridad y defensa. La vertiente exterior de las Fuerzas Armadas</i>	187
JAVIER ROLDÁN BARBERO	
<i>Innovando Europa, a su pesar. La Presidencia española de la Unión Europea 2010 en materia de acción exterior</i>	223
LUIS NORBERTO GONZÁLEZ ALONSO	
<i>Aportaciones de la Presidencia española 2010 a la Política Común de Seguridad y Defensa</i>	255
MARÍA CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS	
<i>Somalia-Uganda. Una misión de la UE liderada por España</i>	281
FERNANDO MELERO Y CLAUDIO	

CAPÍTULO 5	
ESCENARIOS, MISIONES Y FUTURO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA	
<i>El Derecho Internacional Humanitario sobre el medio ambiente y la seguridad humana. Su aplicación en la UE</i>	295
ANTONIO SEGURA SERRANO	
<i>Seguridad europea y globalización: papel de la Unión Europea en la protección de los bienes públicos globales</i>	331
IGNACIO HORCADA RUBIO	
<i>Reflexiones sobre la posible evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa</i>	351
ELENA GÓMEZ CASTRO	
<i>Consideraciones sobre el futuro de la seguridad europea</i>	367
SERGIO CUESTA FRANCISCO	
MIGUEL ANGEL BALLESTEROS MARTÍN	
JAIME DOMÍNGUEZ BUJ	

PRÓLOGO

Este nuevo libro que se incorpora a la Biblioteca Conde Tendilla pone de manifiesto la voluntad común de la Universidad de Granada y del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra de difundir a toda la sociedad y, muy especialmente, a las comunidades universitaria y castrense los resultados de su colaboración, iniciada en las postrimerías del siglo xx.

Entre las actividades formativas que se han ido consolidando en estos años se encuentran los cursos de verano sobre cuestiones muy diversas relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad internacional, la defensa y las fuerzas armadas, tratadas con un enfoque multidisciplinar o, más bien, multiinstitucional, siempre dentro de un entorno universitario.

La existencia en nuestra Universidad de un órgano especializado en este modelo de cursos —el Centro Mediterráneo, fundado en 1982— ofrecía una infraestructura solvente y experimentada en su organización, abierta a todo tipo de iniciativas innovadoras.

Fue en el verano de 2002, aún con los ecos de los recientes atentados terroristas de septiembre de 2001 que conmocionaron al mundo, cuando se abordó la primera edición, con el título *La seguridad mundial tras el 11-S* y la dirección del profesor Carlos de Cueto Nogueras, al que este prólogo quisiera dedicar un reconocimiento agradecido por su apuesta temprana y decidida en favor de la promoción e impulso de éstas y otras actividades de colaboración en el seno de la Universidad de Granada.

La favorable respuesta de los alumnos y la voluntad de ofertar de forma continuada estas temáticas en el catálogo de cursos de verano, animaron a nuestras dos instituciones a programar nuevas ediciones, dedicadas a las organizaciones internacionales, el medio ambiente, la energía, la conciencia intercultural en la resolución de conflictos y otros.

Sobre esta base se construye esta obra, cuyo origen es, precisamente, la novena edición del curso de verano, celebrada en la semana del 13 al 17 de septiembre de 2010, con el título *De la PESD a la PCSD. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Presidencia española de la UE*, que define con bastante aproximación sus contenidos.

La coincidencia en el mismo año de dos acontecimientos tan relevantes ofrecía una oportunidad extraordinaria e inexcusable para organizar un nuevo curso que presentara los avances en la construcción de la seguridad y la defensa común de la Unión Europea. Este fue el reto que se encomendó al profesor Javier Roldán Barbero, catedrático de Derecho Público Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada. El tiempo y los resultados demostraron el acierto de esta decisión, ya que, trabajar con el profesor Roldán es hacerlo con una persona que ha hecho del trato humano y profesional un verdadero arte, envuelto en la exquisitez, el respeto y el buen humor.

De su interés y dedicación como director del curso, y del apoyo de sus colaboradores, dan cuenta las páginas de este libro, escritas con la urgencia exigida por la proximidad de los acontecimientos y con el estilo de quien se dirige a un auditorio presente. Esta circunstancia obliga a poner de relieve que, además del esfuerzo de programación y organización del propio curso, el director y su equipo han tenido que dedicar un esfuerzo adicional al pulido de algunos textos para darle su formato final sin merma del mensaje de sus autores.

Esos autores, verdaderos protagonistas de esta obra, constituyen un elenco de profesionales procedentes, sobre todo, de la Universidad y de los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores y Cooperación, cuidadosamente elegido para representar un abanico de visiones, estilos y experiencias, unidos por el mismo interés de compartirlos con su auditorio y sus lectores para

ampliar sus conocimientos y estimular la atención y el estudio sobre las cuestiones que afectan a la seguridad internacional y de España, en línea con lo que es habitual en los países más avanzados de nuestro entorno.

Hay que resaltar también la contribución al curso de los medios de comunicación social, representados por el director y directora de los diarios *Ideal* de Granada y *Granada Hoy*, respectivamente, así como la subdirectora de la escuela de Comunicación de Granada. Su participación como presentadores de los conferenciantes y moderadores de las mesas redondas incluidas en el programa sirvieron para animar los coloquios y como testimonio de su disponibilidad personal y del papel fundamental de los medios en el tratamiento de estas cuestiones. Aunque el formato y la extensión de la obra no han permitido recoger su contenido, los coloquios que animaron las mesas redondas mostraron el interés creciente del alumnado universitario por estos temas y la importancia de la interacción civil-militar a la hora de abordarlos.

Este es precisamente el valor añadido de esta publicación y el contexto en el que se ha gestado: una interacción construida con los mimbres de una colaboración estrecha, permanente, sistemática, global, entre una institución civil, depositaria del saber y de la cultura, innovadora por naturaleza —la Universidad de Granada—, y un organismo de la institución militar —el MADOC— cuya función general es la preparación de un Ejército moderno en todas sus vertientes. El convencimiento de que esta colaboración es, no sólo conveniente, sino imprescindible para un mejor servicio a nuestra sociedad es el motor de cuantas actividades se han organizado conjuntamente en los trece últimos años y, en particular, de esta publicación y del curso que le ha dado origen. Gracias a cuantos los han hecho posibles.

Granada, septiembre de 2011

JOSÉ ANTONIO VERGARA MELERO
*Codirector del MADOC
para el Centro Mixto*

FERNANDO FERNÁNDEZ BASTARRECHE
*Codirector de la UGR
para el Centro Mixto*

PRESENTACIÓN

Este libro tiene su punto de partida en un Curso de Verano celebrado en septiembre de 2010, promovido por el MADOC y enmarcado en las actividades del Centro Mediterráneo de la Universidad de Granada. La dirección formal me correspondió a mí, aunque la organización material tuvo algunos otros responsables mencionados en el apartado de «Agradecimientos». Quiero recordar solo ahora al Coronel José Antonio Vergara, codirector de hecho, y que contribuye con su personalidad y su buen hacer a mejorar la imagen del Ejército en nuestra sociedad. Y también a Lucas Ruiz, investigador del Departamento de Derecho internacional público y Relaciones Internacionales de mi universidad, que ha sido coordinador de hecho en algunas cosas de este libro.

A pesar de este origen, quiero advertir a los señores evaluadores y calificadores de la Aneca que este libro no se limita a reproducir «las actas del congreso», sino que va mucho más allá. Es verdad que hay coincidencia general en los temas tratados, en sus ponentes y en la estructura; pero mucho de lo publicado supone un esfuerzo de ampliación y profundización de la materia, incluso se incorporan algunas contribuciones que no tuvieron su ponencia correspondiente. En todos los trabajos, los autores han revisado lo dicho en el curso de Granada. En todos, la profesionalidad y la cordialidad han sido la regla.

En efecto, esta experiencia académica y doctrinal ha sido muy placentera para mí. He hecho y fortalecido muchas amistades; y yo, en quien la biografía y el currículo casi se confunden,

suscribo firmemente el pensamiento del viejo Norberto Bobbio de que los afectos son mucho más importantes que los conceptos. Es muy agradable poder compartir el trabajo profesional y rodearlo de aprecio porque la soledad del investigador de fondo es más dura de lo que se imagina la ciudadanía.

Desde luego, en términos científicos me siento muy contento y agradecido por los resultados obtenidos, basados en un concepto muy invocado pero poco practicado: las sinergias profesionales. El curso y este libro reúnen mucha inteligencia y muchas capacidades, tanto civiles como militares. Unos y otros podemos decir de consuno, revocando proclamas infaustas de otro tiempo, ¡Viva la inteligencia! Sobre todo, viva la inteligencia compartida y complementaria entre dos instituciones, la Universidad y las Fuerzas Armadas, ambas con vocación de servicio público y ambas con una acusada naturaleza y proyección internacionales en los últimos tiempos. Desde el flamante Centro Mixto Universidad de Granada-MADOC tenemos la determinación de insuflar energía positiva y renovable a esta colaboración institucional, convirtiéndolo en un *think tank* en materia de seguridad.

Como corresponde a toda labor de pensamiento que se precie, hemos transmitido pero también cuestionado muchos conceptos, empezando por el inexacto título que el Tratado de la Unión Europea otorga a su política de seguridad y defensa: «común». Por otra parte, y como pasa con tantas cosas que nos ocurren y nos rodean, casi todo en el ámbito de la seguridad y defensa de nuestro continente y nuestro país está sujeto a replanteamiento. Permítanme recurrir a la frase manoseada: estamos en una encrucijada, en un punto de inflexión en este tema. Se trata con este tipo de iniciativas de entender algo mejor los tiempos y los retos que nos han tocado vivir. ¡Ojalá que el lector de este libro llegue a una conclusión parecida en su juicio soberano sobre esta obra!

JAVIER ROLDÁN BARBERO
*Catedrático de Derecho internacional público
 y Relaciones internacionales
 Universidad de Granada*

CAPÍTULO I
EL MARCO HISTÓRICO-POLÍTICO
DE LA POLÍTICA
COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA
DE LA UNIÓN EUROPEA

LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: BALANCE DE UNA DÉCADA

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valencia*

El objetivo de estas páginas es ofrecer una exposición de carácter introductorio y, por tanto, necesariamente general, acerca de la experiencia de esos diez años de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Eso quiere decir que no entraré en la discusión sobre los problemas técnicos concretos, sobre el marco comparativo con el Tratado de Lisboa, etc., que fue objeto de las sucesivas ponencias reunidas ahora en este libro. Es ocioso recordar que existe ya una considerable bibliografía y un debate doctrinal y académico sobradamente conocido sobre estos elementos.

Lo que sí me parece conveniente señalar de entrada es la dificultad de evaluar globalmente la acción desarrollada por la PESD en sus primeros años de andadura y, al tiempo, mantener la suficiente ecuanimidad exigible en el análisis. Sobre todo si se tiene en cuenta la experiencia de los propios Ministerios de Defensa de los Estados miembros, cuyos gabinetes de comunicación no consiguen trasladar a la ciudadanía en que consiste exactamente la PESD. Y es que, de lo que entendamos que constituye esta política de defensa común, dependerá, en última instancia, nuestro juicio sobre el mayor o menor éxito de la misma en estos años.

La realidad muestra lo ambiguo del apoyo público a la política exterior europea de seguridad y defensa, razón por la cual, los analistas insisten en que «Solo si se les convence a los ciudadanos sobre la importancia de los asuntos globales, y no exclusivamente de la seguridad nacional abstracta de su país, y también

de su propio bienestar, podrá la política europea exterior, de seguridad y defensa recibir un respaldo sólido por parte de público»¹. Sin duda, si la pretensión era alcanzar los objetivos establecidos en su origen y sucesivos mandatos (múltiples, difusos y de una ambición rayana en la fantasía) la respuesta tiene que ser negativa. Pero probablemente, si estimamos que diez años no es tiempo suficiente para alcanzar las metas propuestas hasta sus últimas consecuencias y que aún así se ha llegado a un desarrollo considerable de muchos de sus elementos esenciales, la cuestión cambia.

La finalidad que dio origen y justificación en su día a la PESD y a la continuidad en la Política Común de Seguridad y defensa (PCSD) en el Tratado de Lisboa fue contar con una defensa común europea y así poder garantizar la seguridad del continente valiéndose de sus propios medios. Esta posibilidad le otorgaría a la Unión Europea una posición de fuerza de la que carece actualmente y contribuiría decisivamente a la visibilidad y eficacia de su papel como actor regional e incluso como actor global. Si se me permite la metáfora, se trata de poder decir a sus interlocutores, «voy a hacerte una oferta que no podrás rechazar», y ser creíble. Salvando las distancias entre la forma en que expresa un mafioso en la ficción su pretensiones y la diplomacia que utilizaría la UE en la vida real. Pero la ambición de la Unión ha ido mas allá, y en el marco de esta política de seguridad y defensa, ha querido asumir un papel garantizador asimismo de la seguridad en otros ámbitos fuera de nuestras fronteras al comprender con realismo que la seguridad en Europa viene pareja de la pacificación de otras partes del mundo, es decir, su dimensión de actor global. Aunque lo cierto es que en esta dimensión, más allá del evidente protagonismo de la UE en el campo de la ayuda humanitaria y de la cooperación al desarrollo y de su contribución innegable en intervenciones de pacificación en conflictos, ha de anotarse fracasos

1. «La Política Europea de Seguridad y Defensa: avances y deficiencias» Klaus Brummer (Gerente del Proyecto «Europe's Global Responsibility» bertelsmann Stiftung, Gütersloh (Alemania), (Traducción de Leandro Nagore) *Papeles*, núm. 195, 2006.

relativos como su papel en Iraq y Afganistán y fracasos sin paliativos en Oriente Próximo, en el conflicto de Israel y Palestina. La capacidad de reacción de la UE ante la crisis en Libia, hoy, es asimismo un elemento para la valoración negativa. Siendo realistas, no creo que sea posible en estos momentos proveer a la seguridad en Europa sin contar con aliados como EEUU. Por tanto, es el multilateralismo y el apoyo de la OTAN lo que sigue garantizándola. Entre otras importantes razones de índole política y estratégica, hay que recordar una de las más relevantes: la falta de un ejército europeo que, llegada la ocasión, fuera comparable en términos militares y logísticos al de la OTAN².

La mayoría de las valoraciones globales que se han hecho de la evolución de la PESD en estos años, son matizadas según el sector que se tiene más en cuenta. Por ello no suelen ser unívocas,

2. Vid. Xavier Mathieu, resumen del Seminario sobre Capacidades Civiles y Militares de la PESD, Fundación alternativas/OPEX, CESEDEN, 22 de junio de 2009. Señala Mathieu que en el documento de trabajo (preparado por Beatriz Pérez de Las Heras y Cristina Churruca). López de las Heras resume los logros y las carencias de la defensa europea respecto a las capacidades militares considerando entre los logros, «la voluntad política de los Estados miembros de dotar a la UE de capacidades militares» (aunque cabría entender que más que un logro es el corolario imprescindible para el cumplimiento de los objetivos establecidos), «la formulación de la EES, los *battlegroups* y la AED», así como «el despliegue de distintas operaciones desde 2003», al considerar que las mismas «le han dado a la Unión visibilidad» y han reforzado la identidad europea de defensa. Entre las carencias, habla de 3 límites que han impedido el progreso de la defensa europea: «la falta de voluntad política en cuanto al despliegue de los *battlegroups*», porque «limita el alcance real de estas fuerzas, un déficit de enfoque estratégico y una fragmentación del planeamiento y de la dirección de operaciones».

Por su parte, la profesora Churruca a la hora de hacer una valoración de las capacidades civiles, critica la falta de coordinación existente de las mismas con las capacidades militares y considera en cambio muy positiva la creación de una Herramienta de Gestión de Capacidad Civil. Con todo concluye sin embargo que «no se ha avanzado suficientemente en el ámbito de la gestión civil de crisis y falta personal para hacer frente al número creciente de misiones», que la autora achaca a «la dificultad de encontrar rápidamente el personal adecuado o el desarrollo de las asociaciones estratégicas con la OTAN o Naciones Unidas».

probablemente porque ha vivido una trayectoria discontinua, no solo en el tiempo (que también), sino sobre todo porque en su devenir vamos reconociendo a la vez avances (por ejemplo la creación de organismos, estructuras, instituciones...) y parálisis al carecer de las capacidades necesarias que, a su vez, dependen de la dotación presupuestaria³. Aunque ésta, pese a su importancia, no es la principal deficiencia. Me refiero a problemas estructurales como la existencia de un elevado número de soldados «mal equipados e incapaces de operar fuera de su propio país»⁴, un problema cuantitativo pero al mismo tiempo de formación, que ha sido el talón de Aquiles de una política cuya regulación jurídica se ha llegado a calificar de «insondables designios»⁵ expresión que le cuadra tan bien que es difícil encontrar otra más exacta. Ello no quiere decir que, habitualmente, la UE no haya sabido identificar las necesidades y carencias y se haya procurado proveer de la mejor manera posible, pero con un éxito parcial, como veremos.

3. Véase el trabajo de VERGARA MELERO, J. A. «Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad», *Revista Académica de Relaciones Internacionales* núm. 9, octubre 2008 GERI-UAM.

4. Crítica generalizada ésta que escribía Miguel González en su crónica «Europa obligada a construir su defensa» en la que da cuenta de la exigencia de EEUU a los europeos de la capacidad militar «de la que hasta ahora recelaba» y se hace eco de un estudio de Nick Witney, director ejecutivo de la Agencia Europea de Defensa desde 2004 hasta 2007 al que se le ha encargado un informe el Consejo Europeo de Relaciones Internacionales, que se hacía público en julio de 2008 y en el que se demostraría que la UE incumplía los objetivos establecidos una década antes. Para el cronista, el balance no puede ser mas negativo y señala que «los objetivos fijados en 1999 por la UE en Helsinki están lejos de haberse cumplido», *El País.com*, 29/07/2008. Voces mucho más comprensivas aducen al respecto que «alcanzar una defensa común en la Unión no es tarea fácil: exigirá su tiempo, se hará por sucesivas fases y probablemente no en todos los países a la vez.» Sartorius, N.: »Seminario; ¿Qué hoja de ruta para la política de defensa europea», Fundación Alternativas/ IRIS/Ministerio de Defensa, 2007.

5. «...un conjunto de disposiciones y actos...tras cuya complejidad realmente extraordinaria se escondía un alto grado de desacuerdo y un frágil e inacabado compromiso sobre estas cuestiones»: LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2006, pág. 706.

En todo caso, si se trata de encontrar elementos para valorar el desarrollo de la PESD en esta primera década de su recorrido, qué duda cabe que el hecho mismo de haber dado lugar a la recientemente incorporada Política Común de Seguridad y Defensa en el Tratado de Lisboa en el Título V, art. 42.1 del TUE, es un mérito que hay que reconocer.

Con mayor o menor fortuna, no puede negarse el empeño que se ha puesto en sacar adelante esta política de la UE. Diríamos que ‘a trancas y a barrancas’, en diez años se ha hecho de todo en el ámbito de la PESD: se han creado instrumentos para su puesta en marcha; se han creado instituciones propias, se han adoptado numerosas misiones, se han conseguido acuerdos sobre su financiación, gestión, coordinación, capacidades... en muy poco tiempo⁶. Por tanto, la variedad de elementos que giran en torno a la PESD deberían valorarse independientemente para no ser injustos a la hora de evaluar globalmente los resultados de esta primera década de recorrido. Como resume Mora Benavente: «no puede dejar de llamar la atención que en tan corto espacio de tiempo se hayan hecho tantas cosas: A) veintitrés operaciones militares, civiles y cívico-militares en tres continentes. B) Construcción desde cero de todo el aparato institucional y administrativo para la preparación, lanzamiento, gestión y seguimiento de las operaciones. C) Desarrollo de doctrinas y procedimientos. D) Entrenamiento y preparación de los integrantes de las misiones. Y todo esto, de forma casi simultánea, en un continuo proceso de prueba y error, de creación y recreación de métodos de trabajo y actuación»⁷. En la me-

6. HERRERO DE LA FUENTE, A. «..si en algo coinciden todos los que hasta el momento se han ocupado de la PESD es en señalar la rapidez con que esta política ha sido puesta en pie»: «La política europea de seguridad y defensa», en: C. Ramón Chornet (Ed.) *Derechos y libertades antes las nuevas amenazas a la seguridad global*, pág. 94, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

7. MORA BENAVENTE, E. en la pág. 17 de la *Introducción* del número 145 de los *Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, que lleva por título «La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)», tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa». Se trata de un monográfico de reciente aparición (marzo de 2010) cuya lectura me permito aconsejar. En particular, el capítulo primero, del que es autor Félix Arteaga y en el que se inspira una parte de mi reflexión.

dida en que se han hecho tantos esfuerzos para su efectividad, hemos de hablar de éxito. Si contrastamos los objetivos pretendidos y los resultados obtenidos el éxito no es tan grande pero teniendo en cuenta lo ambicioso de los mismos tampoco sería exigible que en tan solo diez años se pudieran alcanzar. No al menos con los medios con los que han contado hasta ahora.

En todo caso, me gustaría añadir dos matizaciones sobre el alcance de la valoración.

La primera matización es relativa precisamente a la cuestión del plazo suficiente que permite un balance. En Derecho Internacional el *lapsus* que sería aconsejable para que sus normas se desarrollen, asienten y puedan llegar a ser plenamente eficaces debe ser considerablemente más amplio. Ello quiere decir que, aunque siempre es posible proponer conclusiones, no pueden considerarse definitivas. Necesitamos más distancia, más perspectiva. Eso no impide, como decía, que se examinen y valoren algunas de las cuestiones más polémicas y evidentes en este desarrollo de la PESD durante un decenio, al que hemos asistido en numerosas ocasiones con cierta perplejidad y que, como he señalado, da paso tras el Tratado de Lisboa, a la Política Común de Seguridad y Defensa.

La segunda matización que, a mi juicio, es más importante, tiene que ver con dos factores:

- a) El primero es la complejidad y amplitud de los objetivos asignados por la UE a esta política que, como señala Gnessotto y enuncia Arteaga, en su origen (en el Tratado de Ámsterdam de 1999) es formulada como un instrumento de la PESC, la Política Exterior y de Seguridad Común definida en Maastricht en 1992. Su finalidad es hacer posible, insisto, que la UE se convierta en un actor global eficaz (no en un mero *intermediario evanescente*, como se ha dicho con frecuencia) en las crisis internacionales. A ese respecto, la PESD aparece como una política que debe permitir que la UE adquiera «una capacidad para actuaciones autónomas respaldadas por fuerzas militares creíbles». Esta ambición y complejidad de objetivos provoca que pueda decirse que ni la PESC es

política exterior, ni la PESD política de defensa en sentido estricto⁸.

- b) Y también tiene que ver con un segundo factor, el carácter extraordinariamente dinámico del contexto internacional que es, al mismo tiempo, global y multipolar o multilateral⁹. Aunque, parafraseando la famosa regla del *cerdo Napoleón* —uno de los protagonistas de *Rebelión en la Granja* de Georges Orwell— creo que bien puede decirse que en esa multilateralidad «todos los actores son iguales, pero unos más iguales que otros»: en efecto, los EEUU conservan aún la primacía, frente a una Rusia que pugna por recuperar un papel determinante, al mismo tiempo que los BRIC (Brasil, India, China) aparecen como las potencias emergentes y todo ello sin ignorar la ambición de Irán en su espacio de influencia y la capacidad aún relevante de Japón. Es bien sabido que, el papel de la UE como *actor global* en ese escenario es objeto de inacabable controversia; incluso la propia definición como actor global, tal y como recuerda el mismo Arteaga, evocando los análisis contrapuestos de quienes la imaginan como «potencia civil» (Smith, 2005), como uno de los «actores» (Breterthon/Vogler, 1999; Barbé, 2000), como «potencia normativa» (Tocci, 2008) o como «potencia modelo» (Miliband, 2008).

Una y otra características, de suyo, dificultan enormemente el balance y obligan a reconocer pura y simplemente que, como tal y en su integridad, era imposible alcanzar semejantes fines en el lapso de 10 años e incluso en un futuro a corto plazo, aunque la UE se haya dotado en el Tratado de Lisboa de una nueva política con la que trata de integrar y superar la PESD, la nueva PCSD. Incluso habría que matizar, como recuerda Enrique Mora que,

8. Así lo argumenta Enrique Mora, cit. pág. 15.

9. Como ponía de relieve Arteaga «los avances que se producen en la PESD se ven desbordados por los cambios estratégicos de la seguridad internacional» en «La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después», Tribuna Libre, Bitácora.

hablando con propiedad, es menos de un decenio, porque el punto de partida real de la PESD no sería tanto el nombramiento de Javier Solana como Alto representante para la PESC en 1999, sino el Consejo Europeo de Copenhague del 16 de diciembre de 2002, en el que se consagran los denominados «Acuerdos de Berlín Plus»¹⁰.

En cualquier caso, lo más relevante, a mi juicio, son dos consideraciones que sirven para matizar el pesimismo que se ha convertido en una constante en este tipo de valoraciones, salvo en las estrictamente oficialistas. Son dos consideraciones que no impiden, o, mejor, que son perfectamente compatibles con una posición crítica como la que adoptaré en mi exposición. En particular, la segunda de ellas, constituye una de las propuestas que quiero formular.

1. De entrada, salta a la vista un elemento de juicio que, a mi entender, debe anotarse en el *haber* de la PESD, en los aspectos positivos del balance, pues constituye uno de los logros conseguidos: siendo la PESD, una «política en construcción», como la identifica Arteaga¹¹, no puede dejar de reconocerse que encuentra continuidad y desarrollo en el Tratado de Lisboa, si bien con una nueva denominación: *Política Común de Seguridad y Defensa*. Una novedad, el calificativo de «común», que subraya la necesidad de enfatizar que se trata de la gestión *européa* de esta política, frente a los incrédulos. Que haya continuidad significa que permanece la voluntad política en torno a esos objetivos, aunque existan diferencias entre uno y otro modelo.

2. La segunda reflexión que considero imprescindible y que abunda en ese *haber*, en el balance positivo —con todas las matizaciones que veremos—, fue formulada a mi juicio con mucha claridad por el anterior Secretario, el Sr. Solana, en su propio balance, hecho público el pasado 9 de octubre de 2009. Y quie-

10. Momento en el que «la incipiente política de seguridad de la Unión tendría acceso a los medios y capacidades de la OTAN para desarrollar sus operaciones», con lo cual partiríamos del 16 de diciembre del 2002 en el Consejo Europeo de Copenhague. Vid. *Cuadernos de Estrategia* núm. 145, pág. 17.

11. Arteaga, F.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa», *Cuadernos de Estrategia* núm. 145 págs. 32 y 33.

ro detenerme en esas declaraciones porque creo que nuestro debate en este tema debería centrarse en buena medida en esto.

Pues bien, el mismo Javier Solana ha recordado en varias ocasiones algo que a veces se pierde de vista, esto es, que el objetivo de la UE en esta materia —política europea de seguridad y defensa— es el de reforzar una dimensión que constituye o, al menos aspira a constituir un rasgo de identidad de la UE, como convienen en señalar todos los especialistas: *actuar como un agente de paz global, tanto en el aspecto de prevención de conflictos como en el de gestión de los mismos en todo el mundo*. Esto tiene que ver con la transformación de la distinción entre seguridad interna y seguridad exterior, defensa interna y defensa exterior, aunque precisamente uno de los problemas de la PESD es la ambigüedad en la relación entre seguridad y defensa: en un mundo globalizado nuestra seguridad y defensa no puede considerarse en los términos tradicionales del Estado nación¹².

El argumento que me interesa discutir y que es de plena actualidad pues, aunque no en términos estrictos de la PESD ni de la actual Política Común de Seguridad y Defensa PCSD, tiene que ver por ejemplo con el debate sobre la presencia de fuerzas europeas en Afganistán, es este: la tesis que sostiene Javier Solana es «que para evaluar la política europea de seguridad y defensa, no hay que fijarse sólo en el desarrollo de un sistema propio que establece instrumentos de garantía de la seguridad y defensa de la Unión, al modo de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros (sin negar su importancia), sino también e incluso sobre todo, en su contribución a la seguridad y defensa en el mundo, conforme a la voluntad de afirmarse como agente de paz en su política exterior». Por eso, en su referido balance insiste: «la UE no es una alianza militar. Nuestro objetivo no es librar guerras, sino construir la paz¹³».

12. Puede consultarse la NOTA de la Presidencia del Consejo de la UE sobre el *Proyecto de Estrategia de Seguridad de la Unión Europea: «Hacia un modelo europeo de seguridad»* 5842/2/10 REV 2 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Bruselas, 23 de febrero de 2010.

13. SOLANA, J.: *El País*, «Diez años de política europea de seguridad», 9 de octubre de 2009. Cfr más extensamente su «L'Union Européenne: dix ans de politique européenne de sécurité et de défense», *RMC*, núm. 259, págs. 281 y ss.

En coincidencia con esos argumentos y por esas mismas fechas, el anterior Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, estimaba que «...El desarrollo de las capacidades de la UE en materia de gestión de crisis ha sido especialmente visible en la última década en el terreno de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)».

Eso no quiere decir que se imponga de suyo una valoración positiva, pues lo cierto es que la gran mayoría de las actuaciones a las que nos referimos han sido a petición de parte, es decir, no como resultado de un programa trazado por la propia UE. El propio Moratinos conviene en ello cuando asegura:

...el éxito de la PESD no ha venido precedido de una reflexión en profundidad en el marco de la PESC, sino que ha tenido que evolucionar de forma reactiva, en función de las diversas situaciones de crisis que se han ido produciendo. El planteamiento debería ser el inverso: nuestras actuaciones deberían estar basadas en el desarrollo de la política exterior de la Unión y no porque otras instancias internacionales nos demanden nuestra participación¹⁴.

1. ALGUNOS ELEMENTOS DE CRÍTICA

Ante todo, creo necesario insistir en que cualquier juicio de valor sobre avances y retrocesos en esta materia debe comenzar por recordar sus dificultades constitutivas.

1. En primer lugar, obviamente, dificultades que obedecen al hecho de que la defensa y la seguridad están estrechamente vinculadas al núcleo duro de la soberanía estatal. Por tanto, privar de esta competencia a los Estados sería tanto como certificar su defunción: por eso, incluso para la visión más federalista, se trata de un objetivo hoy día inconcebible. Y por eso es obvio que se trata de un terreno de enorme complejidad en sí, y por ello, de gran complejidad en todo lo relativo a las actividades, recursos y medios que comporta.

14. MORATINOS, M. A.: *El País*, «Un gran paso adelante», 13 de febrero de 2009.

2. En segundo lugar, la complejidad se multiplica por la evolución del contexto internacional. Así sucede, en primer término, si nos referimos al contexto de globalización surgido en el orden internacional tras la caída del muro. Baste pensar al respecto en el punto de inflexión que ha constituido el 11 de septiembre de 2001. Son acontecimientos que, desde luego, suceden por así decirlo «extramuros» de la Unión Europea pero que no pueden dejar de marcar el propio proyecto europeo, sobre todo en la medida en que la dimensión exterior de la Unión es un rasgo definitorio de primer orden. Quizá sea tan importante en el curso histórico la evolución que puede producirse a partir de las denominadas «revoluciones democráticas» que arrancan de las revueltas en Túnez y Egipto y que han afectado —en el momento mismo de redactar estas páginas— a Libia, Yemen, y, en menor medida Argelia, Marruecos y Jordania y pueden extenderse a otros países de vital interés para la política europea de seguridad y defensa.

Dicho esto y como han señalado no pocos expertos, hay una serie de problemas endémicos de la PESD, que permitirían concluir que «lo realizado hasta el momento está cuantitativamente muy por debajo de las aspiraciones de la UE como actor global, tal como reflejan las declaraciones sobre la PESD y la propia EES»¹⁵. Creo que ese *décalage* entre las expectativas o propósitos de la UE que aspiraría a convertirse en uno de los interlocutores y actores clave en el ámbito internacional y la realidad de los medios y realizaciones de la PESD es una conclusión más que ampliamente compartida y tiene mucho que ver con la deficiencia o precariedad de los medios de los que se dispone¹⁶.

15. Cfr. VERGARA MELERO, J. A.: «Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad», *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 9, octubre 2008. GERI-UAM, págs. 1 y ss. La cita literal corresponde a la página 21-22.

16. Es cierto, no obstante, que se ve un mayor esfuerzo en cuanto a personal en las misiones más recientes. Así, como destacan Herrero y Corral, «La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 16, 1 semestre de 2009, pág. 63, en la misión EULEX Kosovo se desplegaron 1710 personas y en la reciente misión EUMM Georgia unas 200.

Así lo hace ver uno de los investigadores que viene prestando especial atención al papel de la UE en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, el profesor A. Herrero, quien, aunque sostiene una evaluación matizada, apunta en la misma dirección. Así, por ejemplo, en un trabajo publicado con la profesora Margarita Corral, escriben: «hoy por hoy, la defensa sigue descansando en la OTAN, si bien ésta se beneficia del aumento de las capacidades militares de su pilar europeo y la Unión Europea cuenta con la OTAN —especialmente con la alta tecnología de que ésta dispone— para el desarrollo y la aplicación de la PESD, especialmente en momentos de crisis. De forma que finalmente puede considerarse que la PESD no sustituye a la PESC sino que más bien constituye un desarrollo de esta última»¹⁷.

Sin duda, una deficiencia mayor es la relativa al sistema de financiación. La profesora Fajardo, en un amplio estudio comparado sobre la cuestión de la financiación de las operaciones de mantenimiento de paz en la ONU, la OTAN y la UE¹⁸. La profesora Fajardo insiste en que se debería aumentar sustancialmente el presupuesto destinado para estas misiones, pues si en 2009 se asignó a la PESC 243 millones de euros, el montante no se corresponde con la pretensión de constituirse en actor global. Es cierto que hubo una corrección desde la puesta en marcha del mecanismo ATHENA, que permitió que el Consejo pudiera desplegar misio-

17. Cfr. HERRERO, A., y CORRAL, M., «La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 16, 1 semestre de 2009, págs. 43 y ss. Cfr. también, por ejemplo, HERRERO, A., «La evolución de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007», en *Revista de estudios europeos*, núm. 49, julio-diciembre de 2008, págs. 9-48. Asimismo, su artículo «La participación de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales», en el monográfico de la misma *Revista de Estudios Europeos* sobre *La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales*, núm. 52, 2009. págs. 9-47.

18. FAJARDO, T., «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz», en Diego J. Liñán Noguerras y Javier Roldán Barbero (eds.), *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, Madrid, 2008. págs. 99-158.

nes militares, pero el nuevo Fondo establecido en el artículo 28.1 del tratado de Lisboa y en el nuevo artículo 28 B suponen un paso de nuevo en contra de la comunitarización de la financiación¹⁹, dando la razón a los Estados miembros reticentes a este tipo de misiones porque les supone un alto desembolso.

Para llegar a la mencionada conclusión crítica, hay quienes como Brummer, subrayan que además de las deficiencias relativas a las «capacidades y recursos específicos», es decir, a los instrumentos reales con los que se cuenta, son muy importantes los problemas que se refieren a lo que se podría considerar un «metanivel»: «cuestiones fundamentales para la evolución de la PESD en su conjunto, como la falta de liderazgo, el grado de solidaridad cuestionable al menos en ciertos aspectos que existe entre los Estados miembros y el elevado aunque no robusto apoyo público»²⁰. Esta cuestión, la falta de apoyo popular por parte de los ciudadanos europeos, una constante —como recuerda el mismo Brummer— en todos los Eurobarómetros y a la que ya me había referido más arriba, debiera hacer pensar sobre la necesidad de reforzar en todos los Estado miembros lo que se conoce como «cultura de defensa».

En un sentido similar, J. A. Moliner ha destacado dos limitaciones: coincide también en destacar la «limitación crónica de medios», pero entiende que la deficiencia más importante es el hecho de que «los Estados miembros de la UE no tienen la misma concepción de la PESD. Algunos quieren avanzar rápido y en varias direcciones, implicándose en crisis civiles y crisis militares, con objetivos muy ambiciosos y gran aporte de capacidades. Otros son más restrictivos y piensan que los esfuerzos se deben focalizar en áreas específicas, primando al componente civil y a la coordinación cívico militar y dejando para la OTAN las misiones militares de más calado»²¹.

19. Cfr. FAJARDO, T., cit., pág. 143.

20. Cfr. BRUMMER, K., «La Política Europea de Seguridad y Defensa: avances y deficiencias», *Papeles*, núm. 95, 2006, pág. 80 y ss.

21. MOLINER GONZÁLEZ, J. A. «De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructura Permanente», *ARI*, núm. 55 2008. Es de destacar que el General de Brigada Moliner González, estuvo destinado entre 2003 y 2006 en el Estado Mayor de la UE como Jefe del Equipo de Apoyo al Presidente del Comité Militar.

En el plano más concreto de las operaciones militares PESD, L. Simón destaca que «el actual sistema para la planificación y dirección de las operaciones militares PESD... no cumple los estándares mínimos de calidad. Los principales déficit que resultan del sistema *ad hoc* en el que la Unión se apoya para la planificación y la dirección son la falta de capacidad en materia de planificación avanzada, la ausencia de *imput* operacional en las deliberaciones político-estratégicas que preceden a una operación y la ausencia de una infraestructura de Sistemas de Comunicación e Información permanente y viable»²². En todo caso, como hace notar P. Pozo, la defensa territorial de los Estados, en virtud de la cláusula de asistencia mutua, ha extendido la posibilidad de acciones militares y con ello ha incrementado la complejidad de las misiones de la Unión en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa, más allá del campo de las *Misiones Petersberg*²³.

Es necesario tener en cuenta, en cualquier caso, que, como se ha escrito, «las futuras operaciones de la Unión Europea demandarán distintos tipos de respuesta, ya sea ésta civil, policial, militar

22. SIMÓN, L., «La Presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares», ARI 55/2010, pág. 7.

23. Cfr. POZO, P., «La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa», en RAMÓN CHORNET, C. (Coord.) *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Valencia, 2005, pág. 37. En un trabajo posterior de la misma profesora Pozo Serrano con el prof. Peña Ramos, destacan que la renovación del compromiso con el Objetivo Principal de Helsinki y con el Objetivo Principal 2010 suponen «una ambición renovada y un compromiso de desarrollar capacidades robustas, flexibles e interoperativas, sobre una base voluntaria» (un juicio para el que se apoyan en el diagnóstico formulado por Arteaga en su trabajo en el Cuaderno ARI núm. 15 de 2009). Sin embargo, ese juicio positivo es matizado por los autores al sostener «los resultados conseguidos están cuantitativamente muy por debajo de las aspiraciones de la UE como actor global... la asunción de un mayor protagonismo en la gestión de conflictos internacionales requiere mayores capacidades militares y voluntad política», («La gestión militar de crisis por la Unión Europea: evolución de los objetivos y resultados alcanzados» *Revista de Estudios Europeos*, núm. 52, 2009 págs. 75 y ss. La cita corresponde a la pág. 95.

o, lo que cada vez es más frecuente, una mezcla de todas ellas... sea cual sea la que se utilice, lo que cada vez es más evidente es que esas operaciones necesitarán que los medios a utilizar se adecuen mejor a la realidad, y todo ello en un menor plazo de tiempo, es decir con eficacia y rapidez...»²⁴.

Para concluir, conviene no perder de vista que la Política de Seguridad y Defensa constituye un *test* decisivo en la evaluación de la Unión Europea como actor global, como un actor relevante en la sociedad global internacional capaz de ofrecer una contribución positiva al refuerzo de los principios de legitimidad y legalidad establecidos en el sistema de la ONU. En definitiva, se trata de verificar si la actuación de la Unión Europea resultante de la aplicación de la PESD en estos últimos años ha estado al servicio de esa aportación que la UE debe hacer a la seguridad humana global, una noción que cada vez con mas claridad —como les señalaba al principio—, aparece deslindada de la seguridad estatal territorial.

En resumen, el juicio crítico que más se repite a la hora de hacer balance de los límites de la defensa europea, insiste en un hecho incontestable: la falta de voluntad política de los Estados miembros, considerado uno de los elementos que impiden un desarrollo correcto de la PESD, sobre todo por la falta de compromiso a la hora de contribuir financieramente a sufragar los numerosos e ingentes gastos (hay que decir) que hubiera necesitado la PESD para avanzar al ritmo y con los resultados teóricos pretendidos, y de otra parte, directamente condicionada a esta primera realidad, lo limitado de las capacidades tanto militares como civiles que ha estado a disposición de esta política de defensa europea²⁵.

Por último, para concluir en pocas palabras mi juicio sobre la acción llevada a cabo por la UE en el marco de la PESD, me sirvo del realismo de Cooper, que declaraba a finales del 2009: «...la PESD facilitó la unidad de acción, aunque no hubiera unidad de criterio...en política exterior el fracaso es normal: lo raro

24. BERMEJO, R.: «Los Battlegroups de la Unión Europea: ¿un medio creíble y eficaz de su política exterior?», *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, núm. 2, pág. 72 (2009).

25. MARSAL, Jordi (Seminario Opex/Fundación Alternativas) op cit.

es el éxito». Un veredicto que puede completarse con su afirmación previa: «Si estamos desunidos, nos volvemos irrelevantes»²⁶.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, F. y PALOMARES, G.: «La UE y su acción exterior: agenda 2020-30», *Política Exterior*, vol. XXIV, núm. 136, 2010.
- BERMEJO, R.: «Los *Battlegroups* de la Unión Europea: ¿un medio creíble y eficaz de su política exterior?», *Athena Intelligence Journal*, Vol. 3 núm. 2, pág. 72 (2009).
- BRUMMER, K., «La Política Europea de Seguridad y Defensa: avances y deficiencias» (Traducción de Leandro Nagore) *Papeles*, núm. 195, 2006.
- FAJARDO, T.: «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz», *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, (Liñán D. J./Roldán J. Eds.) 2008.
- HERRERO, A., «La política europea de seguridad y defensa» pág. 94 *Derechos y libertades antes las nuevas amenazas a la seguridad global*, Tirant lo Blanch 2005.
- HERRERO, A.,: «La evolución de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007», en *Revista de estudios europeos*, núm. 49, julio-diciembre de 2008.
- HERRERO, A., «La participación de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales», en el monográfico de la misma *Revista de Estudios Europeos* sobre *La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales*, núm. 52, 2009.
- HERRERO, A. y CORRAL SUÁREZ, M., «La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 16-1er semestre 2009, págs. 11-70
- LÓPEZ-JACOISTE (Coord.), *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual* EUNSA, 2010
- MATHIEU, X., «Resumen del Seminario sobre Capacidades Civiles y Militares de la PESD, Fundación Alternativas / OPEX, CESEDEN, 2009.
- MOLINER GONZÁLEZ, J. A. «De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructura Permanente», *ARI*, núm. 55, 2008
- MORA, A., *Introducción* núm. 145 de los *Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, monográfico sobre La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

26. Entrevista «El futuro de Europa. Robert Cooper Director General de Exteriores y Defensa del Consejo de la UE», *El País*, 15 de noviembre de 2009.

- MORATINOS, M. A.: «Un gran paso adelante», Tribuna, *El País*, 13/11/2009
- POZO, P., «La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa», en RAMÓN CHORNET, C. (Coord.) *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Valencia, 2005.
- POZO SERRANO P.-PEÑA RAMOS, J. A., «La gestión militar de crisis por la Unión Europea: evolución de los objetivos y resultados alcanzados», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 52, 2009.
- SARTORIUS, N.: Seminario: ¿Qué hoja de ruta para la política de defensa europea» *Fundación Alternativas/IRIS/Ministerio de Defensa*, 2007.
- SIMÓN, L., «La Presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares», ARI 55/2010.
- SOLANA, J. : «L'Union Européenne: dix ans de politique européenne de sécurité et de défense», *RMC*, núm. 259, 2009.
- SOLANA, J., «Diez años de política europea de seguridad», *El País*, 9 de octubre de 2009.
- VERGARA MELERO, J. A.: «Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad», *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 9, GERI-UAM, octubre 2008.

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA,
¿SEGURITIZACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR
O HUMANIZACIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD?

ALICIA CEBADA ROMERO

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid*

I. LA PCSD COMO RESPUESTA A LOS DÉFICITS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA DESARROLLAR LOS NUEVOS MODELOS DE SEGURIDAD

Se habla constantemente —yo misma lo he hecho— del modelo europeo de acción exterior como algo único, inédito hasta el momento en las relaciones internacionales. No es de extrañar pues bien sabido es que la Unión Europea se puede considerar como un producto bastante sofisticado, resultado de los desarrollos del Derecho internacional, ya que en él se anclan sus cimientos, y con la fuerza suficiente como para ejercer una cierta influencia e impulsar en una determinada dirección ese ordenamiento jurídico internacional del que trae causa. La imagen de una Unión Europea, inspirada en unos valores y principios compartidos con los sujetos y actores que profesan una visión más idealizada de la sociedad internacional y de su Derecho, dejando su huella en el escenario internacional ha sido evocada desde numerosos ámbitos, incluyendo el académico y el político.

No puede haber luces sin sombras y las que proyecta esta imagen idílica de la UE no son pequeñas. Muchas se pueden encontrar, por ejemplo, en el ámbito de las políticas de inmigración y asilo. Aunque no es momento ahora de analizar las incoherencias de la UE, que dañan gravemente su imagen internacional y que pueden acabar por desdibujar su modelo de acción exterior, sí quiero ahora aquí destacar que para aquellos que queremos seguir creyendo y defendiendo un determinado modo europeo de actuar en el mundo, el análisis de los desarrollos de la ver-

tiente militar de la UE es una cuestión de primer orden. Se trata de ver si encajan en el modelo europeo de acción exterior o de, si por el contrario, se trata de un nuevo campo abonado para las incoherencias.

La política común de seguridad y defensa (en adelante, PCSD) ha atraído considerable atención desde finales de los años 90 y ha generado importantes expectativas. No obstante, a día de hoy, se trata de una política todavía en construcción, de cuyo desarrollo o progreso no depende el éxito del proceso de integración europea. Plantear los avances en la PCSD, y particularmente en su vertiente militar, como una medida de ese éxito es un error, que ignora los rasgos identitarios del proceso europeo, y que parece responder a un afán por transformar a la UE en un remedo de las grandes potencias tradicionales. Y no hay que olvidar que el modelo tradicional también ha defraudado las expectativas que había generado, y ahí están las experiencias americanas en Afganistán e Iraq para demostrarlo ¹.

Precisamente estas experiencias vienen a señalar la insuficiencia de las soluciones puramente militares, y la necesidad de diseñar políticas de seguridad y defensa con un enfoque más amplio (enfoque *integral-comprehensive approach*), que incluye desde luego una dimensión civil. El Tratado de Lisboa, en el que se recoge la referencia expresa a la PCSD ², acoge esta idea estableciendo en el artículo 42.1, que la PCSD «ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en los medios civiles y militares» a los que podrá recurrir para realizar fuera de la Unión un abanico muy amplio de misiones a las que luego me referiré.

Los avances en política de seguridad y defensa, también en el ámbito militar, son importantes, o incluso necesarios, y pue-

1. PREBLE, Christopher A., *The Power Problem: How American Military Dominance Makes Us Less Safe, Less Prosperous and Less Free* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009).

2. FERNÁNDEZ SOLA, Natividad; STAVRIDIS, S.: «La política de seguridad y defensa de la Unión Europea en el nuevo marco constitucional europeo», en *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 218-221.

den influir desde luego en la configuración de la definitiva naturaleza de la Unión Europea, pero se debe evitar poner el foco exclusivamente en esta área o considerar que el progreso en la misma es imprescindible para la supervivencia de la UE o para que ésta pueda actuar en el escenario internacional. Antes de Saint-Malo la UE ya se había posicionado con fuerza en ese escenario, desde los 60 en los que se empezó a celebrar acuerdos de cooperación con terceros Estados.

La UE no es la única que está tratando de definir un modelo adecuado de política de seguridad y defensa³. La propia OTAN estrenará su concepto estratégico en noviembre de este año y aquí en España se está tratando de definir la primera estrategia de seguridad. En el ámbito de la seguridad y la defensa se están elaborando y proponiendo nuevos conceptos desde hace décadas para adaptar las estrategias de seguridad y defensa a los escenarios actuales, caracterizados principalmente por su dinamismo. Es bien sabido que hoy en día se pretende enfocar la seguridad de manera integral⁴ y que, en ese afán, se va más allá de la identificación y protección del interés unilateral de cada Estado, para pasar también a determinar la contribución que cada uno puede hacer a la paz (soberanía responsable⁵) y a identificar intere-

3. Pascal Vennesson habla de cuatro posibles «grandes estructuras» para la UE, que se corresponden con cuatro modelos de acción exterior: «euro-neutralism, superpower EU, euro-atlanticism and civilian power-EU. Vennesson, Pascal. «Competing visions for the EU Grand Strategy», 15 EFAR 2010, pág. 58.

4. CASTILLA BAREA, Alfonso «El concepto de comprehensive approach en ONU y OTAN. Alcance e implicaciones». En ORTEGA, Jorge (Coord.) «De las operaciones conjuntas a las operaciones combinadas», Documentos de seguridad y Defensa, núm. 37, CESEDEN, Madrid, 2010, págs. 67-87; PAREJA, I.; COLOM, G., «El enfoque integral (comprehensive approach) a la gestión de crisis internacionales», ARI, 115/2008, de 25/09/2008.

5. El concepto de la «responsabilidad de proteger» supone una reconceptualización de la soberanía, que pasa de ser una condición vinculada al control, a una condición vinculada a la responsabilidad. En este sentido, véase el Informe sobre responsabilidad de proteger de la International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), 2001, particularmente el párrafo 2.14, pág. 13. Disponible en: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. Es bien sabido que el concepto ha sido asumido por Naciones Unidas. A este respecto, véase: *Un mun-*

ses comunes, globales o compartidos⁶. En los nuevos conceptos ampliados de seguridad no se trata únicamente de dar una respuesta adecuada a los intereses de los Estados, sino también a los de otros actores internacionales, incluyendo a las personas, por lo que la evolución del concepto de seguridad se encuadra claramente en el proceso de desplazamiento del Estado desde la posición central que solía ocupar en la sociedad internacional. De modo que aunque puede haber fundamento para las advertencias que se están haciendo acerca de los peligros de la securitización de la acción exterior, identificando esta tendencia con la intención

do más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565) (www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf) y el subsiguiente Informe del Secretario General «Un concepto más amplio de libertad, desarrollo y seguridad y derechos humanos», 21 de marzo de 2005 (A/59/2005). También se puede consultar el discurso de Annan con ocasión de la presentación de su Informe ante la Asamblea General ((www.un.org/spanish/largerfreedom//annex.htm)). Véase también ANNAN, K.: «“En mayor libertad”: hora decisiva en la ONU’, *Foreign Affairs en español*, julio-septiembre 2005 (www.foreignaffairs-esp.org/20050701faenespessay050308/kofi-annan/en-mayor-libertad-hora-decisiva-en-la-onu.html?mode=print)

Sobre estos informes véase: SLAUGHTER, A.M.: «Security, Solidarity and Sovereignty: the grand themes of the UN Reform». *American Journal of International Law*, n. 99, 2005, pág. 619 y ss.

Sobre la responsabilidad de proteger, véase: MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. La responsabilidad de proteger. *Tiempo de Paz*, 2008, núm. 90, pág. 79-83; ESPÓSITO, C.; ALMQVIST, J. (Eds.): *Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect*. FRIDE, Madrid, 2005 (www.fride.org); ESPÓSITO, C. *Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU*. FRIDE, Madrid, 2005, (www.fride.org); GARCÍA PÉREZ, R. «La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 11, 2006. También el debate recogido en el *Stanford Journal of International Law*, Vol. 40, 2004, particularmente: SLAUGHTER, A.M. «Sovereignty and power in a networked world order», pág. 283 y ss.

6. Véase el documento: CITPAX; INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (Eds.) «Los nuevos paradigmas de la seguridad», 2009, disponible próximamente en la página web del CITpax: www.toledopax.org y del IEEE: <http://www.ieee.es/>

de dar prevalencia a lo militar frente a lo civil⁷; lo cierto es que en todo caso, esta tendencia no es la única pues es indudable que se viene produciendo también una «humanización» de la seguridad. En efecto, como ya se ha mencionado, en lo que se refiere a la evolución del concepto de seguridad⁸, el gran hito fue la formulación del concepto de seguridad humana⁹. Se trata, en mi opinión, de una evolución democrática, pues democrático es que en los debates sobre seguridad se vaya más allá de la identificación de los intereses estatales y se ponga el acento en la protección de las personas y en cómo contribuir a la resolución de problemas globales (inclusividad, se tiene en cuenta el interés de los otros)¹⁰. Desde un punto de vista democrático (participativo) no se puede concebir la resolución de conflictos y la preservación de la seguridad sin tener en cuenta a la sociedad civil, tanto como actor (organizaciones de la sociedad civil que opera en el ámbito de la construcción de la paz), como igualmente como interlocutor (pues no se puede desarrollar ninguna estrategia de paz y seguridad sin contar con la población local y con las organizaciones de la sociedad civil locales)¹¹. Estos nuevos enfoques más democráticos y más «humanos», llevan al diseño de modelos más abier-

7. La incorporación de la dimensión civil de la Política europea de seguridad y defensa fue vista con recelos por la Comisión europea que temía que se diera prioridad a la seguridad sobre las cuestiones relativas al desarrollo y la asistencia humanitaria. Véase: DIJKSTRA, Hylke «Commission versus Council Secretariat: an analysis of bureaucratic rivalry in European Foreign Policy», EFAR, 14, 2009, págs. 442-443.

8. ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador. «El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad nacional». CITpax; IEEEE, «Nuevos paradigmas de la seguridad», Madrid, 2009.

9. Informe Anual sobre Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994.

10. Sobre este aspecto, me extiendo en otros trabajos: CEBADA ROMERO, A. «El Derecho internacional al servicio de una transformación democrática global» VILLORIA, M.; WENCES, I. (Eds.) *Instituciones, procesos y estructuras de la cultura de la legalidad*. Los libros de la Catarata, Madrid, 2010, pág. 89-119.

11. CEBADA, A. «La sociedad civil y la resolución de conflictos», en RAMÓN, Consuelo (Ed.) *Estabilidad democrática, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010,

tos, más participativos y, por tanto más complejos, en los que simplemente la tarea de organizar una comunicación eficaz entre todos los actores implicados constituye en sí misma un reto.

Cuando se trata de actuar en misiones en el exterior, el paradigma de la actuación conjunta se ha visto superado por el del enfoque integral, que exige capacidades de coordinación y de cooperación e interacción con todos los actores que concurren en el escenario en que se despliega una misión integrada¹² o multidimensional. El enfoque integral tiene también una proyección interna, reflejada en el concepto de *whole of government approach*, referido a la necesidad de integrar las distintas capacidades a disposición del Estado, civiles y militares, públicas y privadas, a la hora de garantizar de manera efectiva la seguridad. Por lo tanto el enfoque integral tiene, en realidad, una proyección interna y una proyección externa. En la primera se debe aspirar a una verdadera integración, mientras que en la segunda quizás sea más realista hablar de coordinación. Si ponemos en relación el enfoque integral con el concepto de seguridad humana, es razonable reclamar que la aplicación del primero se realice desde una lógica civil, que —no obstante— debe contemplar la utilización de instrumentos militares.

Pues bien, estos nuevos modelos de la seguridad y la defensa encajan perfectamente en el esquema de acción exterior de la UE, por lo que su consolidación hace más justificable los desarrollos de una política común de seguridad y defensa.

La nueva arquitectura institucional de la acción exterior inaugurada por el Tratado de Lisboa supone un gran avance en la línea del reforzamiento del *whole of government approach* (*enfoque interagencia*). Es decir, la Unión Europea es —tras Lisboa— un actor internacional más idóneo para proveer seguridad de acuerdo con estos nuevos modelos y parámetros. Y —como se verá— debido a la apertura de la UE hacia la sociedad civil (principio de apertura —artículo 15.1— apertura a la sociedad civil) y al

12. CEBADA, Alicia. «Las misiones integradas de Naciones Unidas. Un intento de organizar una comunicación eficaz entre los distintos actores de construcción de la paz». CITpax; IEEE, «Nuevos Paradigmas de la Seguridad», 2009.

mayor papel que se reconoce —tras el Tratado de Lisboa— a los parlamentos nacionales y a pesar del todavía escaso margen que se deja al Parlamento Europeo, la UE está incluso preparada para ir más allá del enfoque interagencia y desarrollar el *whole of state approach*¹³.

Por contra, ninguno de los Estados miembros de la UE podrían unilateralmente afrontar todos los problemas de defensa y seguridad de acuerdo con los nuevos enfoques, modelos y paradigmas. Muchos de esos problemas tienen un alcance global y es una gran ventaja poder contar con las economías de escala que ofrece una actuación en el plano de la Unión. De ahí la importancia del desarrollo de la PCSD, más para los Estados miembros, que para la UE misma¹⁴. Aquellos ni siquiera pueden optar por dirigirse a la OTAN, puesto que ésta carece de los instrumentos necesarios para aplicar un verdadero enfoque integral si no es en coordinación con otras organizaciones internacionales o con organizaciones de la sociedad civil sobre el terreno (se trata de un enfoque CIMIC, que se centra en la vertiente externa del enfoque integral, pero que no incluye la interna). En algunos escenarios la OTAN no es una organización idónea, pero en cambio sí lo es la UE. Por ejemplo, la OTAN no está para llevar a cabo una estabilización post-conflicto, mientras que la UE sí puede realizar este tipo de tareas, que se contemplan ya formalmente como misiones que puede desarrollar.

En estos términos, contar con la UE y con la posibilidad de desarrollar una política común de seguridad común parece no sólo recomendable, sino necesario. Y es incluso más necesario para los Estados miembros si quieren seguir teniendo un cierto protagonismo en las relaciones internacionales. Paradójicamente, son algunos de esos Estados los que se muestran reacios a este

13. CEBADA, Alicia, «El estado de la cuestión en España: la futura estrategia española de seguridad», en: Jorge Ortega (ed.), *De las operaciones conjuntas...* op. cit., pág. 67.

14. Algunos autores consideran que es difícil que la UE pueda actuar en el mundo o incluso avanzar en su proceso político si no es capaz de garantizar su propia seguridad. DE AYALA, J.E.: «La política europea de seguridad y defensa», *Política Exterior*, núm. 114, 2005, págs. 47-61, en pág. 58.

desarrollo. La experiencia demuestra que en ocasiones no se trata de un déficit de capacidades sino de una falta de voluntad política para hacer uso de las que están disponibles¹⁵.

Por tanto, la PCSD puede contribuir a humanizar la seguridad si se desarrolla con pleno respeto de los rasgos que definen el modelo de acción exterior europeo. Su desarrollo es importante y útil para impulsar los nuevos enfoques de la seguridad en que se reconoce el peso de las capacidades civiles para satisfacer las necesidades e intereses de las poblaciones afectadas por los conflictos. No se debe identificar PCSD, por tanto, únicamente con el ámbito militar, ni tampoco se le debe dar un papel central en el marco del proceso de integración europeo. Recordemos que no es más que una parte de la acción exterior y de la política exterior y de seguridad común, que están compuestas por otros muchos elementos cuyo desarrollo ha ido forjando la imagen de la UE durante décadas, mucho antes de que la PCSD o la política europea de seguridad y defensa (PESD) hubieran visto la luz.

15. Se verá que es particularmente llamativo que, en el ámbito militar, los batallones todavía no hayan sido utilizados (a pesar de que hay 16 formados y dos disponibles permanentemente, que se van definiendo por rotación semestral). Véase ISS policybrief. European Union Institute for Security Studies, «Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999», 2009; DE AYALA MARÍN, José Enrique «Las capacidades militares» en: *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de estrategia núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, pág. 145). Por otro lado, en el ámbito civil, aunque existen los equipos de respuesta civil (lista de expertos compuesta por 200 personas con disponibilidad para desplegarse en 5 días y estar sobre el terreno durante 4 meses), no se ha hecho apenas uso de los mismos (pues se han desplegado menos de 20 expertos de la lista). Hay también quien plantea que las capacidades existentes no son las adecuadas y que, por ejemplo, el concepto de batallón debería ser abandonado y sustituido por el objetivo de crear unidades más grandes (5000 efectivos, en vez de 1500), véase por ejemplo: STRICKMANN, Eva. «Conference Report», en BISCOP; ALGERI (eds.) *The Lisbon treaty and ESDP...* op. cit., pág. 44. Los batallones todavía no se han utilizado. Informe sobre capacidades elaborado en el EUISS. Actualmente hay constituidos 16 batallones (1500 hombres preparados para desplegarse en 10 días y para permanecer sobre el terreno hasta 4 meses) y dos de ellos, con rotación semestral, están activos, es decir, teóricamente, preparados para ser desplegados.

Pues bien, una vez puesta la PCSD en sus justos términos, hay que reconocer que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha constituido un hito importantísimo en materia de política exterior y de seguridad común (PESC) y de PCSD. Los cambios que se están produciendo en el terreno institucional son de gran calado y acabarán dejando su huella en el contenido de las políticas y en la acción de la UE. La Alta Representante es una pieza fundamental en el nuevo entramado, en sí misma es una encarnación del enfoque interagencias y si cumple su compromiso con el Parlamento europeo e impulsa las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil puede contribuir a que la UE desarrolle un enfoque «*whole of State*». La UE tiene, por tanto, la oportunidad de diseñar un modelo único de política de seguridad y defensa y la arquitectura orgánica e institucional le permite aprovechar esa oportunidad —siempre y cuando los Estados miembros— que siguen siendo piezas fundamentales le den su beneplácito. Decir que el modelo de la UE será peculiar o único no debe mover a que se disparen las expectativas, puede crear una receta nueva, pero no servirá para resolver todos los desafíos y amenazas a la seguridad internacional.

A lo largo de esta exposición se concretarán los principales cambios introducidos por el Tratado de Lisboa y se analizarán también los principales retos que tiene por delante la PCSD. Pero empecemos haciendo un análisis esquemático de los principales pasos dados hasta el momento.

II. DE LA PESD A LA PCSD

Como es sobradamente conocido, fue una declaración franco-británica la que abrió la puerta, en diciembre de 1998, al desarrollo de una política europea de seguridad y defensa (PESD), aunque el impulso definitivo llegaría inmediatamente después de la guerra de Kosovo, una guerra que había dejado al descubierto las debilidades de la Unión para conducir misiones en el exterior¹⁶. En efecto, en

16. Para un análisis de la evolución, más en general, de la PESC, véanse: LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «La política exterior y de seguridad común», *Revista de Instituciones*

junio de 1999 se celebró el Consejo Europeo de Colonia (junio, 1999) en el que se formuló el compromiso de empezar a desarrollar una política europea de seguridad y defensa. Las bases de esa política se pusieron en la Cumbre de Helsinki (diciembre de 1999), donde se hizo hincapié en la necesidad de adaptar las capacidades nacionales para desarrollar misiones en el exterior.

Desde los orígenes de la PESD están presentes dos de sus características más definitorias: está orientada al desarrollo de misiones en el exterior, de un lado, y está basada en las capacidades nacionales, tanto las civiles y las militares¹⁷. La primera misión de la UE se desarrolló en nuestro vecindario y fue una operación policial (EUPM) —en Bosnia Herzegovina—; pero poco después la UE lanzó una misión en la República Democrática del Congo (RDC)-Artemis¹⁸. Se puso de relieve desde el principio, por tanto, una característica esencial de la PESD, su afán de proyección, que responde a las pretensiones de la UE de ser un actor global (en claro contraste, la primera operación fuera de zona de la OTAN ha sido ISAF). No obstante, habría que preguntarse si este tipo de actuaciones constituye únicamente una demostración de la ambición global de la UE o si se trata más bien de aprovechar el único hueco que le queda para actuar en materia de seguridad, teniendo en cuenta que la defensa del territorio europeo estaba ya en manos de la OTAN. La orientación exterior de la PESD sigue siendo una realidad, aunque hay que tener en cuenta que la frontera entre seguridad exterior y seguridad interior¹⁹ se ha ido

Europeas, vol. 19, núm. 3, 1992, págs. 797-826; y del mismo autor: «La cooperación en materia de política exterior: de la CPE a la PESC», en: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. *Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, 1993, págs. 327-372.

17. Véase, al respecto: ISS Policybrief, «Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999», EUISS, diciembre de 2009.

18. Acción Común 2003/423/PESC de 5 de junio de 2003.

19. ARTEAGA, Félix. «La estrategia de seguridad interior de la Unión Europea», ARI 75/2010, Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6bcedb80425ddc41a994abbbafb9a558/revista_ARI_mayo_2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6bcedb80425ddc41a994abbbafb9a558

diluyendo y que uno de los desafíos más importantes que tienen tanto la UE como sus Estados miembros es precisamente articular la conexión entre esas dos dimensiones, entre la PCSD y el espacio de libertad, seguridad y justicia, incluyendo la dimensión exterior de éste²⁰. En el Informe sobre la aplicación de la Estrategia europea de seguridad (2008) se recalca que seguridad exterior e interior son inseparables, idea que se reitera en el Programa de Estocolmo sobre libertad, seguridad y justicia²¹. La regulación de la implementación de la cláusula de solidaridad y de la declaración de defensa colectiva pondrá en conexión necesariamente ambas dimensiones de la seguridad. De hecho, la cláusula de solidaridad abre la puerta de la seguridad interior a la PCSD.

En lo que se refiere a la política de defensa, el TUE es bastante realista pues en el artículo 24.1 establece que entra dentro de las competencias de la Unión «la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común». Es decir, la «defensa común» es un futuro, algo que eventualmente se construirá pero que, desde luego, hoy en día no existe. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 42, que añade que para pasar a una «defensa común» será necesaria una decisión unánime del Consejo.

La UE no es un sujeto soberano y la política de defensa europea no se puede construir en el vacío, desde cero, sino que debe partir de la existencia de los Estados miembros²², por un

20. Las conexiones ya existen, en la práctica, por ejemplo el Centro de Situación (incluido en el SEAE) tiene competencias en el ámbito de las relaciones exteriores, pero también en el de los asuntos de justicia e interior.

21. Programa de Estocolmo: «An open and secure Europe serving and protecting the citizens», Consejo de la UE, 16484/1/09 REV 1, 25 de noviembre de 2009, pág. 74.

22. El TUE establece que la PESC se basará en la solidaridad política mutua y que deberá tratar de identificar asuntos de interés general. Creo que esto hay que subrayarlo: la PESC no está llamada a ser una política exterior en la que encuentren acomodo los intereses unilaterales de cada uno de los EM; sino que se debe construir sobre la base de la identificación de aquellos que todos los estados comparten, al mismo tiempo se exige de los estados apoyo, lealtad, solidaridad y respeto; y la AR, así como el consejo, tienen como misión velar por que se respeten estos principios.

lado, y de otras organizaciones internacionales de defensa muy relevantes dentro de la estrategia de defensa de los Estados europeos. Hay un compromiso de la UE (más visible si cabe en el Tratado de Lisboa) con la subsistencia de los Estados y con el respeto de las normas constitucionales nacionales (así por ejemplo, en el artículo 42.2 del TUE se dice que cuando el Consejo Europeo adopte por unanimidad la norma que de paso a una defensa común, deberá respetar las normas constitucionales de los Estados). La seguridad y la defensa, se pueden definir a escala global o regional o subregional, pero no se puede prescindir en ningún caso de la dimensión estatal de la seguridad. La política de seguridad y defensa europea debe, por tanto, concebirse como un complemento de las políticas nacionales. Y se debe centrar en aquellas situaciones en las que la actuación aislada de los Estados es menos eficaz.

Es el artículo 42.2 TUE el que habla de la necesidad de respetar las especificidades y sensibilidades nacionales y garantiza la compatibilidad entre la política de defensa de la UE y la trazada en la OTAN.

El protagonismo de los Estados se ve también reflejado en la regla de adopción de decisiones, que en PCSD es la unanimidad. No obstante, la creación de la cooperación estructurada permanente abre la puerta a una unanimidad en grupo pequeño.

La UE supone, por tanto, una oportunidad para incrementar el alcance y los efectos de las políticas de defensa y seguridad europeas; pero para que la PCSD se puede desarrollar plenamente, las capacidades nacionales —en las que se basa— deben adaptarse para actuar en escenarios diferentes de los tradicionalmente contemplados en las estrategias o directrices nacionales de seguridad y defensa²³. Bien sabido es que aunque hay cerca de

23. ISS Policybrief, «Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999», EUISS, diciembre de 2009. En este informe se hace un repaso de los avances realizados en este sentido, aunque se subraya que los avances son escasos y las carencias son claras. Sigue siendo necesario incrementar las capacidades europeas de transporte estratégico. En relación con el gasto en defensa, el informe (pág. 2) establece que aunque la cifra total se

2.000.000 de efectivos en la UE, sólo un 10% ²⁴ o un 15% ²⁵ de los mismos son desplegados y tampoco el equipamiento, ni las capacidades son idóneas para el desarrollo de misiones en el exterior, señalándose que las principales deficiencias en materia de capacidades se localizan en las áreas de transporte estratégico, inteligencia estratégica y mando y control.

Todo lo expuesto: LA PCSD se centra básicamente en las misiones en el exterior —un ámbito en el que la actuación de la UE es más eficaz que la de los Estados por separado—, pero se basa en las capacidades nacionales, que no están lo suficientemente adaptadas a la necesidad de proyectarse y por lo tanto siguen sin ser idóneas para desplegarse en escenarios lejanos. Se exige que los Estados pongan más medios al servicio de la UE, pero esto requiere que haya un esfuerzo previo para transformar las capacidades nacionales.

Por tanto, el avance en la PCSD no exige únicamente una transferencia de competencias y capacidades a la UE, sino que supone en realidad la creación de capacidades nuevas y de nuevas oportunidades para actuar en el escenario internacional no sólo para la UE, sino también para sus Estados miembros. De ahí las dificultades.

III. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL AL SERVICIO DE LA PCSD

Las dos instituciones más importantes en esta área son el Consejo Europeo, con la nueva figura del Presidente, y el Consejo

ha incrementado desde 1999 hasta 2009 en un 29%, lo cierto es que si la ponemos en relación con el P.I.B, el porcentaje ha disminuido en un 19%. El gasto en defensa suponía un 2,1% del P.I.B. en 1999 y en estos momentos alcanza sólo el 1,7 %. Además, se destaca que 6 países suponen el 80% del presupuesto total en defensa: Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, España y Holanda.

24. LARRABEE, F. Stephen. «The US and the evolution of ESDP», en VASCONCELOS (ed.) «What ambitions for European...» pág. 58.

25. BISCOP, Sven, «Permanent Structured Cooperation and the future of the ESDP: transformation and integration», 13 *European Foreign Affairs Review*, 2008, pág. 431.

de la UE. La Alta Representante/Vicepresidenta (AR/VP) está llamada a ejercer un papel fundamental integrando al Consejo y a la Comisión, es decir conectando las áreas supranacionales y las de cooperación intergubernamental, incluyendo la Política exterior y de seguridad común y la política europea de seguridad y defensa. Hay una cifra que refleja muy claramente el calado de los cambios que se introducen en el Tratado de Lisboa en el régimen jurídico del AR/VP. Se trata de la que cuantifica las disposiciones de los Tratados constitutivos en que encontramos referencias a esta figura. Son veinte artículos del TUE²⁶ y trece del TFUE²⁷, en contraste con las tres disposiciones del TUE²⁸ y el único precepto del TCE²⁹ que regulaban la figura del Alto Representante/Secretario General (AR/SG) en el Tratado de Niza. La abundante presencia del AR/VP en los Tratados deriva de la asunción por parte del mismo no sólo de las funciones que venían siendo desempeñadas por Javier Solana, como AR/SG, sino también de las que hasta el Tratado de Lisboa se habían desarrollado por la comisaria de relaciones exteriores, así como parte de las hasta entonces desempeñadas por la Presidencia rotatoria.

Desde que en el Tratado de Ámsterdam se creó el AR/SG, se ha ido levantando todo un entramado institucional con el objetivo de dar contenido y contribuir al diseño e implementación de la PESC³⁰. El Comité Político y de Seguridad, actuaba como bisagra entre la PESC y la PESD/PCSD³¹.

26. Artículos 15, 17, 18, 21, 22, 24, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 41, 42, 43, 44, 46.

27. Artículos 215, 218, 220, 221, 222, 234, 238, 243, 246, 328, 329, 331 y 354.

28. Artículos 18, 26 y 27D.

29. Artículo 207.

30. Del AR/SG dependían los representantes especiales, y en su órbita se situaban el Estado Mayor de la UE, el Centro de Situación, la Unidad de Política, el Centro de satélites, una Unidad de Policía, la DGE (asuntos exteriores y aspectos militares), con la DGE VIII (asuntos político militares) y la DGE IX (gestión civil de crisis).

31. Como el Comité Político y de Seguridad, en cuya órbita se situaban el Comité militar, RELEX (Consejeros de relaciones exteriores), CIVCOM (Comité de gestión civil de crisis), el Grupo Político Militar y otros grupos que le asis-

Desde muchos ámbitos se ha denunciado que existe un déficit muy claro en lo que se refiere a las capacidades de mando y control (*command and control*: C2). En efecto, se viene advirtiendo reiteradamente que la inexistencia de un cuartel general europeo encargado del planeamiento militar es un grave hándicap. En 2003, Alemania, Francia, Luxemburgo y Reino Unido propusieron la creación de un cuartel general europeo, en Tervuren (Bruselas), pero la propuesta no salió adelante, por la oposición determinante del Reino Unido espoleado por EEUU. Desde entonces la propuesta —formulada de distintas maneras— ha per-

tían en la preparación de los trabajos del Consejo (como el Grupo Nicolaidis). En 2007 se creó la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), que se ocupaba del planeamiento y ejecución de misiones civiles o mixtas. (http://carmengebhard.com/CFSP_Forum_vol_7_no_4_Gebhard.pdf). La CPCC en la práctica absorbió la unidad DGE IX y la Unidad Política. En el Consejo Europeo de diciembre de 2008, se aprobó la creación de una Dirección General de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD), para integrar el planeamiento estratégico civil-militar. Hasta ese momento se habían venido creando ad hoc los Crisis Response Coordination Teams. El Crisis Management and Planning Directorate se creó efectivamente en noviembre de 2009 y supuso la fusión de las direcciones VIII y IX y la célula civil-militar del Estado Mayor.

Esta Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis, dependerá del Servicio Europeo de Acción Exterior y estará bajo la dirección de la AR/VP. Para análisis críticos véase: http://www.eplo.org/documents/EPLO_Statement.pdf ; <http://blogs.reuters.com/great-debate-uk/2010/02/19/the-spoils-of-eu-reform/> Véase también: http://carmengebhard.com/CFSP_Forum_vol_7_no_4_Gebhard.pdf

También hay que mencionar el Centro de Situación (EUSITCEN), que se ocupa de alerta temprana, análisis e inteligencia en las áreas de PESC, PESD y lucha contra el terrorismo; además del Estado Mayor.

Una vez que se cree el Servicio Europeo de Acción Exterior, estos dos últimos órganos, así como la Dirección de Gestión de Crisis y planeamiento y la Capacidad civil de planeamiento y conducción quedarán integrados en el mismo.

Además de las Agencias mencionadas, encontramos las siguientes agencias asociadas a la PCSD: la Agencia Europea de Defensa (PÉREZ SALOM, R.: «La Agencia Europea de Defensa», en: RAMÓN CHORNET, C., *La política de seguridad y defensa en el Tratado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 135-158), el Centro de Satélites de Torrejón y el Instituto de la UE de estudios de seguridad, de París.

manecido viva³². En la actualidad, existen siete cuarteles generales a los que se puede recurrir, con tres modelos: 1) sobre la base de los acuerdos Berlín + es posible utilizar los cuarteles generales de la OTAN (SHAPE) (se hizo en la operación Concordia (ex república yugoslava de Macedonia) y en Althea, en Bosnia Herzegovina); 2) Utilizar los que ofrecen los EEMM (Francia: Mont Valerien; Alemania: Potsdam, Berlín; Reino Unido: Northwood; Italia: Roma; Grecia: Larissa) o 3) recurrir al que está a disposición del Estado Mayor de la UE (Centro de operaciones)³³, que sólo es apto para misiones de tamaño limitado (hasta 2000 efectivos) y que no es una estructura permanente, sino llamada a activarse cuando sea necesario.

IV. LA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA: LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD GLOBAL

Esta estrategia y el informe sobre su implementación, de diciembre de 2008, son dos piezas clave en torno a las que se articula la política de seguridad y defensa europea. Hasta 2003 la PESD había avanzado a golpe de Consejo Europeo, sobre la base del precario consenso escenificado en Saint-Malo, pero sin una visión estratégica. La Estrategia Europea de Seguridad (EES) trataba de llenar este vacío, aunque sólo lo logró en parte.

32. Se recoge, por ejemplo, en el Informe Danjean. Informe elaborado en el marco de la Comisión de Asuntos Exteriores del PE: «Aplicación de la Estrategia europea de seguridad y de la política común de seguridad y defensa», A7-0026/2010; 2009/2198/INI, disponible en: <http://www.euro-parl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0026&language=ES>

33. COELMONT, Jo, «Europe's military ambition», en BISCOP, Sven; ALGERI, Franco (eds). *The Lisbon Treaty and ESDP: transformation and integration*, Egmont Royal Institute for International Relations; Austrian Institute for European and Security Policy, junio 2008, pág. 9. El centro de operaciones en el Estado Mayor de la UE sólo tiene capacidad para coordinar operaciones de tamaño limitado, hasta unos 2000 efectivos y además no se trata de una estructura permanente sino se que se activa ad hoc, Véase: PERRUCHE, Jean Paul, «Permanent command and control structures for the EU», en BISCOP; ALGERI (eds.), *The Lisbon Treaty...* op. cit., pág. 25.

La PCSD se encuadra en un enfoque claramente multilateralista, pues se reconoce que la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales recae en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque también se subraya que hay una necesidad urgente de reformar esta institución. Multilateralismo, prevención y enfoque integral son principios que estructuran la EES ³⁴.

Desde distintas instancias se ha señalado que la EES debería ir acompañada de subestrategias o políticas ³⁵. Y se ha venido proponiendo la elaboración de una especie de libro blanco sobre la defensa, con propuestas concretas. Tenemos ya una estrategia de seguridad como documento marco que debería completarse con lo que podría considerarse el equivalente a la Directiva española de defensa nacional.

En el Informe sobre la aplicación de la EES, se recogen amenazas o desafíos que ya habían sido ya identificados como tales en esta última: proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo y delincuencia organizada. Hay dos que aparecían en la EES y que no se mencionan dentro de la categoría de amena-

34. Se identifican, como amenazas o desafíos para la UE, los siguientes: proliferación de armas de destrucción masiva; terrorismo y crimen organizado; conflictos regionales; Estados fallidos; piratería marítima; armas pequeñas y ligeras, municiones racimo y minas terrestres; seguridad energética; impacto del cambio climático y de los desastres naturales; ciber-seguridad y pobreza.

35. Esta necesidad es destacada también por AYALA, J. Enrique de, «Capacidades militares...» op. cit., pág. 16, quien considera que además se podría tomar como punto de partida la Declaración sobre el refuerzo de la PESD del Consejo Europeo de diciembre de 2008 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st17/st17271-re01.en08.pdf>), ver especialmente nota 1 en pág. 16, con las misiones que según el Consejo Europeo, la UE debería estar en condiciones de desplegar. Se trata de una reivindicación que también había sido apuntada en el Libro Blanco sobre defensa y seguridad nacional francés (Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc, Paris, 2008, Capítulo 4, págs. 81-124.). Véase, en este sentido también: BISCOP, Sven, Permanent Structured... op. cit., pág. 446; y el Manual sobre la PCSD, editado por el Colegio Europeo de Defensa, pág. 19 y 21 y ss. Algunas de estas subestrategias ya existen por ejemplo, la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva (Consejo de la UE 15708/03, de 10 de diciembre de 2003: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>) o incluso la estrategia sobre seguridad interior.

zas en el Informe: conflictos regionales y debilitamiento de Estados, aunque sí hay alguna referencia a lo largo del texto a los riesgos que se derivan del fracaso de los Estados. Se incorporan al grupo de amenazas o retos en el Informe, la ciberseguridad, la seguridad energética y el cambio climático.

Las amenazas mencionadas se acercan bastante a lo que se podrían denominar «amenazas globales», por lo que una estrategia para hacer frente a las mismas deberá ser algo muy parecido a una estrategia de seguridad global. Un eventual proceso de revisión de la EES debería desarrollarse sobre la idea de que la Unión Europea debe construir una estrategia con la que pueda realizar una considerable contribución a la agenda global de seguridad. El concepto de seguridad europeo debe ser amplio y el consenso necesario sólo se puede construir sobre la base de la necesidad de colaborar para hacer frente a amenazas y desafíos globales que lo serán también, probablemente, para otros países de la comunidad internacional. En tiempos de seguridad humana parece coherente definir la seguridad en términos globales. Humanidad sólo hay una y si se habla de seguridad humana esta debe definirse en los mismos términos para todos. En el diseño de una futura Estrategia de Seguridad Europea el gran objetivo será diseñar propuestas concretas para contribuir a la seguridad global. La Unión Europea puede estar bien posicionada para contribuir a la seguridad global y a la justicia global, proponiendo modos para afrontar desafíos globales como la pobreza extrema o el cambio climático. En el Informe sobre la aplicación de la estrategia europea de seguridad (IAEES), cuando se habla de amenazas y desafíos no se habla de la pobreza extrema. Nuestro país había propuesto que se contemplara este problema como una amenaza. Creo que debe seguir insistiendo en esa línea de cara a una revisión de la ESS durante la Presidencia española. La Unión Europea se merece una estrategia de seguridad en la que se pueda encontrar una relación entre seguridad global y justicia global.

Una vez identificadas las amenazas y los retos, en el IAEES se reconoce que la Unión Europea no les puede hacer frente sola. «Hemos reforzado nuestra actividad de prevención de conflictos y gestión de crisis, pero es menester que mejoremos las capacidades de análisis y alerta rápida... La UE no puede hacerlo sola.

Será fundamental la cooperación internacionales con la ONU y con organizaciones regionales». En efecto, la cooperación multilateral debería ser consustancial a una estrategia de seguridad regional o global. El llamamiento que se hace a la creación de asociaciones estratégicas que contribuyan a la consolidación de un multilateralismo eficaz aunque no es nuevo nos parece que debe ser subrayado como un elemento clave. Entre los países concretos que se mencionan como socios estratégicos están: Estados Unidos, China, Canadá, Japón, Rusia, India, Brasil, Sudáfrica, Noruega y Suiza. Posteriormente se ha añadido México a la lista³⁶. En el campo de las organizaciones se menciona la necesidad de reforzar la cooperación con Naciones Unidas y la OTAN.

En relación con las asociaciones estratégicas, aunque se pone buen cuidado en subrayar que deben servir para reforzar un multilateralismo eficaz, conviene plantearse si no suponen un cambio de paradigma, pues no se tratan ni de ejercicios multilaterales, ni interregionales —que había sido la fórmula utilizada prioritariamente hasta ahora por la UE—, sino instrumentos puramente bilaterales con socios diferentes, algunos de los cuales ni siquiera comparten el concepto europeo de multilateralismo³⁷. Unido a esto, hay que destacar que también en el ámbito de la seguridad se empieza a solicitar el recurso al formato G³⁸.

V. PRINCIPALES CAMBIOS Y OPORTUNIDADES INTRODUCIDOS POR EL TRATADO DE LISBOA

1. *Desarrollo de la cooperación estructurada permanente*

La cooperación estructurada permanente (CEP) abre la puerta a una política común de seguridad y defensa reforzada que no

36. Informe 2009 sobre la PESC, presentado por la Alta Representante/VP al PE, (Consejo de la UE 10659/10, de 8 de junio de 2010, pág. 55)

37. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_strategy_for_EU_foreign_policy.pdf, pág. 68.

38. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Obama_Moment_web_A4.pdf, pág. 24

afecte a todos los Estados miembros de la UE. En el protocolo 10 anejo al Tratado de Lisboa se establecen, a grandes rasgos, (artículos 1 y 2) las condiciones que deben cumplir los Estados para poder participar en una iniciativa de CEP. En el artículo 46 TUE se señala que la decisión de establecer la CEP se adopta por el Consejo, tras consultar con la Alta Representante, por mayoría cualificada. El carácter inclusivo, queda garantizado en el párrafo 3 del artículo 46. Las decisiones en el marco del CEP se adoptarán por unanimidad de los Estados participantes.

De acuerdo con el artículo 46 del TUE los Estados interesados en participar en la CEP deben comunicar su intención de participar en la misma al Consejo y a la AR/VP. El primero, tras consultar con la segunda, y en un plazo de 3 meses desde que reciba dicha comunicación, decidirá —por mayoría cualificada— si se establece o no esa CEP. Una vez establecida, nuevos Estados pueden comunicar su intención de sumarse al proceso. La decisión de admitirlos se adopta por el Consejo y se requiere la mayoría cualificada de los Estados participantes. Si un Estado deja de cumplir los criterios establecidos de acuerdo con los artículos 1 y 2 del Protocolo, el Consejo puede decidir suspender su participación en la CEP. Esta decisión se adopta por mayoría cualificada de los Estados participantes. También existe la posibilidad de que alguno de éstos decida —por voluntad propia— abandonar la CEP.

Una vez que se establezca la CEP, las decisiones en el marco de la misma se adoptan y aplican por el Consejo, pero en una composición restringida, limitada a los Estados participantes. Las decisiones se adoptarán por unanimidad de éstos.

Habrà que concretar los requisitos precisos que se exigen para participar en la CEP. Sven Biscop anticipa tres posibles opciones, que van de un menor a un mayor nivel de ambición: exigir el cumplimiento de los objetivos recogidos en el *headline goal 2010*, tratando de cubrir los déficits que han sido detectados; trabajar para incrementar la despleabilidad; y la más ambiciosa de todas que exigiría la identificación de nuevas capacidades en áreas en las que la UE no ha actuado todavía³⁹. Probablemente los compromisos

39. BISCOP, Sven. «Permanent Structured Cooperation... op. cit., pág. 436-437.

se referirán al incremento del índice de despleabilidad, al gasto en defensa medido en porcentaje del PIB (se podría exigir, como mínimo, que se mantuviese, lo que no es poco en el contexto actual de crisis ⁴⁰), a la participación en los proyectos de la Agencia Europea de Defensa y a la participación en las misiones ⁴¹.

La Agencia Europea de Defensa desempeñará un papel clave en el marco de la cooperación estructurada permanente, pues puede contribuir a la definición de las condiciones para la participación, adaptándolas a las características de los Estados, evaluará el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados participantes y tratará de identificar posibilidades de reforzar la cooperación entre los Estados participantes y las oportunidades para integrar capacidades. Los Estados tienen el poder de decisión, pero es destacable la aceptación de un órgano de control.

En el ámbito de la CEP nada impide que no se creen líneas de acción específica —subproyectos— en el que no tendrían por qué participar todos y cada uno de los Estados que se han sumado a la CEP.

En definitiva, la CEP supone crear un marco en que el nivel de ambición política y de compromiso por parte de los Estados participantes se eleva y se hace explícito. Los Estados que se sumen a esta iniciativa deberán tomarse en serio el compromiso con el aumento y la transformación de sus capacidades ⁴².

2. *Pleno desarrollo del enfoque integral en sus vertientes interna y externa-whole of state approach*

El cambio de mayor calado, en este ámbito, introducido por el Tratado de Lisboa es la creación del puesto de AR/VP. Con-

40. En 2008 el gasto medio en defensa en la UE fue del 1,63% del PIB. Véase: BISCOP, Sven; GALMONT, Jo. «Permanent Structured Cooperation: in defence of the obvious» ISSopinion, junio 2010, pág. 1.

41. Ibidem.

42. Sobre la cooperación estructurada permanente véase URREA CORRES, Mariola. «Los nuevos instrumentos jurídicos de la política común de seguridad y defensa». En *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pág. 87 y ss.

viene destacar que la AR/VP es mucho más que una ministra europea de asuntos exteriores, pues no sólo se ocupa de éstos, sino también de las políticas de seguridad y defensa que tradicionalmente son asumidas por otros Ministerios en los Gobiernos nacionales. Por otro lado, como se ha dicho, en su condición de vicepresidenta de la Comisión tendrá un papel fundamental en el desarrollo del principio de apertura a la sociedad civil. Además hay que destacar el potencial que tiene para impulsar el control democrático de la PCSD, reforzando sus relaciones con el PE y con los Parlamentos nacionales. Se trata, por tanto, de una estructura de gobernanza novedosa, que respondería al enfoque interagencia y que incluso tiene el potencial para ir más allá, hacia el *whole of state*.

Y bajo la dirección de la AR/VP estará el servicio europeo de acción exterior (SEAE). En el artículo 27.3 TUE se establece la referencia al SEAE, y se dice que el Alto Representante «se apoyará» en un servicio europeo de acción exterior. En la nota de prensa sobre el nombramiento de Ashton, sin embargo, se habla ya de que la Alta Representante «exercises authority over the EEAC and over the Union delegations in third countries and at international organisations». En la propuesta, en efecto, se asigna a la Alta Representante la dirección del SEAE.

La Decisión por la que se crea el SEAE se adoptó por el Consejo de Asuntos Exteriores, el 26 de julio de 2010⁴³. Catherine Ashton marcaba un objetivo «we can now move forward to build a modern, effective and distinctly European service for the 21st Century. The reason is simple: Europe needs to shape up to defend better our interests and values in a world of growing complexity and fundamental power shifts»⁴⁴.

El servicio europeo de acción exterior se ha configurado como una auténtica Administración de una especie de *ministerio integral de acción exterior*, en la que se integran estructuras proce-

43. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11665-re01.en10.pdf>

44. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/mailing/file901.PDF

dentes del ámbito de las relaciones exteriores con otras provenientes del ámbito de la PESC o de la PCSD.

Esta estructura administrativa termina de perfilar la figura del Alto Representante como el primer ministro integrado, en lo que supone una aplicación del *comprehensive approach* en el ámbito de la estructura institucional, que resulta una novedad destacable.

El servicio europeo de acción exterior está bajo la autoridad de la Alta Representante y tiene sus cuarteles generales en Bruselas. Es un organismo autónomo de la UE, separado de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo. Está compuesto por una administración central y por las delegaciones de la Unión en el extranjero. La elección del Secretario General Ejecutivo, y de los dos vicesecretarios será importante. El Secretario General, bajo la dirección de la AR/VP será el encargado de la gestión administrativa y financiera, así como de la coordinación entre la estructura central y las Delegaciones en el exterior.

Aunque el SEAE también debe asistir al Presidente del Consejo, al Presidente de la Comisión y la Comisión, en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de la acción exterior, lo cierto es que su principal misión será apoyar a la AR en el cumplimiento de su mandato, lo que incluye ayudarla para que pueda contribuir, con sus propuestas, al desarrollo no sólo de la PESC, sino también de la PCSD⁴⁵ y para asegurar la coherencia de la acción exterior; para darle apoyo en su función como presidenta del Consejo de asuntos exteriores; así como en su función de Vicepresidenta de la Comisión europea. Quizás es relevante —no sabemos todavía hasta qué punto— que la relación entre el SEAE y la Alta Representante se define en términos de «apoyo», mientras que la del Servicio con los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, así como con la Comisión misma, se habla de «asistencia».

El SEAE no trabajará aislado, sino que lo hará en estrecha colaboración con la Secretaría General del Consejo, con los ser-

45. La referencia a la PCSD no se incluía en la propuesta de la Sra. Ashton y sí se ha recogido en la Decisión del Consejo. Ver artículo 2 en ambos documentos.

vicios diplomáticos de los EM, así como con los servicios de la Comisión y otras instituciones y organismos, incluyendo el Parlamento Europeo y agencias como la OLAF, a las que se hace referencia expresa en la Decisión del Consejo. En la Decisión del Consejo se matiza que de las consultas que el SEAE deberá realizar con la Comisión se excluirán los asuntos relativos a la PCSD.

Un tercio del personal del SEAE deberá provenir de los servicios diplomáticos de los EM y, como mínimo un 60% de los puestos deben ser cubiertos por funcionarios permanentes de la UE. Eso deja espacio (alrededor de un 6% de los puestos) para los expertos nacionales destacados, que pueden ocupar un puesto en el SEAE durante 8 años, con una posible extensión de 2 años adicionales.

Hay toda una serie de departamentos dentro de la Secretaría General del Consejo, así como de la Comisión, incluyendo las Delegaciones, que se transfieren en bloque al SEAE. Esto tendrá una consecuencia inmediata en términos de coherencia porque unidades que antes trabajaban por separado en función de su adscripción a una institución u otra, pasan a trabajar unidas y bajo la autoridad de una única persona: la AR. Así por ejemplo el personal adscrito a la Dirección General E, dentro de la Secretaría General del Consejo, como las personas que trabajaban en la dirección para Europa del Este y Asia central pasan a trabajar en la misma unidad en que lo harán también los funcionarios de la Comisión que estaban trabajando en la Dirección E de RELEX que se dedicaba a la misma área geográfica. Este cambio tendrá consecuencias inmediatas y dará automáticamente mayor coherencia y solidez a la política exterior de la UE.

En este sentido me parece un cambio de efectos realmente transformadores que los departamentos vinculados a la PESC y a la PCSD estén unidos con los departamentos vinculados a las relaciones exteriores y a la cooperación para el desarrollo. Aunque la adopción de decisiones sigue en manos del Consejo y los procedimientos varían en función de que estemos en un área o en otro, no se debe olvidar que la AR tiene un poder de propuesta que puede ser muy importante y que puede hacer que la creación de esta superestructura administrativa en el área de la ac-

ción exterior se pueda leer como una de las manifestaciones más contundentes de la supresión de los pilares que ha operado el Tratado de Lisboa.

Seguirá habiendo, no obstante, problemas para mantener la coherencia. En muchos escenarios se darán cita el SEAE, los EM así como los servicios competentes de la Comisión. Así ocurrirá con aquellos países en que haya un seguimiento claro por parte de la Dirección General de ampliación o de la Dirección General de Desarrollo ⁴⁶.

Desde el punto de vista presupuestario no hay integración, pues los gastos operativos que tengan repercusiones en el ámbito militar y de la defensa no corren a cargo del presupuesto de la UE, sino que serán financiados por los EM (artículo 41). Para las misiones militares o de defensa se habilitarán un fondo inicial con aportaciones de los EM. Los gastos que corren a cargo de los presupuestos estatales se financian a través del llamado mecanismo Athena, que viene funcionando desde 2004 ⁴⁷.

El fondo inicial debe ser nutrido con aportaciones estatales y debería ponerse en funcionamiento lo más pronto posible. Ese fondo se pone a disposición de la AR/VP para realizar actividades preparatorias de misiones, cuyos gastos no pueden cubrirse

46. VASCONCELOS, Álvaro de (Ed.) «A Strategy for EU Foreign policy», *EUISS Report* núm. 7, Junio de 2010, pág. 19.

47. Actualmente regulado por la Decisión del Consejo 2008/975/PESC, de 18 de diciembre de 2008. Ver el sitio web del Consejo sobre Athena: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1175&lang=en> En el marco de Athena se prevén dos tipos de costes: COSTES COMUNES: financiados por Athena (que a su vez obtiene sus fondos de las contribuciones de los EEMM en función de su PIB); hay una lista preestablecida de estos costes para cada fase; están limitados por el presupuesto; COSTES SUFRAGADOS POR LOS ESTADOS: en relación con éstos, Athena sólo adelanta el dinero; los EEMM y los terceros Estados reembolsan en función del uso; el Comité especial aprueba una lista ad hoc —para cada operación— con los costes que pueden entrar en esta categoría; no hay límite presupuestario. Los costes comunes sufragados por Athena sólo representan el 10% del total de costes reales (ARTEAGA, Félix, «La política europea de seguridad y defensa», en: *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuaderno de Estrategia núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pág. 58).

con referencia al presupuesto comunitario; lo que le dará mayor margen de maniobra.

La Alta Representante, junto con el SEAE a su servicio, conforman una estructura potente desde la que se administrará la acción exterior de la UE. El Tratado de Lisboa ha puesto las bases para que haya una verdadera integración de la acción exterior, pero ésta se debe producir de una manera respetuosa con la identidad europea y con su propio modelo. No se debe utilizar para impulsar una «securitización de la acción exterior», sino para seguir «humanizando» más la seguridad, poniéndola en conexión —de manera equilibrada— con otras políticas que también se llevan a cabo en el ámbito de la acción exterior de la UE ⁴⁸.

3. *Cláusula de legítima defensa colectiva: artículo 42.7*

Hay que destacar que esta cláusula no convierte a la UE en una alianza militar. Como subraya Álvaro de Vasconcelos ⁴⁹, disposiciones como el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa, deberían ser vistas con normalidad y no como una manifestación de la transformación de la naturaleza de la Unión Europea. Es un compromiso articulado entre los EM, en el marco de la UE, pero no convierte la defensa territorial en un objetivo prioritario de la UE en cuanto tal. Se debe subrayar que se hace referencia al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y que se habla de una reacción en legítima defensa de los Estados miembros en caso de que uno de ellos haya sufrido una agresión armada en su territorio, no de una actuación de la Unión Europea (que sí se prevé en el caso de ataque terrorista o catástrofe natural o humana, en el marco de la cláusula de solidaridad) y no se llega a procla-

48. En este sentido, ya he aludido a las críticas que desde las organizaciones de la sociedad civil se están haciendo al modo en que se quiere integrar la Dirección General de planeamiento al SEAE, dándole más peso al componente militar que al civil.

49. EUISS, *What ambitions for European defence in 2020?*, noviembre 2009, pág. 19.

mar que un ataque contra un Estado miembro será considerado como un ataque contra todos o contra la UE —cosa que sí se hace en el artículo 5 del Tratado de Washington—. De manera que este precepto, tal y como Vasconcelos señala, no añade probablemente nada nuevo, pues antes de que existiese ya era inconcebible que los EM hubieran permanecido impasibles ante el ataque armado sufrido por uno de ellos.

Se sitúa en el marco de la Carta de Naciones Unidas, con referencia explícita al artículo 51⁵⁰. Y se formula una subordinación a la OTAN. Coincido con aquellos que opinan que se ha exagerado la importancia de este precepto, pues en realidad no formula nada nuevo.

Considerando que un ataque terrorista se puede considerar una agresión armada, se puede establecer una conexión clara entre la cláusula de legítima defensa y la cláusula de solidaridad. En algunos casos en que se active la cláusula de solidaridad también se podría activar al mismo tiempo la cláusula de legítima defensa. En definitiva, hay una zona de intersección entre ambos dispositivos que permiten una acción simultánea en los ámbitos de seguridad interior y exterior.

4. *Cláusula de solidaridad. En caso de ataque terrorista o desastre natural o causado por el hombre*

Aquí —en contraste con lo que ocurre en el caso de la cláusula de defensa colectiva— sí se dice que la UE y sus EM actuarán y se especifica que la UE movilizará todos los medios de los que disponga, incluyendo los militares, puestos a disposición por los EM.

La cláusula de solidaridad no pasa por el momento de ser una declaración de voluntad política. Si se quiere poner en prác-

50. Sobre la regulación de la legítima defensa en derecho internacional, véase: GARCÍA RICO, Elena del Mar. «La legítima defensa en el Derecho internacional: ¿algo nuevo bajo el sol tras la Sentencia de la CIJ en el asunto de las plataformas petrolíferas?», *Revista española de Derecho internacional*, vol. 55, núm. 2, 2003, págs. 819-838.

tica, de manera efectiva, habrá que regular los mecanismos de actuación y los medios que se emplearán para hacer frente a un ataque terrorista o a una emergencia humanitaria causada por un desastre de causas naturales o humanas.

Aunque en todo caso la actuación en el territorio de un Estado miembro se llevará a cabo previa petición de sus autoridades políticas, lo cierto es que la aplicación de esta cláusula exige aclaraciones importantes. Por ejemplo, cuál debe ser el papel de las Fuerzas Armadas en este tipo de escenarios.

Se requiere también conectar la seguridad interior con la seguridad exterior (actuaciones y capacidades). El terrorismo, el crimen organizado son amenazas tanto para la seguridad exterior como para la interior, pero se plantea si los medios que se pueden utilizar para hacer frente a tales amenazas pueden ser los mismos o deben ser diferentes.

A pesar de los problemas que puede plantear la aplicación de la cláusula de solidaridad, y que dependen del alcance que se le quiera dar en última instancia, lo cierto es que parece una buena idea. Y de hecho, ya hay quienes han reclamado la formulación de una cláusula análoga en el marco de las relaciones transatlánticas⁵¹.

VI. DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA LA ERA POST LISBOA

Tras el tratado de Lisboa, los grandes desafíos que tiene por delante la PCSD son, a mi juicio:

En primer lugar garantizar la coherencia en la acción exterior, que se puede ver sensiblemente mejorada gracias a la actuación de la AR/VP. En el ámbito de la organización interna, se han lanzado propuestas que habrá que ver si se concretan en el futuro, como la creación de un Consejo de Defensa, que sería una nueva formación del Consejo de Asuntos Exteriores, compuesta por los Ministros de Defensa y presidida por la Alta Representante. Ya existen reuniones informales de los ministros de defensa, como la que

51. HAMILTON, Daniel S.; BURWELL, Frances G, *Shoulder to shoulder: forging a strategic US-EU partnership*, Atlantic Council of the US, diciembre 2009, pág. 14.

tuvo lugar en Mallorca durante la Presidencia española. Precisamente durante esa reunión la Alta Representante propuso la celebración de sesiones del Consejo de Asuntos Exteriores con una composición de los ministros de defensa. Según la propia AR esta propuesta concitó un consenso generalizado.

Otro de los retos para el futuro es regular las futuras actualizaciones de la estrategia europea de seguridad, así como culminar el desarrollo de la existente mediante la elaboración de subestrategias, ente las que debe haber un libro blanco de defensa ⁵².

También habrá que avanzar en el control democrático de la política de seguridad y defensa. Esto es, si cabe, más necesario pues desde la UE, se están intentando exportar conceptos como el de la reforma del sector de la seguridad. Se plantea quiénes son los órganos que deben ejercer ese control democrático. En el Informe Danjean se establece que son el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, los que deben asumir la competencia para realizar la supervisión democrática de la política de defensa europea. Y se pide la desaparición de la Asamblea de la UEO, que estaría usurpando esas funciones ⁵³. Sin embargo, lo cierto es que en el Protocolo núm. 11 del TUE se establece que se celebrarán acuerdos de colaboración más intensa entre la UE y la UEO. Álvaro de Vasconcelos ha propuesto la «europeización» de las comisiones parlamentarias de defensa, considerándola además como una condición necesaria para el éxito de la PCSD ⁵⁴. Hasta el momento, la AR/VP se ha comprometido reiteradamen-

52. Por ejemplo, en materia de capacidades: el plan de desarrollo de capacidades, al que me refiero más adelante, la estrategia europea sobre tecnología e investigación en defensa; la estrategia europea sobre cooperación en armamentos; la estrategia europea sobre la base industrial y tecnológica de la defensa.

53. Véase también HOWORTH, Jolyon «Implementing a grand strategy», en VASCONCELOS (ed.) «*What ambitions for European defence in 2020?*», EUISS, 2009, pág. 42.

54. Conclusiones de «*What ambitions...*», op. cit., pág. 165. Félix ARTEAGA también apoya esta propuesta: «La política común de seguridad... op. cit., pág. 63.

te a mantener informado al PE y tener en cuenta sus opiniones. También se ha incluido en las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores una sección sobre relaciones con el PE.

Parece también esencial, de cara al futuro, reforzar la formación común y particular de las fuerzas armadas de los países miembros de la UE. Para ello se debe seguir perfilando el papel del Colegio Europeo de Defensa y continuar con el desarrollo del programa ERASMUS militar.

Para potenciar la dimensión civil de la política de seguridad y defensa, me parece interesante desarrollar la iniciativa de los Cuerpos Civiles de Paz y asociarlos también a la PCSD. En el ámbito de la Unión Europea las organizaciones de la sociedad civil están presionando para que se cree un cuerpo civil de paz europeo. Se solicita a la Unión Europea que elabore el marco legal, reconozca y conceda apoyo financiero a organizaciones que estén trabajando en este ámbito, con la idea de que éstas puedan —con todas las garantías— reclutar, entrenar y desplegar equipos de paz y expertos cuya misión sería apoyar y proteger a las sociedades civiles locales, tratando de promover el diálogo y la reconciliación. La actuación de estos cuerpos encaja perfectamente en el marco de las misiones de estabilización postconflicto. También habrá que pensar en como establecer incentivos para conseguir que el personal civil necesario para nutrir los componentes civiles de las misiones se ofrezca. En el ámbito de las capacidades, se ha propuesto también la formación de un Cuerpo humanitario europeo⁵⁵.

VII. REFLEXIONES FINALES

Con una política común de seguridad y defensa la UE estará en mejores condiciones para desarrollar su modelo de acción exterior y para dejar una huella en el escenario internacional, pero no es completamente imprescindible. En lo que se refiere a los avances en el ámbito militar, no estamos hablando de la crea-

55. GNESOTTO, Nicole, «The need for a more strategic EU», en: VASCONCELOS (ed.) *What ambitions for European defence in 2020?*, EUISS, 2009, pág. 36.

ción de un ejército europeo preparado para luchar contra otro ejército. La tipología y naturaleza de los conflictos ha cambiado en los últimos años y nos encontramos, en la actualidad, con conflictos asimétricos, que requieren la aplicación de nuevas políticas de seguridad y defensa. Las Fuerzas Armadas y las alianzas militares están tratando de adaptarse lo más rápidamente posible a los nuevos escenarios, que se caracterizan además por su dinamismo. La PCSD es una oportunidad para que los EM en su conjunto adapten sus capacidades para poder actuar en el marco de una UE con vocación de actor global. En tanto en cuanto los avances en PCSD tengan lugar en el marco de las concepciones más progresistas de la seguridad que ponen al individuo como el sujeto principal de protección, creo que estaremos conservando la esencia del modelo europeo de acción exterior y que estaremos contribuyendo a la «humanización de la seguridad», que es la dirección que hay que seguir.

CAPÍTULO II
LA SEGURIDAD EUROPEA.
CONCEPTOS Y ESTRATEGIAS

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

AMADOR ENSEÑAT Y BEREÁ

Coronel de Artillería

Secretaría General de Política de Defensa

En este trabajo abordaremos el análisis de la «Estrategia Europea de Seguridad». Inicialmente, presentaremos de forma sucinta los dos documentos que constituyen, en un sentido amplio, esa Estrategia, resaltando los conceptos clave de cada uno de ellos. A continuación, llevaremos a cabo una comparación de la Estrategia con la de la OTAN y con las Estrategias Nacionales de Seguridad elaboradas recientemente por algunos Estados europeos y finalizaremos realizando algunas consideraciones prospectivas.

I. LOS DOCUMENTOS DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europea de Seguridad, contenida en un documento titulado «Una Europa segura en un mundo mejor» y conocido informalmente como «documento Solana». Cinco años más tarde, los esfuerzos para actualizar esa estrategia no fructificaron pero, en su lugar, se aprobó un documento de naturaleza híbrida. Aunque oficialmente titulado «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad» y subtítulo «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», el documento va más allá y se queda a mitad de camino entre lo inicialmente pretendido y lo oficialmente reconocido. El documento no sólo analiza las medidas tomadas para la aplicación de la Estrategia, sino que la actualiza *de facto* al contemplar amenazas y riesgos adicionales y realizar nuevas consideraciones estratégicas.

La Estrategia Europea de Seguridad (diciembre 2003)

El documento sigue el siguiente esquema. En primer lugar, analiza el contexto de seguridad para exponer los desafíos mundiales y las amenazas principales. A continuación, establece tres objetivos estratégicos y deduce cuatro implicaciones estratégicas para Europa, finalizando con una conclusión.

Casi todos los documentos estratégicos constan generalmente al menos de cuatro partes: primera, los valores e intereses (qué queremos proteger); segunda, las amenazas y riesgos (contra quién o contra qué los queremos proteger); tercera, las respuestas (cómo hacer frente a las amenazas y riesgos para proteger nuestros valores e intereses); y cuarta, las implicaciones (cómo mejorar nuestra capacidad para proporcionar seguridad).

Debemos hacer notar que la Estrategia Europea de Seguridad no menciona los valores e intereses de la Unión Europea que pretende proteger. Para encontrarlos, debemos acudir al Tratado de la Unión Europea en su versión consolidada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En su artículo segundo, podemos leer que: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos,...». En su artículo tercero, el Tratado establece que «la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos» y que «en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos,..., al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas».

El contexto de seguridad descrito por la Estrategia contempla «desafíos mundiales» y «amenazas principales». Con respecto a los desafíos mundiales podemos resaltar los siguientes: la vinculación indisoluble entre los aspectos internos y externos de la seguridad; la globalización, que ha supuesto libertad y prosperidad para mu-

chas personas, pero para otras una fuente de frustración e injusticia; la intervención de grupos no estatales en los asuntos internacionales; el creciente incremento de víctimas civiles causadas por los conflictos (muertos, heridos, desplazados y refugiados); el fracaso económico, ligado a problemas políticos y a conflictos violentos; la seguridad como condición para el desarrollo; la competencia por los recursos naturales, en particular el agua, que creará más disturbios y movimientos migratorios en diversas regiones; y la dependencia energética, motivo de especial inquietud para Europa.

Tras considerar que una agresión de gran escala contra un Estado miembro de la UE es hoy improbable, el documento Solana contempla cinco amenazas principales: «el terrorismo», que pretende socavar la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa; «la proliferación de armas de destrucción masiva», que es en potencia la amenaza más grave para nuestra sociedad, con el escenario más temible su adquisición por grupos terroristas; «los conflictos regionales», con repercusiones directas e indirectas en los intereses europeos y que pueden degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, ofreciendo oportunidades a la delincuencia organizada; «la descomposición del Estado», un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial, aumenta la inestabilidad regional y puede asociarse a otras amenazas como la delincuencia organizada y el terrorismo; y «la delincuencia organizada», que tiene a Europa como un objetivo primordial y está asociada a menudo con Estados frágiles o en proceso de descomposición.

Bajo la premisa de la necesidad de «pensar a escala mundial y actuar a escala local», la Unión Europea tiene tres objetivos estratégicos para proteger su seguridad y promover sus valores.

El primer objetivo es «hace frente a las amenazas», teniendo en cuenta que, con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero, debiendo estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Contrariamente a la amenaza masiva y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atacarse únicamente con medios militares, requiriéndose una combinación de instrumentos de diferente naturaleza.

El segundo objetivo es «crear seguridad en los países vecinos», ya que incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. No nos interesa que la ampliación cree nuevas líneas divisorias en Europa y nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación. La resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa.

El tercer objetivo es «un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz». Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos.

Respecto a las «implicaciones estratégicas», la Estrategia Europea de Seguridad declara que si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes, más capaces y cooperar más con otros.

Debemos ser «más activos» en la prosecución de nuestros objetivos estratégicos, aplicando el abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis a nuestra disposición. Debemos desarrollar también una cultura estratégica que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente.

Debemos ser «más capaces», transformando nuestros Ejércitos en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas; adquiriendo una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y con posterioridad a ellas; reforzando la capacidad diplomática, combinando los recursos de los Estados miembros con los recursos de las Instituciones de la Unión; mejorando el intercambio de inteligencia entre los Estados miembros y sus socios

para facilitar evaluaciones comunes de las amenazas; ampliando la gama de nuestras misiones; y obteniendo el máximo partido de los acuerdos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus.

Necesitamos una «mayor coherencia» no sólo entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno de los Estados miembros. La clave consiste en que «juntos, somos más fuertes».

Por último, dado que las amenazas descritas son amenazas comunes, compartidas con todos nuestros socios más cercanos, «la cooperación internacional es un imperativo». Necesitamos perseguir nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con actores clave.

El documento finaliza con una conclusión bastante optimista. El mundo de hoy nos presenta nuevos peligros, pero también nuevas oportunidades. La Unión Europea debe ser más activa y capaz para hacer frente a las amenazas y ayudar a materializar las oportunidades y, de esta forma, contribuir a un mundo más justo, más seguro y más unido.

El Informe sobre la aplicación de la EES (diciembre de 2008)

En diciembre de 2008, el Consejo Europeo aprobó un Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Aunque formal y jurídicamente hablando es sólo un Informe de aplicación y no actualización o revisión de la Estrategia, el documento introduce nuevos elementos en consideración.

El documento resalta los desafíos mundiales y las principales amenazas. Uno de ellos es enteramente nuevo: «la ciberseguridad»; otros dos, fueron tratados escasamente en 2003: la «seguridad energética» y «el cambio climático»

Los ataques cibernéticos pueden constituir una nueva arma económica, política y militar, por lo que es necesario estudiar un planteamiento general de la UE, concienciar a las personas e intensificar la cooperación internacional

Con respecto a la seguridad energética, se considera que para 2030 será necesario importar hasta un 75% de nuestro consumo de petróleo y de gas, procedente de número limitado de países,

muchos de los cuales afrontan amenazas contra su estabilidad. Nuestra respuesta deberá consistir en una política energética de la UE que combine las dimensiones interior y exterior. Es indispensable un mercado energético más unificado y más interconectado, con mecanismos para hacer frente a las crisis causadas por perturbaciones temporales del suministro, una mayor diversificación de los combustibles, de las fuentes de suministro y de las rutas de tránsito, pero también son necesarios el buen gobierno, el respeto del Estado de Derecho y la inversión en los países de origen.

El cambio climático es descrito como un «multiplicador de amenazas». Las catástrofes naturales, la degradación del medio ambiente y la competencia por los recursos exacerban los conflictos, especialmente en situaciones de pobreza y crecimiento demográfico, dando lugar a consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad, que incluyen el aumento de migraciones. Es necesario trabajar con los países más expuestos y mejorar la cooperación internacional.

En el capítulo «Afianzamiento de la estabilidad en Europa y en otros sitios» y tras considerar que la ampliación sigue constituyendo un motor poderoso de estabilidad, paz y reforma, el Informe analiza la implicación de la UE en el mundo (Bosnia-Herzegovina, Kosovo, la Política de Vecindad, Oriente Medio, Irán, Afganistán, etc.). Más tarde, nos recuerda el nexo entre seguridad y desarrollo, identifica a la piratería como una nueva dimensión de la delincuencia organizada y resalta los esfuerzos de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y el uso de municiones de racimo y minas antipersonal.

En su último capítulo, «Europa en un mundo cambiante», el Informe declara que para responder al entorno de seguridad cambiante necesitamos ser más eficaces, entre nosotros mismos, con nuestro vecindario y en todo el mundo. El documento analiza el trabajo ya realizado y las medidas que deberían tomarse para conseguir una Europa más eficaz y capaz, incrementar el compromiso con nuestros vecinos y fortalecer nuestras asociaciones para contribuir a un multilateralismo eficaz en todo el mundo.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Producto del consenso: Estrategia de mínimos

La Estrategia no es un documento ideal. Sin embargo, ha sido acordado entre todos los Estados miembros y en ello radica su principal valor. Fueron necesarias algunas omisiones y ambigüedades calculadas para alcanzar el consenso y así conseguir la aceptación general. Por esa razón, podemos afirmar que se trata de una «estrategia de mínimos».

Las razones para tales dificultades hay que encontrarlas en diferentes causas. En primer lugar, encontrar intereses de seguridad comunes a los 27 Estados miembros no es una tarea fácil. En segundo lugar, cada Estado miembro tiene sus propias percepciones de amenazas y riesgos. Por ejemplo, los Estados del sur están más preocupados por la inmigración ilegal que los del norte y los Estados de Europa Oriental son más sensibles a las relaciones con Rusia de lo que somos nosotros. En tercer lugar, dentro de la UE, existe un importante grupo de Estados miembros (21) que también lo son de la Alianza Atlántica, mientras que otros (Austria, Irlanda, Finlandia, Suecia, Malta y Chipre) permanecen neutrales o no alineados. Además, tenemos el caso de Dinamarca, que es miembro de la OTAN, pero mantiene un estatuto especial sobre la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. En cuarto lugar, los Estados miembros tienen diferente cultura sobre el empleo de la fuerza. Los Estados OTAN son, al menos teóricamente, menos renuentes al uso de la fuerza en apoyo de la acción diplomática que los Estados nórdicos de tradición más pacifista. En quinto lugar, no todos los Estados miembros tienen la misma visión de la Política Común de Seguridad y Defensa. Algunos de ellos ven a la UE como una «potencia civil», pero incluso entre los que apoyan su papel militar, las posiciones no son idénticas. Algunos países dan preferencia a la relación transatlántica, mientras otros estarían más cómodos con una Unión Europea más autónoma. Por último, no debemos olvidarnos que, de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea, «la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro».

Estrategia Marco: Necesidad de desarrollo

Podemos afirmar que la Estrategia Europea de Seguridad es un «documento marco», más declarativo que prescriptivo, que necesita ser desarrollado por estrategias particulares o específicas. Desde 2003, la Estrategia ha sido desarrollada, entre otras, por estrategias contra la proliferación de armas de destrucción masiva (2003), de lucha contra el terrorismo (2005), de la dimensión exterior de justicia e interior (2005), contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones (2005), para la sociedad de la información segura (2006), para una energía sostenible, competitiva y segura (2006) y de seguridad interior (2010).

Seguridad multidimensional y cooperativa

La Estrategia reconoce un concepto amplio de seguridad. Ambos documentos defienden un carácter multidimensional de la seguridad por el que las amenazas y los retos han de ser abordados utilizando de forma coherente la amplia gama de instrumentos a nuestra disposición: políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, de respuesta ante las crisis, económicos y de cooperación comercial, y de gestión de crisis por medios civiles y militares.

Ambos documentos reafirman el nexo ente seguridad y desarrollo, una relación biunívoca: «no puede existir desarrollo sostenible sin paz y seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no se podrá lograr una paz sostenible».

Al contrario que en los tiempos de la Guerra Fría, la seguridad no sigue el modelo de «suma cero», por el que un Estado adquiere seguridad adicional a costa de disminuir la de su potencial adversario. Hoy en día, la seguridad sigue un modelo de «suma variable»: la seguridad de cada Estado puede incrementarse si los problemas se afrontan a través de la cooperación.

Enfoque integral

Ya hemos mencionado que no existe una solución completamente militar para los desafíos a la seguridad. El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) está basado en la utilización cohe-

rente de todos los instrumentos a nuestra disposición para proporcionar una respuesta integrada a las amenazas y retos.

La Unión Europea es la organización internacional mejor equipada para poner en práctica ese enfoque. Y esto así principalmente por dos razones. En primer lugar, porque la Unión tiene a su disposición una completa gama de instrumentos para la prevención de conflictos y la gestión de crisis, incluyendo capacidades civiles y militares. En segundo lugar, porque tiene una célula de planeamiento civil y militar, capaz de conseguir la sincronización y la sinergia de los esfuerzos civiles y militares desde los primeros pasos de la fase de planeamiento de una operación.

Multilateralismo global, Liderazgo regional

El «multilateralismo global» no es sólo una vocación (la Unión siempre ha defendido un orden internacional basado en la Carta de Naciones Unidas) sino una necesidad (no tiene suficiente capacidad para actuar a escala mundial). Por lo tanto, la Unión Europea persigue crear asociaciones con otras organizaciones internacionales y actores globales. El socio clave para Europa es Estados Unidos. Actuando juntos, Europa y los Estados Unidos «pueden constituir una fuerza formidable en pro del bien en el mundo».

Por otra parte, la Unión Europea reclama para sí un papel de liderazgo en la construcción de la seguridad en su vecindario. Ya hemos mencionado los beneficios que lleva consigo el proceso de adhesión para toda Europa. Un segundo instrumento es la Política Europea de Vecindad en la que la UE se relaciona con cada uno de sus vecinos (UE + 1) aplicando una estrategia de cooperación basada en la condicionalidad: cooperación a cambio de reformas políticas y económicas.

La Unión por el Mediterráneo, la Asociación Oriental y la Dimensión Septentrional complementan a la Política de Vecindad creando marcos regionales de relaciones multilaterales que, a su vez, crean «seguridad transversal» entre los vecinos de la Unión.

Implicación preventiva y Consolidación de la paz

La Estrategia persigue una implicación preventiva bajo la premisa de que «puede evitar serios problemas en el futuro». La UE

debe poder actuar antes de que los países cercanos a nosotros se deterioren, cuando se detecten las primeras señales de proliferación y antes de que se produzcan las crisis humanitarias. Es decir, impedir cuanto antes que las amenazas se conviertan en fuentes de conflicto. La UE dispone de un importante conjunto de instrumentos de prevención de conflictos y ha desarrollado una Estrategia y un Programa para prevenir conflictos violentos.

La Unión Europea, gracias a la combinación de las capacidades civiles y militares a su disposición, está muy bien equipada para la consolidación de la paz y continúa mejorando sus instrumentos, al tiempo que anima y prepara la respuesta de la sociedad civil. Este es el objetivo, por ejemplo, de la Asociación para la Consolidación de la Paz lanzada por la Comisión Europea en 2009.

Fortalecimiento del instrumento militar, pero carencia de dimensión defensiva

La Estrategia persigue el fortalecimiento de las capacidades militares. Algunas iniciativas se han llevado ya a la práctica: los Objetivos Generales de Helsinki de 2003 y 2010, los Grupos de Combate, la Agencia Europea de Defensa y, a corto plazo, veremos la cooperación estructurada permanente establecida por el Tratado de Lisboa.

No obstante, debemos tener presente que los medios militares constituyen únicamente sólo uno de los instrumentos de la Estrategia y no son el principal. Normalmente ejercerán el esfuerzo complementario o de apoyo dentro de un enfoque integral. La Unión Europea no será exclusivamente una «potencia civil» pero seguirá teniendo en el futuro previsible una marcada predilección por el «poder blando» (*soft power*), constituyendo ello una característica esencial del enfoque europeo de la seguridad.

Paradójicamente, la estrategia europea no menciona palabras como «defensa» o «disuasión», tan al uso en otras estrategias. Ni siquiera el documento de 2003 menciona a la Unión Europea Occidental, la única organización en la que residía hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa un compromiso de defensa colectiva genuinamente europeo. Por estas razones, podemos afirmar que la Estrategia Europea de Seguridad carece de dimensión defensiva.

III. COMPARACIÓN ENTRE LAS ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA OTAN

Al igual que hemos considerado la Estrategia Europea de Seguridad, en un sentido amplio, como el conjunto formado por el «documento Solana» de 2003 y el Informe de aplicación de 2008, consideraremos como «Estrategia OTAN» la constituida no sólo por el Concepto Estratégico de 1999, sino también por tres documentos que ha constituido *de facto* una modificación del mismo. Estos documentos son: la Declaración de la cumbre de Praga de noviembre de 2002, la *Comprehensive Political Guidance*, aprobada en la Cumbre de Riga de noviembre de 2006, y la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza, aprobada en la cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 y que constituye el mandato para la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico, que será aprobado previsiblemente en la cumbre de Lisboa dentro de tres meses (noviembre de 2010).

De la comparación de ambos «cuerpos estratégicos», y a la espera del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, podemos obtener las siguientes conclusiones:

- La defensa colectiva sigue siendo la piedra angular de la estrategia de la OTAN. Sin embargo, no es mencionada en la Estrategia europea.
- No existen diferencias significativas entre las amenazas y riesgos considerados por ambas estrategias.
- La Unión Europea ambiciona ser un actor global, mientras que la OTAN permanece restringida, al menos teóricamente, a la región euro-atlántica.
- Los medios y las capacidades militares son el principal instrumento de la estrategia de la OTAN, pero un instrumento secundario para la UE.
- La Unión Europea ha hecho un esfuerzo muy importante para desarrollar capacidades civiles, mientras la OTAN, al menos por ahora, y según especificó la cumbre de Riga, «no tiene necesidad de desarrollar capacidades civiles para atender estrictamente a finalidades civiles».
- El enfoque integral es para la OTAN un «marco» de actuación en el que encauzar una vía esencialmente de «se-

guridad dura» (*hard security*). Para la UE, es la «forma» normal de actuación.

IV. COMPARACIÓN ENTRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD Y LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL

En los últimos años, algunos Estados miembros de la Unión Europea han elaborado, con diferentes nombres, Estrategias de Seguridad Nacional. Los Países Bajos, la *National Security Strategy and Work Programme 2007-2008*; el Reino Unido aprobó en 2008 el documento *The National Security Strategy of the United Kingdom* (actualizada en 2009); y Francia, el Libro Blanco de la *Defense et Sécurité Nationale* (2008).

De la comparación entre la Estrategia Europea de Seguridad y las diferentes Estrategias de Seguridad Nacional podemos encontrar las siguientes conclusiones:

- Como hemos indicado, el Tratado de la Unión Europea establece que «la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro».
- La mayor parte de los recursos y capacidades necesarias para aplicar la Estrategia Europea de Seguridad pertenecen a los Estados miembros y no a las Instituciones de la UE.
- Las Estrategias de Seguridad Nacional son más prescriptivas que la de la Unión Europea que, como hemos mencionado, es en gran medida declarativa.
- Es más sencillo para los Estados miembros identificar y definir sus propios intereses nacionales que para la UE identificar y acordar los intereses comunes a todos ellos o los propios de la Unión.
- Las amenazas y riesgos son considerados de forma similar en todos los documentos.
- Las Estrategias de Seguridad Nacional incluyen la «defensa militar», pero la Estrategia Europea no la considera.
- Todas las Estrategias proponen un enfoque integral para hacer frente a los desafíos a la seguridad.
- Las Estrategias de Seguridad Nacional prefieren una acción multilateral en su acción exterior. La Unión Europea de-

fiende una acción multilateral a escala mundial, pero reclama un liderazgo regional (multilateral desde el punto de vista de los Estados miembros) en su vecindario.

- La coherencia es considerada necesaria por las Estrategias de Seguridad Nacional para lograr una respuesta integrada del Estado, tanto horizontal (entre los diferentes departamentos del Gobierno) como vertical (entre los diferentes niveles de la Administración del Estado). En la Unión Europea, la coherencia presenta al menos tres dimensiones: entre los Estados miembros, entre los Estados miembros y las Instituciones de la UE y entre las propias Instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento).

V. PROSPECTIVA

El Tratado de Lisboa ha dado a la Unión Europea nuevos instrumentos pero también nuevas responsabilidades en la Política Exterior y de Seguridad Común y en la Política «Común» de Seguridad y Defensa de la UE.

Las disposiciones del Tratado proporcionan un marco para reforzar la coherencia de la Unión Europea a través de una mejor coordinación entre las Instituciones y una adopción de decisiones estratégicas más eficaz. Ayudarán a ello la creación de la figura de un Presidente permanente del Consejo Europeo y la condición del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad como Vicepresidente de la Comisión. El nuevo Servicio de Acción Exterior ayudará a crear una Unión Europea más activa, efectiva y coherente.

La «cooperación estructurada permanente» es un también un nuevo instrumento para reforzar el papel de la UE en el ámbito de la seguridad y defensa. Este tipo de cooperación será establecida, en el marco de la UE, entre los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes.

Pero el Tratado también prescribe nuevas responsabilidades: la «cláusula de solidaridad» y la «cláusula de asistencia mutua».

La «cláusula de solidaridad», incluida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 222), establece que «si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia.»

La llamada «cláusula de asistencia mutua» (artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea) establece que «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas».

El reto es cómo desarrollar esas cláusulas y a ese empeño habrá que dedicar muchos esfuerzos en los años venideros. Una conclusión es clara: la palabra «defensa» ya no podrá estar ausente de una futura Estrategia Europea de Seguridad.

La severa crisis económica que padecemos constituye un enorme desafío para la política de defensa, ya que los recursos dedicados a la defensa disminuirán en una gran proporción en los próximos años. Sin embargo, puede representar también una oportunidad de gastar mejor los escasos recursos de los que dispondremos a través de iniciativas y proyectos multinacionales europeos.

El desarrollo de una asociación más robusta entre la OTAN y la Unión Europea, en su dimensión de seguridad y defensa, será un asunto de gran importancia en el futuro próximo, entre otras cosas porque 21 Estados europeos pertenecen a ambas organizaciones. Una Política Común de Seguridad y Defensa de la UE más fuerte provocará una OTAN también más fuerte y un vínculo transatlántico más duradero, y no al contrario. En mi opinión personal, la OTAN deberá ser un resultado sectorial (seguridad y defensa) de una asociación estratégica equilibrada y leal entre los Estados Unidos y la Unión Europea.

Por último, el futuro de la defensa europea estará vinculado a la necesidad de defender valores e intereses comunes. Cuanto más comunes sean los valores e intereses, mayor será la necesidad de disponer de una defensa común. Sin valores comunes que promover y sin intereses comunes que defender, una defensa europea será innecesaria.

RETOS, AMENAZAS Y DESAFÍOS EN LA SEGURIDAD EUROPEA

FÉLIX ARTEAGA

*Investigador principal de Seguridad y Defensa
Real Instituto Elcano*

Lo importante de la seguridad en una sociedad como la nuestra no es lo que la seguridad es en sí misma, sino cómo se percibe esa seguridad a la hora de decidir qué nos preocupa y qué tenemos que hacer. Cuando se elaboran políticas de seguridad es muy importante saber qué nos motiva, qué nos preocupa, qué seguridad queremos. La novedad es que en ese queremos, en plural, hasta ahora entraban sólo los expertos, los que sabían, la administración, el gobierno, el presidente... Pero la seguridad se va abriendo, como decían esta mañana, no sólo en contenidos y en conceptos, sino también en participación y los gobiernos no son ya los únicos que pueden definir la agenda. La percepción social y política cuenta más cada vez y son causa y efecto de las políticas oficiales. Por lo tanto, no hay que hablar ya sólo de seguridad sino también de su percepción.

Para saber cómo hay que actuar en el futuro, lo primero que hacen las sociedades avanzadas, las empresas, cada uno de nosotros —si de verdad queremos controlar nuestra vida o buscar unos objetivos empresariales, o dirigir una organización compleja—, es un análisis de riesgos. Esos análisis de riesgos pueden ser más o menos complicados, pero es lo primero que se debe hacer cuando alguien tiene que tomar decisiones importantes sobre su futuro. Lo que en las empresas son análisis de mercados, en temas de seguridad y defensa son los análisis estratégicos que se llevan a cabo para explorar cuáles son las tendencias, los problemas, hacia dónde vamos, qué está cambiando. En la carrera profesional de ustedes equivaldría a interesarse, por ejemplo, en saber

cómo está el mundo laboral, social... ahí fuera de la universidad y antes de acabar la carrera. Nos preocupa el futuro pero no hay hábito de explorarlo y muchas veces tomamos medidas, decisiones o hacemos cosas que no tienen esta reflexión previa, sin haber explorado bien el contexto de lo que hay fuera. Eso es algo sobre lo que debemos reflexionar porque todos miramos cada vez más cerca y a menos plazo e ignoramos lo que pasa en la realidad. Antes la realidad venía a encontrarnos por los medios de comunicación pero ahora todos la filtramos a través de las redes sociales.

Después de echar un vistazo a lo que hay fuera, lo que tenemos que hacer es una valoración de ese contexto para nuestra empresa, nuestro país, nuestra sociedad y nosotros mismos según el nivel de análisis de riesgos que hagamos. Y tenemos que valorar ese futuro —lo que denominamos el contexto estratégico— en función de nuestros intereses y de los objetivos que tengamos. Identificar los riesgos, los grandes problemas, las grandes tendencias, eso es fácil. Lo que resulta más difícil es valorar en qué forma nos afectan y cuáles nos afectan más que otros ya que normalmente no podremos actuar sobre todos los riesgos y tendremos que establecer prioridades. Qué es más importante: ¿la proliferación nuclear o el yihadismo islamista? ¿En cuánto nos afecta lo uno y lo otro? Normalmente se tiene en cuenta la posibilidad de que ocurra y los efectos potenciales, pero ¿cómo valorarlos de forma que nos ayude a establecer prioridades?

Sobre ese análisis de riesgos, proyectamos nuestros intereses y objetivos. Evaluamos qué queremos hacer en un mundo con esos riesgos, cuáles son los objetivos de nuestras políticas. Si por ejemplo, yo soy estudiante universitario y quiero trabajar en un organismo jurídico internacional; si ese es el destino profesional en el que me veo a mi mismo, mi trabajo depende de mi formación e idiomas... ¿Qué es lo primero que tengo que hacer? ¿Aprender idiomas y luego estudiar derecho, o estudiar derecho internacional y luego aprender idiomas? Esa es la idea de la valoración de los riesgos.

Y si hacemos esta visión, esta valoración, a continuación, lo que tenemos que hacer es definir las estrategias: cómo vamos a responder y cómo nos vamos a movilizar, porque no basta con

ver cómo está el mundo, hay que saber cómo juego mis cartas, cómo combino mis recursos para conseguir mis objetivos. Y eso es de lo que va una estrategia empresarial, ministerial, nacional o personal: de saber combinar fines y medios. Esto también parece muy sencillo pero no es algo muy frecuente. Lo normal es improvisar y no tener esta visión estratégica. Nuestras sociedades han perdido ese hábito de interrogarse por el futuro porque durante muchos años hemos vivido muy seguros y apenas nos hemos tenido que preocupar por el futuro. Y cuando llega una preocupación grande, como las que tenemos en los últimos años, siempre pensamos que esto pasará o que alguien resolverá el problema. Finalmente, un último elemento interesante de los análisis de riesgos es una reflexión sobre las debilidades, las vulnerabilidades propias. Uno no puede lanzarse, por ejemplo, al mundo de las relaciones sociales y la comunicación si es introvertido o no tiene buena presencia. Hay que contrastar lo que nos gustaría ser o hacer con nuestras capacidades y recursos, de otra forma fallará la estrategia y no alcanzaremos nuestro futuro.

Todo esto que es un análisis de riesgo se aplica también a la Unión Europea. No exactamente, no de una forma muy detallada, porque esto es algo que se hace desde que la UE vio crecer su primera Estrategia Europea de Seguridad en 2003. En esa estrategia se recogen los desafíos y riesgos globales que se identificaron entonces. Hay muchas instituciones que se dedican a hacer este tipo de análisis. Por ejemplo el titulado *The New Global Puzzle: what World for the EU in 2025?* procede del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE y es uno de los últimos que tenemos, en el que se identifican desafíos, tendencias, las grandes líneas, cuáles son las variables que van a configurar ese escenario estratégico en el caso que hablamos, de seguridad europea. Pero hay muchos otros como el estudio *Multiple Futures* de la OTAN, el informe *Trends 2025* del Consejo de Inteligencia Nacional de Estados Unidos y otros como el del Estado Mayor de la Defensa «*La fuerza conjunta ante los retos del futuro: preparándonos para las operaciones hasta el 2030*», donde se estudia cómo se combatirá dentro de unos años. Y esa exploración del mundo en el que nos toca vivir es mucho más importante hacerla ahora que hace diez años porque todo cambia muy deprisa. Seguramente ahora hay

muchas menos diferencias entre ustedes y sus profesores que las que hay entre ustedes y sus hermanos más jóvenes y, también seguramente, dentro de 20 años el mundo será mucho más distinto de lo de ahora.

En el caso de la Unión Europea, éstas son las grandes líneas, las grandes tendencias que pueden afectar a la Unión Europea, al desarrollo: el cambio demográfico (más adelante veremos algunos detalles); el declive económico, es decir, que la Unión Europea deje de ser el gran actor económico junto a los Estados Unidos y se vea progresivamente desplazado por nuevos actores o potencias emergentes; que tenga o no acceso a energías (eso le permitiría o no mantener el bienestar); los problemas medioambientales que parecen preocuparnos; y un desfase tecnológico en la medida en que vamos perdiendo la vocación, la investigación y también los recursos para investigación. Es importante también el problema energético. La Unión Europea no consumirá mucho más. Pero otros países, como China, doblarán su consumo. Tenemos que saber quién nos va a proporcionar esa energía, de dónde la tenemos que sacar. ¿Nos podremos llevar bien con Arabia Saudí? ¿Podremos decirle lo que pensamos de lo que hace, de a quién financia y los problemas de seguridad que nos crea o, como se irá haciendo el gran proveedor, suministrador, miramos para otro lado y recriminamos a Venezuela lo que quizás deberíamos recriminarle? También es una preocupación la población europea, porque la población mayor está creciendo y eso genera desequilibrios, generando una sociedad distinta. Hay ciudades como las de la India o las del norte de África donde la población pobre es tremendamente expansiva, casi un 50% en alguna parte de la orilla del Mediterráneo y esos desequilibrios demográficos hay que estudiarlos.

El año pasado, el Grupo de Reflexión que presidía Felipe González también hizo una valoración de esos mismos riesgos y coincidió sustancialmente con lo que presentaba el estudio del Instituto de Estudios de Seguridad. El desplazamiento económico es notable. Nos vamos descolgando paulatinamente de los puestos de cabeza y otros vienen detrás cogiendo impulso para superarnos en Producto Interior Bruto. Poco a poco irán desplazándonos, aunque algunos mantendrán alta su renta —especial-

mente si dividimos nuestro PIB entre nuestros habitantes— pero ya no seremos el centro del universo económico como lo fuimos hasta hace poco. En ciencia y tecnología hay mucha preocupación no solo por la investigación sino también por la formación, la educación y la movilidad, de forma que nuestros jóvenes bien capacitados estén dispuestos a moverse y salir a buscar el mercado.

Éstas son las valoraciones de riesgo que, en mi opinión, son más descripciones que valoraciones propiamente dichas porque se limitan a describir los riesgos pero no analizan su relevancia. Por ejemplo, identifican el problema demográfico o el declive económico pero no explican los efectos y probabilidades de esos riesgos. Si lo hicieran, podrían contestar a las preguntas realmente importante del ¿...y qué? La cuestión es: eso que se dice sobre demografía y declive económico parece interesante pero ¿en qué se traduce para mí país?, ¿en qué me afecta como empresa o como persona? Si los análisis de riesgos no pueden contestar debidamente a estas cuestiones, entonces no son más que recopilaciones descriptivas de lo que podría pasar pero no sirven para identificar prioridades.

Por ejemplo, en la UE tenemos ya estrategias de seguridad exterior e interior, subestrategias sobre terrorismo o crimen organizado y algunos países también tienen sus propias estrategias nacionales de seguridad. Casi todas ellas describen el fenómeno del riesgo pero no saben analizarlo. Tenemos mucha información pero todavía poca capacidad de análisis. El análisis es el núcleo duro de la seguridad del futuro; ya no será como en el pasado la capacidad para recopilar información y divulgarla, sino para saber, comprender, integrar, relacionar los problemas...es decir, para desarrollar metodologías de análisis que ayuden a tomar decisiones. Porque aunque ahora en el mercado estamos miles de analistas, la verdad es que análisis y valoraciones hacemos muy pocas.

Por eso las encuestas y los *eurobarómetros* reflejan un desfase entre los problemas que aparecen en las estrategias oficiales y los que preocupan a los ciudadanos encuestados. Existe una gran diferencia entre lo que nos preocupa, los riesgos, los problemas que vemos personalmente, los que vemos para nuestro país y los que identificamos para el conjunto de Europa. La percepción di-

ferenciada de riesgos complica extraordinariamente la adopción de políticas de seguridad en la Unión Europea, porque las percepciones se multiplican a través de procesos de decisiones complejos donde participan muchos actores. La seguridad europea no es ya sólo lo que dice el libro ni el experto, ni la clase magistral en la universidad ni el departamento de política de defensa. Además de eso, es lo que se dice en la calle, lo que se dice fuera de nuestras fronteras, lo que la gente percibe. Si, como hace el Eurobarómetro, se pregunta a los europeos qué problema tiene su país, no Europa, sino su país, el primero va a ser el paro; el segundo, la economía; el tercero, la inseguridad, la educación, la sanidad, las pensiones... Al final aparecen los problemas de defensa, política exterior, etc. Estamos hablando de que sólo el 2% de la población se siente preocupado por la política de defensa o la política exterior de su país. Pero si lo que se pregunta es: de estos problemas anteriores, ¿cuál le preocupa a usted personalmente?, entonces hay un cambio de valores porque la percepción personal puede ser muy diferente de la colectiva. Y ¿cuál es la preocupación personal? La economía, la inseguridad, la educación, el terrorismo, ... Pero hay problemas sobre los que las encuestas dicen justamente lo contrario. Las encuestas nacionales muestran que, cuando se pregunta sobre el terrorismo, la preocupación está alrededor del 6%-20% pero si luego preguntamos: ¿a usted el terrorismo le preocupa personalmente? Entonces bajamos a un 0,6% porque muchos de los que se preocupan por el terrorismo se consideran a salvo de sus efectos. Ese contraste entre lo personal y lo nacional es significativo. La inseguridad preocupa al 19% como problema nacional pero sólo al 1% como problema particular. La inmigración en toda Europa no es un gran problema (9%) como no lo es el terrorismo (4,2%) o la defensa (1%). ¿Y eso qué traducción tiene en las políticas modernas? Pues tiene una traducción importante porque, si tenemos recursos escasos, tenemos que tomar decisiones y hacer políticas que la gente perciba como útiles, entre dedicar recursos a economía, a educación o viviendas, que son las cuestiones que preocupan, o dedicarlas a políticas de defensa, acciones exteriores, lucha contra el terrorismo o medioambiente, el gobernante lo tiene claro. No es que se gobierne con las encuestas, no es que

se gobierne desde las percepciones, pero cada vez se valoran mucho más.

Las políticas de seguridad interior hacen lo mismo y los ministros orientan sus prioridades, en función de la preocupación social detectada en las encuestas de estimación. En el ámbito de la UE, la norma general es que cuando algún problema nos afecta directamente preferimos que lo resuelvan los Estados miembros, mientras que no nos importa que la UE se haga cargo de los problemas que no nos afectan como las políticas de exterior y defensa mencionadas. Eso es bueno y es malo. Es bueno para la UE porque facilita que se europeíen políticas donde hay pocos intereses particulares (medioambiente), donde los países miembros son incapaces de llevarlas a cabo (defensa) o sus líderes no quieren dar la cara por ellas (derechos humanos). Pero es malo en la medida en que estas mismas políticas de medioambiente o terrorismo, si generan un problema nacional o personal, todos van a querer recuperar esas competencias. Por eso es importante, a la hora de asignar recursos europeos, tener en cuenta estas prioridades, para que no dediquemos más recursos a las grandes políticas gubernamentales, como defensa y seguridad, que a las políticas más cotidianas y apreciadas por los ciudadanos.

Otra novedad de las agendas definidas entre gobiernos y sociedades es que aparecen problemas que antes no contaban. Por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Interior de la UE cuenta con un nuevo catálogo de problemas derivados de la globalización, que antes no se tenían en cuenta. Tampoco en esta estrategia se han tenido en cuenta las percepciones sociales y, por lo tanto, también se dará un desfase entre los catálogos de preocupaciones oficiales y privadas. Es cierto que las sociedades no se han mentalizado todavía de la existencia de algunos nuevos delitos de gravedad para su bienestar y seguridad, como los que se realizan en el espacio cibernético y que los gobiernos deben reforzar su comunicación al respecto, pero el desfase entre percepciones sigue preocupando. Mientras no se acerquen las percepciones de riesgo, los inventarios oficiales seguirán haciéndose de arriba hacia abajo, del mundo de los expertos al de los destinatarios, de lo normativo a lo real, con poca participación. Y por tanto, los presupuestos se asignarán prioritariamente a tareas muy distan-

tes de los ciudadanos. Tenemos el ejemplo de Afganistán y el del esfuerzo de seguridad que se está haciendo so pretexto de que se lucha contra el terrorismo y que eso es bueno para la ciudadanía. Luego las encuestas reflejan lo contrario y vemos la mayoría del Parlamento alemán a favor de la misión y la mayoría de la población de la calle en contra. En las agendas de seguridad modernas, la interacción entre gobiernos y sociedades hace que entren y salgan asuntos de la agenda de seguridad. Y entonces, ¿qué tendrán que hacer nuestros líderes, los ministros de defensa, los secretarios de estado para la UE, los ministros europeos o el Consejo de la Comisión? Una de las cosas que tendrán que hacer es aumentar la comunicación, explicar a la población qué se busca, qué se consigue, cómo afecta a sus vidas reales la intervención en Afganistán, el coste de ir o no ir a Afganistán, el coste de contribuir o no al desarrollo de nuestros vecinos, el coste de luchar o no luchar contra el terrorismo o el crimen transnacional. Tendrán que hacer más comunicación. Tendrán que aumentar la legitimación, la legitimidad de estas políticas, porque, aunque se va avanzando poco a poco en materia de seguridad y defensa, el Parlamento Europeo cuenta poco.

La práctica es que los gobiernos no responden de las cuestiones sobre seguridad europea en sus países porque alegan que son cosas que se deciden en Europa y que por tanto no se pueden debatir. Pero cuando es el Parlamento Europeo el que quiere saber qué se hace en las misiones de la UE, los mismos gobiernos alegan que sólo los parlamentos nacionales tienen competencia para controlar las misiones. Existe un hueco de legitimidad por el cual los ciudadanos pueden acabar desentendiéndose de la acción exterior de la UE, por lo que a los gobiernos no les cabrá otro remedio a medio y largo plazo que aumentar la legitimación. Por poner un ejemplo, lo mismo que ahora muchos gobiernos europeos tienen que pedir permiso a sus parlamentos nacionales antes de enviar sus soldados al exterior, el Parlamento Europeo debería tener esa misma capacidad de control en algún momento y exigir cuentas a los responsables de las misiones sobre las mismas. Así como a los ciudadanos europeos les gusta que sus gobiernos les rindan cuentas y les expliquen qué hacen con sus impuestos, tarde o temprano pedirán que ocurra

lo mismo en Bruselas y que los responsables de la seguridad europea rindan cuentas ante el Parlamento Europeo.

Tenemos diferencias de intereses que representan una vulnerabilidad de la UE. A cada gobierno y sociedad europea le preocupa algo pero no lo mismo: unos quieren ser globales, otros regionales; unos quieren ejércitos expedicionarios y otros ejércitos que conserven la tradición. Cada uno tiene su mentalidad, cada uno ve distintos riesgos. Los noruegos, que tienen materias primas, no ven en la seguridad energética un problema, pero los alemanes, que dependen del petróleo y del gas de los rusos, todo lo que venga de Rusia es bueno, mantienen esa relación. Por eso, no tenemos una política energética común, no traducimos los intereses en políticas comunes y cuando se habla de hacer algo con Rusia, Alemania va por su lado, España por el suyo y muchos otros también.

Luego tenemos un desfase de capacidades y expectativas porque hemos contado a nuestros ciudadanos que tenemos una política común —nada menos que común— en seguridad y defensa, que tenemos unidades multinacionales y otros recursos, y luego es muy difícil explicarles cuando hay que ir a una operación que no hay nadie para ir. Como demostración, sólo mencionar que tenemos unas unidades que están permanentemente listas para desplegar, los denominados *battlegroups*, pero que no se han empleado hasta la fecha. Luego, tras la frustración, se intenta hacer comprender a los ciudadanos europeos la existencia de letra pequeña en los Tratados de la UE, pero es difícil que ellos comprendan el desfase entre las expectativas que les crearon y las capacidades que se encuentran.

El Tratado de la UE aprobado en Lisboa no genera falsas expectativas. Dice muy claramente que la seguridad y la defensa es poca cosa. No es como la defensa de Estados Unidos o la defensa nacional de muchos países porque, por un lado, no existe unidad de intereses, acción y responsabilidad, y por otro, no tenemos muchos recursos y eso nos tiene que hacer ser un poco más prudentes. Hace un par de años, Javier Solana dio una presentación en Madrid y una de sus reflexiones sobre las lecciones aprendidas en la UE tras haber puesto en marcha las operaciones en 2003, era que había que ser prudente con las intervenciones, por-

que hay cosas que no podemos arreglar. Incluso teniendo los medios y la voluntad, hay cosas que no sabemos cómo solucionar. Por ejemplo, cosas como la de Afganistán o la idea que tuvimos en algún momento de ser capaces de construir naciones, de construir Estados (*nations building*), hoy en día, también en mi opinión y a la luz de los hechos, están en entredicho.

Otro asunto que no se puede ignorar en un análisis de riesgo o en una estrategia son los recursos. Entre damas y caballeros no se suele hablar de dinero, pero hay que advertir que la UE no tiene recursos ilimitados para ser un actor global. Los presupuestos dan una idea del actor global que se puede o se quiere ser, de tal manera que si los fondos para defensa y seguridad son limitados, entonces no se quiere ser un actor global de seguridad y defensa. En los presupuestos actuales queda muy poco para la acción exterior, aunque algunos consideren que es mucho. En términos porcentuales, de ese presupuesto, el 20% es para política de vecindad, el 30%, para desarrollo, el 12%, para la promoción de derechos humanos y el 3%, para la política exterior de seguridad común. Una cifra anual de 243 millones de euros, con lo que evidentemente se puede hacer muy poco. Los presupuestos no engañan y reflejan las prioridades reales. Y no se puede pretender ser un actor global sin invertir en seguridad y defensa. Esta es nuestra cuota, el indicador de nuestra voluntad... a esto hay que añadir lo que ponen los Estados miembros a su cargo, pero como grupo, como colectividad, esto es lo que da de sí nuestra capacidad presupuestaria. Eso es hasta ahora, porque parece ser que la situación económica obliga a efectuar que irán hacia los sectores donde la percepción que tienen los ciudadanos sea menos dolorosa y la percepción que tienen es la que hemos visto antes, o sea, que los ministros de defensa y de seguridad sienten en los consejos de ministros, la mirada de los demás, la tensión, cuando se habla de recortes. Lo mismo ocurre cuando se elaboran estas políticas en la UE, políticas en las que los ministros de defensa tienen un papel marginal hoy por hoy.

Otro de los mitos sobre la seguridad europea es que se pone énfasis en la gran capacidad civil de la UE, la UE como potencia civil. No pudiendo competir con los Estados miembros en capacidades militares y estando las capacidades civiles bajo el control

de la Comisión, el Consejo lleva tiempo desarrollando una capacidad civil-militar entre las dos anteriores y distintas de ellas, donde la UE tiene un nicho de mercado en la seguridad internacional. Sin embargo, si analizamos misión por misión, veremos que tenemos serias dificultades para poner en marcha misiones internacionales de naturaleza civil como las de Kosovo o Afganistán por falta de personal o fondos. No se puede minusvalorar que la UE ha liderado la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria. Cuando la Comisión repartía ayuda humanitaria o ayuda al desarrollo ya éramos una gran potencia pero, ¿cuál es el valor añadido de la política común de seguridad en términos civiles? Si uno mira misión por misión qué se ha hecho y aprendido de las misiones que venimos realizando desde 2003, el resultado es bastante limitado. Como resultado, la UE hace más funciones civiles que militares (por ejemplo, en 2009, de los 243 millones del presupuesto, 210 han ido a acción civil y el resto a las de naturaleza civil-militar o militar, por lo que son los Estados participantes quienes se ven obligados a poner la diferencia). Predominan las misiones civiles de corta duración y de pequeña entidad, pocos miembros y poco tiempo, que difícilmente cambian las cosas sobre el terreno. Los resultados no están, ni mucho menos, a la altura de una potencia civil como la que presumimos ser. Incluso si queremos ser sólo una gran potencia civil y que nuestra contribución no sea militar, habría que poner más carne en el asador.

Por último, hay que resaltar la diferencia de culturas estratégicas y de esfuerzo militar entre los países miembros de la UE. La diferencia de culturas estratégicas se refiere a la distinta actitud respecto al uso de la fuerza. No basta con disponer de las capacidades militares sino que también cuenta la voluntad de usarlas o la renuencia al empleo de la fuerza. El problema es que independientemente de que a todos nos guste apagar fuegos, dar comida a los niños y hacernos fotos fundando escuelas, alguien tiene que hacer el trabajo duro, alguien tiene que disparar y matar si es necesario, alguien tiene que embargar, perseguir, detener, juzgar y meter en prisión. Pero esas son funciones coactivas que no quiere hacer todo el mundo. La sociedad europea tiene distintas concepciones estratégicas y unos países pueden desplegar sus tropas y otros no, unos combaten y otros no, unos gastan

presupuesto en defensa y otros no. Eso genera un reparto de la carga desigual e insolidario, todo el mundo espera que sea el otro el que dispare o vaya primero y eso genera graves problemas a la hora de usar la fuerza militar, y no solo la fuerza militar, sino cualquier acción coactiva. De esta manera, de un total de 1.800.000 militares en la UE, sólo son capaces de poner un 4% —alrededor de unos 100.000— sobre el terreno, por lo que si la misión requiere una cifra mayor —teniendo en cuenta que las tropas deben rotar— tenemos que decir que no, y en muchas ocasiones no podemos ir, no porque no haya voluntad, sino porque no hay dinero ni personal suficientes. Los datos comparativos entre los 27 Estados miembros de la UE que ofrece la Agencia Europea de la Defensa no dejan lugar a dudas. Por ejemplo, ya en lo que gastamos por soldado, en formación, en instrucción, salvo Reino Unido, Suecia, Holanda y algunos otros países, el resto gasta más bien poco. También tenemos un desfase en material y en equipos que nos dificulta cooperar entre nosotros y con terceros; por ejemplo con Estados Unidos, que tienen una cultura más expedicionaria y que son quienes pueden ser un actor global allí donde quieren o se necesita.

¿De qué se tendrá que preocupar la UE en el futuro en cuanto a política común de seguridad y defensa? Una de las cosas de las que se tiene que preocupar es de comprobar las fronteras, los accesos marítimos, terrestres, aéreos, espaciales; el control de lo que se llama los bienes comunes, los espacios comunes: eso va a ser algo prioritario para la Unión Europea. Alguien tiene que proteger los accesos a la Unión Europea. Se puede luchar contra el terrorismo o la piratería en Somalia, o luchar contra el terrorismo y asegurar que no entra nadie o se acerca nadie al Mediterráneo. Sí allí en el Canal de Suez, sí en el Mediterráneo, pero no tiene sentido proteger la libertad de navegación en unos sitios y dejar de proteger los accesos o los flujos de transporte. También tendrá que preocuparse de todo lo que tiene que ver con proteger las infraestructuras críticas y con la sociedad de la información, que mantienen el bienestar de los ciudadanos europeos. La participación en misiones de naturaleza civil-militar será otro campo de oportunidad para la política común de seguridad y defensa. Para lo demás, tendremos que ir con cautela porque

lo que estamos presenciando en relación con Irán, Afganistán o Iraq es la ineficacia de las intervenciones exteriores aunque vayan acompañadas de recursos y buena voluntad. Tenemos capacidades para intervenir pero no sabemos qué hacer, cómo luchar, como torcer la voluntad de quienes violan los derechos humanos o amenazan la seguridad internacional. Los recursos gubernamentales tradicionales valen cada vez menos para solucionar esos problemas de seguridad pero las sociedades europeas siguen pidiendo a sus gobiernos que hagan algo. Con esta presión, sin un análisis de riesgos adecuado, sin explicar qué se puede y qué no se puede hacer, lo fácil es poner en marcha una misión de la que no se conocen los objetivos estratégicos y de la que no se tendrá que rendir cuentas. Esta es la mayor fortaleza de la UE: todo el mundo le pide que actúe para solucionar los problemas de seguridad internacional, y también su mayor vulnerabilidad, porque la UE no hace las cosas por convencimiento ni por necesidad sino porque los gobiernos y sus opiniones públicas quieren que se haga algo.

LAS RELACIONES DE LA UE CON LOS OTROS ACTORES DE LA SEGURIDAD EUROPEA: OTAN, OSCE, ONU

FRANCISCO RUIZ GONZÁLEZ

*Capitán de Corbeta de la Armada
Instituto Español de Estudios Estratégicos*

En la Estrategia Europea de Seguridad encontramos una referencia que afirma que «*en un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y prosperidad cada vez más dependen de un sistema multilateral efectivo*». Para lograr que este sistema multilateral sea realmente efectivo, la UE, en particular por medio de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), ha buscado participar y colaborar con otras organizaciones de ámbito regional, como pretendo exponer en este artículo.

En primer lugar hablaremos brevemente de qué es la seguridad regional para la ONU. Seguidamente, veremos cómo evolucionó la arquitectura de seguridad euro-atlántica, sobre todo en el «período de entreguerras», como se podría denominar al transcurrido desde que acabó la Guerra Fría en el periodo 1989-91 hasta el 2001, con los atentados del 11 de septiembre. Abordaremos la colaboración en cuestiones de seguridad y defensa que la UE ha establecido con distintas organizaciones, primero con la ONU, luego con la OTAN. Hablaremos también de la OSCE, una organización bastante desconocida para la opinión pública, pero que desarrolla una labor muy importante. Incluiremos también las relaciones con la Unión Africana, por ser un caso muy significativo; estamos ante una organización regional, encargada de mantener la seguridad en el continente africano, que ha recibido un apoyo muy fuerte y una colaboración muy intensa por parte de la UE. Es decir, así como en las otras tres organizaciones existe un solape geográfico entre los países miembros, en el caso de

la Unión Africana se produce el apoyo de la UE a una organización externa a nuestro ámbito continental.

En la Carta de Naciones Unidas hay un capítulo muy corto, el VIII, dedicado a los acuerdos regionales. Lo primero que se afirma es que la ONU no se va a oponer nunca a que se formen organizaciones regionales para tratar de temas de seguridad y defensa, siempre que sus principios y su actuación sean compatibles con los principios y la actuación de la propia ONU. Esa es la primera idea fuerza. La segunda idea es que si se produce una crisis de seguridad internacional, las primeras que tienen que actuar son, precisamente, esas organizaciones regionales, antes de informarlo al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por último, el artículo 54 dice también que en todo momento deben mantener informado al Consejo de Seguridad sobre lo que están haciendo para preservar la seguridad y paz en su región, ya que, al fin y al cabo, es quien tiene la responsabilidad máxima y la máxima legitimidad.

Conforme a estos principios, desde finales de la II Guerra Mundial se ha venido configurando una estructura bastante compleja de la arquitectura de seguridad euro-atlántica, que ha dado lugar a muchos problemas. Por un lado, tenemos las Naciones Unidas, que es el gran «paraguas» protector, el que proporciona legalidad a todo el sistema y al que todos los países de este área euro-atlántica pertenecen; y, por otra parte, tenemos una serie de organizaciones, con más o menos miembros y solapamientos, como iremos viendo a lo largo de la presentación. El máximo solape lo encontramos en la zona entre la UE y la OTAN. Sin embargo, quería destacar que, fuera de estas dos organizaciones —las principales en temas de seguridad—, hay algunos «pesos pesados», en especial Rusia. Rusia ha estado, está, y probablemente va a estar mucho tiempo fuera de estas dos organizaciones. Esto da lugar a una serie de problemas, como tendremos ocasión de analizar. La organización regional más «inclusiva», con un mayor número de miembros, es la OSCE. Esta organización agrupa a todos los Estados miembros de la OTAN, a todos los de la UE, a todos los países candidatos a ingresar en estas organizaciones, y a los países de Asia central y Bielorrusia, ésta última excluida del Consejo de Europa por temas de derechos humanos y libertades políticas.

Si enunciamos los principales eventos históricos desde el final de la Guerra Fría, el más destacado fue, por supuesto, la caída del muro de Berlín. Tras él, vendría la firma del Tratado de Maastricht, por el que se crea la UE, y, entre 1991 y 1992, el proceso de desintegración de la ex Yugoslavia. En aquel momento, Europa no era capaz de hacer nada para evitar el enfrentamiento armado, pues no tenía los medios necesarios, aunque existiera la Unión Europea Occidental (UEO), su capacidad era muy limitada. En 1997, se actualizó en Ámsterdam el Tratado de la UE con una serie de cambios en temas de defensa y, un año más tarde, se produjo la famosa Cumbre franco-británica de Saint-Malo. Este último acontecimiento representó un cambio enorme, sobre todo en la postura del Reino Unido, ya que se acordó que Europa debía tener fuerzas militares creíbles, la voluntad política de usarlas y dejar claro ante el mundo que, si es necesario, Europa intervendría por su cuenta para solventar crisis a nivel regional.

En 1999 se produjo el conflicto de Kosovo, ante el cual Europa, nuevamente, no pudo intervenir, dejando paso a la OTAN. Pero, en junio de ese mismo año, en la cumbre de Colonia, el Consejo Europeo decide incorporar los acuerdos franco-británicos al ámbito de la Unión. Es decir, la UE debía tener una política europea de seguridad y defensa (PESD) como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Se nombra entonces como Alto Representante para la PESC a Javier Solana, que durante 10 años ha desempeñado el cargo hasta ser sustituido por la baronesa Ashton. En diciembre de 1999 se fija el «objetivo de fuerza», que al llegar el 2003 se consideró —de forma muy optimista— cumplido—, al igual que sucedió con el «Objetivo 2010»; tras el cual aún no sabemos qué va a pasar. En el año 2000, durante la Cumbre de Santa María da Feira (Portugal), se crea la estructura de gestión civil de crisis, elemento distintivo de la actuación de la Unión con respecto a otras organizaciones. Para terminar con este breve repaso histórico, en 2001 se producen los atentados terroristas del 11-S.

Es interesante, cuando vamos a abordar la relación UE-OTAN, conocer cuál fue la evolución de la OTAN en ese mismo período. El 9 de noviembre de 1989, al caer el muro de Berlín, des-

apareció la amenaza masiva y unidireccional que representaba el Pacto de Varsovia, cuya acta final de defunción se firmó en 1991. Entonces la OTAN se vio en la necesidad de, como dice el refrán, «renovarse o morir». Bien podría haberse disuelto, puesto que la principal razón de ser de la Alianza era la protección frente al enemigo para el que se había creado. En todo caso, en esta época inmediatamente posterior a la Guerra Fría se redujo el gasto militar porque ya no había enemigos y se hablaba de la victoria definitiva de los valores occidentales: la democracia iba a expandirse por todo el mundo, el sistema de economía de libre mercado era el único viable, y así se alcanzaría la paz perpetua de la que hablara Kant. Sin embargo, eso no fue así. Lo que produjo la caída del muro de Berlín fue que aflorasen muchos conflictos, hasta entonces difuminados por el enfrentamiento entre los dos grandes bloques. Una vez desaparecido el bloque soviético, surgen todo tipo de rivalidades religiosas y étnicas, prácticamente por todo el mundo y también en Europa. La mayor plasmación de este fenómeno fue, por supuesto, la desintegración de Yugoslavia.

La OTAN, pues, en vez de desaparecer, decidió reinventarse. Y lo hizo en la Cumbre de Roma, de noviembre de 1991, formulando un nuevo concepto estratégico. En él se habla de la existencia de nuevas amenazas, como la proliferación de armas de destrucción masiva, la interrupción del flujo de suministros vitales, y las acciones terroristas y de sabotaje. Y, además de la función de defensa colectiva encomendada a la organización, se añaden las de cooperación y diálogo político, con lo que, en cierto modo, la OTAN se transforma de una *organización de defensa colectiva* en una *organización de seguridad colectiva*. Recordemos que, cuando se produce la desintegración de Yugoslavia y, sobre todo, durante la guerra de Bosnia, la OTAN es la única organización regional en disposición de actuar con capacidades militares e imponer una solución negociada al conflicto yugoslavo. Tras los Acuerdos de Dayton, la OTAN despliega la IFOR —fuerza de interposición— y, a partir de 1996, la SFOR, fuerza de estabilización.

En 1999, año de creación de la PESD, se producen tres hechos muy importantes para la OTAN. En primer lugar, el ingreso en la organización de los tres primeros países del antiguo Pacto

de Varsovia (Polonia, República Checa y Hungría); en segundo lugar, el conflicto de Kosovo y la campaña aérea de 78 días de bombardeos sobre la República Federal de Yugoslavia —cuya legalidad sigue siendo muy discutida, al carecer de autorización previa de Naciones Unidas— y, finalmente, la cumbre de Washington en el 50 aniversario de la OTAN, durante la que se aprueba un nuevo concepto estratégico y se empieza a hablar de operaciones de gestión de crisis fuera del artículo 5 del Tratado de Washington —no directamente relacionadas con la defensa colectiva—, al mismo tiempo que se llevan a cabo operaciones fuera del área geográfica original de su Tratado fundacional.

Por lo que respecta a la OSCE, nos detendremos algo más por ser una organización probablemente muchísimo más desconocida para la mayoría de los ciudadanos. Nació en el año 1975, como la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Se firmó entonces el Acta final de Helsinki, basada en tres «cestas»: la político-militar, la económico-ecológica y la humana. Es muy significativo que, al analizar el concepto de seguridad, nos hayamos referido al paradigma de la seguridad humana en los años 90, con el que se pretende incorporar el enfoque global a las operaciones. Sin embargo, la CSCE comprendió ya en el año 75 que la seguridad no era sólo la parte político-militar tradicional, sino que entran también componentes económicos y humanos.

Una vez finalizada la Guerra Fría, en ese ambiente de paz eterna y nuevo orden mundial, se firmó la Carta de París, donde se declara que el único sistema político de gobierno posible es la democracia, la única opción económica el libre mercado, y se inicia la potenciación de la «cesta» humana. La CSCE se convirtió, en cierto modo, en una herramienta de transformación de los antiguos países del bloque soviético.

La Conferencia se convierte en Organización en 1995, básicamente a base de institucionalizarla con la creación de muchos organismos nuevos. Y, nuevamente en el 1999 —un año clave para la arquitectura de seguridad europea—, se celebra la cumbre de Estambul. En ella se establece la Carta de Seguridad Europea, se crean las misiones de campo y se aprueba un documento operativo, la «Plataforma sobre seguridad cooperativa». Ésta es impor-

tante, ya que la OSCE constata que las diferentes organizaciones regionales van asumiendo más competencias en temas de seguridad y defensa, y lo que propone es, en vez de crear una jerarquía entre ellas, formar una especie de concentrador (*hub*) en la OSCE. Con ese concepto se pretende que cada organización pueda aportar su grano de arena a la seguridad internacional, y que en cada momento actúe la organización que está mejor preparada para hacerlo.

Las misiones de la OSCE están integradas por componentes de las tres dimensiones —lo que anteriormente se denominaban «cestas» en los ámbitos militar, económico y humano— de adaptación de los sistemas políticos, como herramienta para la transformación de los antiguos países del Pacto de Varsovia. Y eso, que en los años 90 era aceptado de buen grado por todos los Estados miembros, a partir de la crisis interna que sufre actualmente la OSCE, ha encontrado fuertes resistencias en la última década, arguyendo que, aceptar que una misión de la OSCE se despliegue en su territorio, los puede marcar como países poco desarrollados o con problemas de seguridad y de gobernabilidad. Además, las misiones están geográficamente limitadas en la actualidad a los países resultantes de la desintegración de la URSS y de Yugoslavia. Por ejemplo, había misiones de campo en los países Bálticos, pero se suprimieron bajo una gran presión poco antes de la entrada de esos países tanto en la UE como en la OTAN, a pesar de que tienen problemas serios, sobre todo con sus minorías étnicas.

Finalizada esta reseña histórica de la arquitectura de la seguridad euro-atlántica, vamos a hablar ya de las organizaciones, comenzando por la Organización de Naciones Unidas. No hay duda de que la crisis de los Balcanes en los años 90, fue uno de los catalizadores para el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa, por la frustración que sentían los europeos al no haber podido actuar ante una crisis tan grave para la seguridad en su propio territorio. Otro de los catalizadores, según opinan muchos analistas, fue la humillación de las tropas europeas que en aquella época se situaban bajo el mando de Naciones Unidas. Por ejemplo, en Ruanda en 1994 había tropas belgas y francesas, y en la matanza de Srebrenica de 1995 había tropas neerlandesas

en la zona. Incluso los europeos, en cierto modo, sintieron que las tropas que ponían a disposición de Naciones Unidas como «casco azul» no eran adecuadamente utilizadas, así como que la ONU no estaba sirviendo para atajar estas graves crisis humanitarias. Por ello, en 1999, cuando se celebró el Consejo de Colonia, tan sólo había unos 12.000 «casco azul» desplegados por todo el mundo, en el punto más bajo tanto del despliegue de efectivos como, probablemente, de prestigio de la propia ONU. Sin embargo, vemos que de 1999 a 2009, la UE llevó a cabo 23 operaciones (entre civiles, militares y cívico-militares), y de ellas, 15 se desarrollaron en países donde ya había una misión de la ONU. Así, nos podemos hacer una idea de lo importante que es la coordinación entre las dos organizaciones en la actualidad. De hecho, en octubre de 2009, diez años más tarde, tenemos a más de 90.000 soldados y policías bajo el mando de la ONU desplegados por todo el mundo. Muchos de ellos de países europeos, sobre todo actualmente en el Líbano, donde la mayoría de las tropas son francesas, italianas y españolas. Se ha potenciado la relación de la ONU y la UE, y siempre que digo UE me refiero, por supuesto, al componente de seguridad y defensa.

En la relación UE-ONU se identifican cuatro fases:

- a) La primera es de *inacción*, porque de 1999 a 2002 la UE no hizo nada con lo cual no hubo que coordinar con la ONU.
- b) La siguiente fase fue la llamada «*experimental*»: en 2003 se producen las primeras misiones de la UE, algunas en sitios donde estaba actuando la ONU. En concreto, la más importante de este período era la operación Artemis —operación militar de la UE, desarrollada exclusivamente con sus propios medios y actuando en la República Democrática del Congo—, donde ya llevaba muchos años operando la ONU a través de la MONUC.
- c) Le siguió la fase *institucional*, en la que se crearon mecanismos de coordinación, con la instauración de una célula de la UE en el secretariado general de la ONU.
- d) La cuarta fase es la llamada de *operaciones híbridas*. Es decir, no sólo coinciden en el terreno misiones de la ONU

y operaciones de la UE, sino que ya parten de una Resolución de Naciones Unidas. Esto implica una visión estratégica común entre la ONU y la UE a la hora de lanzar una misión.

Entre los beneficios mutuos, se pueden citar los observados a nivel institucional. Tanto la UE como la ONU son, al final, *aquellos* que quieren sus Estados miembros, en especial los del Consejo de Seguridad y, sobre todo, los que tienen el derecho a veto. Pero no cabe duda de que, si se producen acuerdos entre los respectivos secretariados —el Secretario General de Naciones Unidas y el Secretario General del Consejo de la Unión Europea—, se pueden ayudar a vencer las reticencias de las naciones y puede ser cómodo afrontar la situación, como veremos que ocurrió en 2006. Hay también un beneficio operacional, ya que las misiones de la ONU sirven de marco estratégico para las operaciones de seguridad y defensa europea. La UE se vale de ese marco estratégico que ya ha creado la ONU, con lo que la UE en muchos casos se ha limitado a desplegar una operación en apoyo de la ONU. Y, finalmente, existe un claro beneficio político, puesto que la UE puede presentar su componente de seguridad y defensa como parte de una estrategia de seguridad colectiva. La ONU es la organización que tiene mayor legitimidad, por lo que no es lo mismo que la UE decida lanzar una misión sin el respaldo de la ONU, a que lo haga en un país o región donde la ONU está operando o incluso con una resolución previa del Consejo de Seguridad.

El evento principal del período de conocimiento mutuo 2002-2003 fue la declaración conjunta de ONU y UE sobre gestión de crisis. Este paso ha servido para el planeamiento conjunto de las operaciones civiles. Posteriormente, se creó el Comité directivo, tanto con componentes de Bruselas como de Nueva York y se abrió la oficina del Consejo de la UE en Nueva York, que ha ayudado mucho a coordinar las actuaciones de defensa de ambas organizaciones.

La intervención de 2003 en la República Democrática del Congo fue muy importante en este período de conocimiento de ambas organizaciones, ya que para la UE fue su primera opera-

ción militar —Artemis—, ejecutada exclusivamente con medios propios. Tras la crisis humanitaria en la provincia de Bunia, hubo que desplegar efectivos rápidamente, por lo que fue una operación de planeamiento urgente. Por el contrario, en el caso de la operación EUFOR RDC de 2006, la ONU pidió anticipadamente a la UE que desplegara una operación en el país, en previsión de que se produjeran incidentes durante las elecciones. En ese momento, le correspondía a Alemania ofrecer el cuartel general de nivel operacional para dirigir la operación, pero era bastante reticente. En cierto modo, se sintió obligada por la presión de sus socios en la UE y por ese acuerdo entre ambos secretariados. Es decir, Alemania sintió que el acuerdo ONU-UE había llegado demasiado lejos, y en cierto modo le forzó a aportar el cuartel general de nivel operacional, además de ser la segunda nación que contribuyó con un mayor número de tropas, inmediatamente después de Francia.

No todo ha sido armonía en las operaciones militares, aunque ésta sea la tónica general. Donde se han encontrado más críticas mutuas y más problemas de coordinación ha sido en la misión de la UE de reforma del sector de seguridad en la RDC, con críticas de la MONUC sobre los procedimientos utilizados. Es importante destacar los problemas surgidos en la relación ONU-UE. En el Chad se llevó a cabo una operación híbrida, ya que la Resolución 1718 del Consejo de Seguridad sirvió para planificar y desplegar dos misiones: EUFOR CHAD y MINURCAT. Una operación militar de la UE y una operación de la ONU inicialmente con carácter policial, que iba a ser relevada por una fuerza militar de cascos azules. EUFOR, la fuerza militar europea, se desplegó en marzo de 2008 por un período de un año. ¿Qué pasó mientras con MINURCAT? Pues que no fueron capaces de encontrar los 542 efectivos que pretendían desplegar. En septiembre de 2008 sólo tenían 48 de esos 542. Esto obligó a los soldados de la UE a llevar a cabo funciones de policía en muchos casos. Además, en marzo de 2009, cuando se cumplía el año y tenía que llegar una fuerza militar de la ONU a relevarles, esa fuerza tampoco tenía contribuyentes de la ONU. Tras un acuerdo se transfirieron fuerzas de la UE directamente a la misión de la ONU, sin que se llevara a cabo lo pactado inicialmente.

El caso de Kosovo es también muy significativo. Allí se planeó con muchísimo tiempo el relevo de la misión de Naciones Unidas por una operación de la UE. Desde 2006, la UE había desplegado en Prístina un equipo de planeamiento. La declaración unilateral de independencia en febrero de 2008 causó problemas tanto a la UE como al Consejo de Seguridad de la ONU. Algunos países europeos, sobre todo el Reino Unido, presionaban para que esta misión se desplegara, y otros, como España, que no reconoce la independencia de Kosovo, se negaban a estas pretensiones. Si esto lo trasladamos al Consejo de Seguridad de la ONU, encontramos el mismo problema. Evidentemente, no se podía ampliar la misión de Naciones Unidas, cuando en el Consejo de Seguridad nos encontramos con China y, sobre todo, con Rusia totalmente contrarios a la independencia de Kosovo. Esta situación generó tensiones entre la UE y el Consejo de Seguridad y no se produjo el relevo como estaba previsto.

Por último, tenemos, en el caso de la República Democrática del Congo, una tercera misión tras la Artemis de 2003 y la EUFOR RDC de 2006. En 2008, se produjo una nueva crisis humanitaria, en Kivu Norte. Ban Ki-Moon hizo una solemne declaración, diciendo que era vital para la ONU que se desplegara una operación de la UE en apoyo a MONUC. Sin embargo, esta operación no se hizo, porque algunos miembros de la UE —sobre todo, Francia— presionaron para lanzar la misión, pero el Reino Unido y Alemania se opusieron. Alemania, porque todavía tenía el resquemor de 2006 y el Reino Unido porque coincidía que en ese período tenía su grupo de combate en situación de *standby* y no quería correr el riesgo de que se desplegara.

Por todo lo visto hasta ahora, podemos afirmar que se ha producido una diferencia muy grande entre lo que la ONU esperaba de la UE y lo que la UE pudo proporcionar, que no es otra cosa que lo que le dan sus Estados miembros.

Pasamos ahora a analizar la relación UE-OTAN, la más importante y, sin duda, la más compleja. En 1999, nació la PESD y se acordó el nuevo concepto estratégico de la OTAN. En este último, se hablaba de la identidad europea de seguridad y defensa, identificada en ese momento con la UEO, aunque en realidad esta organización estaba ya al borde de su desaparición. Por

lo tanto, hubo que empezar a negociar para transferir directamente los acuerdos que había entre la UEO y la OTAN a la nueva relación entre la UE y la OTAN. Estas negociaciones llevaron a los acuerdos Berlín Plus. La idea básica es que si la OTAN no quiere hacer una misión en un sitio concreto, la UE puede hacerlo con medios de la OTAN, de acuerdo con una serie de parámetros. Se necesitaron cuatro años para las negociaciones. Primero, se oponía Turquía dentro de la OTAN, y luego, cuando por fin la OTAN dio el visto bueno a partir de 2001, se oponía Grecia. Finalmente se firmaron los acuerdos Berlín Plus el 17 de marzo de 2003.

Mientras que los acuerdos de Berlín Plus están orientados a las operaciones, el Grupo conjunto de capacidades, establecido también en 2003, está orientado al desarrollo de las capacidades militares necesarias. Esto es muy importante, porque si a un país como España, miembro de la OTAN y de la UE, le llegan distintos requerimientos de capacidades de las dos organizaciones, tiene que afrontarlas con el mismo presupuesto, que por supuesto, es limitado. Cuanto más se armonicen a nivel OTAN-UE los requisitos de capacidades militares, tanto mejor para las naciones miembro que tienen que responder a ambos.

Inmediatamente después de los acuerdos de Berlín Plus, se lanzan dos operaciones UE bajo ese marco. La primera, *Concordia*, en 2003 en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y la segunda, *EUFOR Althea*, en Bosnia Herzegovina. Pese a las apariencias de normalidad y coordinación entre ambas organizaciones, en 2003 la UE lanzó una operación militar *Artemis* en el Congo sin consultar para nada con la OTAN ni preguntar si estaba interesada en realizar la operación. Esto fue una especie de *shock* para la OTAN, sobre todo para EEUU. La Administración del presidente Bush entendía que la UE no iba a tomar la iniciativa de lanzar una operación sin antes consultar a la OTAN.

El período 2001-2007 fue una época muy complicada para el vínculo trasatlántico y, en consecuencia, para la relación UE-OTAN. Fue la época de los atentados del 11 de septiembre, la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de noviembre de 2002, el «eje del mal» y los preparativos para la invasión de Irak. Eso creó una brecha enorme entre EEUU y algunos países

de Europa. En este contexto, resulta muy relevante el documento de 2002 del por entonces Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, en el que habla de las condiciones para el uso de la fuerza militar de los EEUU. Brevemente, lo que viene a decir dicho documento es que EEUU no estaba dispuesto a operar en el marco que le proporcionaba la OTAN.

La época de crisis para la OTAN comenzó cuando se despreció su participación en la campaña contra el terrorismo posterior a los atentados del 11 de septiembre. No obstante, en mi opinión, las causas subyacentes estuvieron en la guerra de Kosovo. Recordemos que la OTAN era la organización que llevaba a cabo la operación. Sin embargo, el 80% de las misiones las hacía EEUU porque los europeos no tenían capacidades para llevarlas a cabo. EEUU tenía que convencer a otros 18 países en el Consejo del Atlántico Norte y, una vez convencidos —una ardua tarea—, el Comité llevaba a cabo las operaciones militares con recursos y fuerzas de los EEUU. Ahí quedó patente el desfase de capacidades, por lo que EEUU se dio cuenta que ese sistema no le funcionaba. Es el momento en que dice Rumsfeld que las campañas conducidas por los EEUU nunca van a ser dirigidas por un comité, sino que ellos establecerán los objetivos, fijarán la estrategia y quien quiera «que se suba al carro», las coaliciones *ad hoc*.

En cierto modo, los «deberes» que los EEUU le impusieron a la OTAN se cumplieron en la cumbre de Praga de octubre de 2002. Entre otros asuntos, se aprobó un concepto militar de lucha contra el terrorismo, se crearon las fuerzas de reacción rápida y se estableció el paquete de capacidades de Praga. Sin embargo, la crisis de Irak paralizó su desarrollo efectivo. En plena crisis por la invasión de Irak, en abril de 2003, Francia, Bélgica, Alemania y Luxemburgo propusieron la creación de un cuartel general de la UE en Tervuren (Bruselas), que independizase totalmente la ejecución de operaciones de la UE con respecto a la OTAN. Esto fue percibido como un desafío por países más atlantistas, como Italia, Reino Unido y España, quienes denegaron la propuesta. La idea finalmente se aparcó, pero marcó un momento de máxima tensión en el vínculo transatlántico.

¿De dónde proceden las dificultades? Resulta curioso pues hablamos de dos organizaciones que comparten nada menos que

21 Estados. De los 28 miembros de OTAN y 27 miembros de la UE, 21 países son miembros de las dos organizaciones. Aún así, es tremendamente difícil coordinarlas y que establezcan finalmente la asociación estratégica que se busca. Varias son las principales dificultades que podemos observar en la relación entre ambas organizaciones. En primer lugar, Turquía, desde que Chipre es miembro de la UE, ha utilizado su veto como miembro de la OTAN para bloquear acuerdos con la UE, para que ésta no pueda aprovechar los medios de la OTAN. También tenemos los países que son de la Unión y no de la OTAN, tradicionalmente neutrales: Suecia, Finlandia, Austria, Irlanda. Por otra parte, nos encontramos dos islas en el Mediterráneo, con ciertas particularidades. El problema con Chipre radica, principalmente, en la división de la isla desde los 70 y el reconocimiento de la República Turca del Norte de Chipre únicamente por Turquía. El caso de Malta es igualmente complejo. Según Berlín Plus, en las reuniones UE-OTAN sólo podían participar los países de la UE que no fueran miembros de la OTAN pero sí participasen en el programa de la OTAN llamado *Partnership for Peace* (PFP o Asociación para la Paz). Cuando en 2004, entran estos dos países en la UE, no participan en el PFP. Por lo tanto, en las relaciones entre ambas organizaciones, las dos islas debían quedar excluidas, y así lo exigía Turquía.

La principal consecuencia es que desde 2004 en Bosnia no ha habido ni una sola operación de la UE —de las 23 que se han llevado a cabo— que se haya realizado en el marco de Berlín Plus. Es decir, hay un marco que lleva siete años en vigor y que nadie utiliza. Si hablamos de las reuniones entre OTAN y UE, se tratan básicamente la Operación *Althea* y sus conclusiones. Esto, por supuesto, es un problema muy grave. Y es un problema que sigue existiendo. La reunión en Palma de Mallorca de Ministros de Defensa de la UE durante la Presidencia española, a la que se invitó al Secretario General de la OTAN, Rasmussen y a la que no acudió la baronesa Ashton, creó bastante estupor entre los participantes, cuando el Secretario General de la OTAN, en su discurso, pidió que la UE aceptase un papel más activo de Turquía en el planeamiento de las operaciones PESD, para lograr un acuerdo de seguridad OTAN-UE. La respuesta de la UE fue que la OTAN

debía tratar a todos los países de la UE por igual, incluido Chipre. Eso significaba el reconocimiento turco de la soberanía y la identidad europea de Chipre, permitiendo a la OTAN extender el programa PfP a la isla. Ese sería el modo de solventar el problema que actualmente tiene el marco de Berlín Plus, aunque no parece que vaya a despegar esta asociación estratégica.

El nuevo concepto estratégico de la OTAN, aprobado en la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010, y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa han introducido importantes novedades respecto del marco anterior en cuestiones de seguridad y defensa. Varios son los ámbitos de especial relevancia en los que se han introducido innovaciones. En primer lugar, en el propio planteamiento de una defensa común, con una —casi improbable— decisión unánime del Consejo. Igualmente, la introducción de la cooperación estructurada permanente en el marco de la UE, en el que la Europa de seguridad y defensa funcionaría a dos velocidades y permitiría que aquellos Estados miembros que lo deseen puedan avanzar conjuntamente en el desarrollo de capacidades o cooperar en otros terrenos. Y, por último, la muy relevante cláusula de defensa mutua: si se produce una agresión armada contra un Estado, los demás Estados miembros deberán ayudar y asistir al agredido, con todos los medios a su alcance de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Esta cláusula es parecida al artículo 5 del Tratado de Washington de la OTAN, aunque implica una respuesta más automática y con todos los medios disponibles, según el precepto del Tratado de Washington, cada país hará lo que considere oportuno, pudiendo diferir enormemente el tipo y grado de la ayuda prestada por los demás aliados. En todo caso, son numerosos los Estados miembros que prefieren la defensa colectiva del marco de la OTAN, e incluso hay uno —Dinamarca— que está voluntariamente excluida de la PESD.

Brevemente, por ser bastante menos significativa, hablaremos de la relación entre la UE y la OSCE. La OSCE tiene 56 Estados, entre los que se incluyen todos los de la UE. A la OSCE se le han visto, básicamente, dos utilidades. La primera es que puede servir de instrumento para cuando la UE no pueda actuar directamente. Por ejemplo, a través de la OSCE, la UE ha dedicado fon-

dos y ayudas al desarrollo de la *buena gobernanza* en Bielorrusia, algo que no puede hacer la UE directamente porque rechaza el régimen semidictatorial de Aleksander Lukashenko. Una segunda, es percibir a la UE como donante económico para proyectos de la OSCE.

La utilidad de la relación entre ambas organizaciones se hace patente en regiones como Asia central, donde el alcance de la UE es bastante limitado. La OSCE tiene allí mucha presencia, pues los países de la región son miembros de la OSCE, lo que facilita el desarrollo de programas en la zona. En 2003, el Comité Político y de Seguridad de la UE publicó unas conclusiones sobre su papel en la gestión de crisis de la OSCE, en las que se afirmaba la posibilidad de que esta organización solicitara que la UE llevase a cabo una operación. En 2006, cuando Bélgica dirigía la OSCE y Austria ostentaba la Presidencia del Consejo de la UE, intentaron aprobar una declaración conjunta sobre cooperación entre ambas organizaciones; aunque según la opinión de muchos expertos el resultado no era demasiado ambicioso, no se llegó a nada concreto.

El principal problema con las OSCE en la actualidad es que estamos ante una organización en crisis. De 1975 a 1989 se justificó por la política de bloques; posteriormente, parecía que existía acuerdo entre sus miembros en torno a los principios y funciones que ésta debía promover. En la actualidad, sin embargo, se pretende devolver a la organización a lo que era en un principio, en sus tres dimensiones, incluyendo la político-militar, considerada una de las más importantes. Así, el papel actual de la OSCE se ciñe a la dimensión humana exclusivamente, es decir a supervisar elecciones y hacer una crítica de la situación de los derechos humanos en los Estados miembros.

Es evidente que la organización está en crisis. Pero, por otra parte, es muy importante su papel como foro de discusión sobre asuntos de seguridad euro-atlánticos, pues todos participan en igualdad de condiciones. De hecho, Rusia presentó en junio de 2008, antes de la guerra de Osetia, una nueva propuesta de tratado de seguridad paneuropeo. En noviembre del año 2009, salió un borrador que, aunque incompleto, sienta las bases de la reforma. Esa propuesta no ha caído en saco roto y, precisamen-

te, donde se está discutiendo la posible redefinición de la arquitectura de seguridad europea es en el marco de la OSCE, por medio del Proceso de Corfú. En función de cómo evolucione la OSCE, se determinará la intensidad de sus relaciones con la Unión.

Sabemos por la Estrategia Europea de Seguridad que la Unión es un actor global. Empero, tiene un concepto regional de la seguridad, porque reconoce que no puede llegar a todas partes. De la acción de la Unión en los últimos años podemos deducir que las zonas prioritarias de actuación de la UE son el Norte de África, Oriente Medio y el Este de Europa. Como hemos visto, muchas de las misiones de la UE se han desplegado en África, otorgándole una gran importancia al continente africano. Desde que existe la Unión Africana, que sustituyó a la Organización para la Unidad Africana formalmente en 2002, el papel de la UE ha sido apoyar a esta organización, particularmente en temas de seguridad y defensa, y ayudarle a desplegar sus capacidades.

Los principios de la arquitectura africana de paz y seguridad son: la unidad entre sus miembros; la existencia de una responsabilidad de proteger por la que crímenes como los ocurridos en Ruanda en 1994 no se deben volver a producir, pues se entiende que no son asuntos internos del país, sino que entran en el concepto de seguridad humana impulsado desde Naciones Unidas; y, algo que es muy importante, la necesidad de intentar siempre en primer lugar la solución africana ante un conflicto. Los países europeos, por mucho que quieran ayudar, en muchos casos son vistos como las antiguas potencias coloniales. Si la UE es capaz de poner en pie esta arquitectura africana de seguridad y defensa, de que sean ellos los que actúen primero y que, además, sean eficaces, se reduciría la necesidad de intervenir y, al mismo tiempo, se evitaría una percepción negativa.

Además, en África se da el caso particular de la existencia de multitud de organizaciones subregionales concentradas en determinadas áreas del continente, como los mecanismos regionales y las comunidades económicas regionales, de la que ECOWAS, en África occidental, es un ejemplo. Por ello, la UE ha de tener en cuenta el papel de estas organizaciones, puesto que tienen

capacidades tanto económicas como incluso de fuerzas de seguridad para intervenir en caso de crisis.

Durante los últimos años, se han sucedido numerosos pasos para reforzar el partenariado entre la UE y la UA. Así, por ejemplo, en Lisboa, en diciembre de 2007, se firmó la Estrategia Conjunta África-UE y la Asociación Estratégica África-UE, a través de la cual se lleva a cabo la cooperación entre ambas organizaciones. Sin embargo, son muchos los asuntos pendientes, entre los cuales destaca el estatus de las fuerzas europeas cuando actúan en África en colaboración con la Unión Africana. También queda por resolver el papel de los europeos cuando se coordinan las dos organizaciones y hay intercambio dentro de los Estados mayores. Tal descoordinación quedó patente, por ejemplo, en el caso de la AMIS, la misión de la Unión Africana en Sudán para la crisis de Darfur.

La UE, cuando pone capacidades militares y civiles en apoyo a la Unión Africana también aporta mucho dinero, muchas veces como principal donante, algo que no se ha transformado en una fuerte sinergia político-militar. Hay que evitar la trampa de la relación donante-receptor y promover un acuerdo entre iguales, algo que la cumbre en Lisboa intentaba buscar. También hay que evitar el retorno al modelo antiguo en el que Europa financia y la Unión Africana simplemente recibe unos recursos. Y, al igual que hablábamos de lo importante que es contar con las organizaciones subregionales en el caso de África, es muy importante tener en cuenta la participación de actores no estatales, que, si bien son importantes en cualquier situación de conflicto, en África adquieren aún mayor relevancia. Es clave la fuerte presencia de muchas ONG y su rol en la prevención de crisis o en la reparación de sus efectos una vez que éstas se hayan producido.

Hemos llegado a las conclusiones. La UE ha ido poniendo en marcha durante los últimos once años sus mecanismos de gestión de crisis internacionales. Ahora, con el Tratado de Lisboa disfrutamos de nuevas herramientas; la antigua Política Europea de Seguridad y Defensa se ha convertido en la Política *Común* de Seguridad y Defensa y, conforme ha ido avanzando, ha aumentando sus capacidades; además, se ha tenido que ir coordinando en el área euroatlántica con otras organizaciones. En mi opinión,

los principales actores son, por supuesto, los Estados Unidos; la UE, que puede ser un actor global si está unida, y Rusia, que cada vez tiene más peso y más importancia. ¿Cuál es la función de la ONU en esta área? Básicamente, la de aportar la legitimidad. Y ese es un modelo que es utilizado en la actualidad: la ONU, a instancias de la propia UE, dicta una Resolución del Consejo de Seguridad donde se ha previsto el despliegue de una operación de la UE. El concepto global de seguridad enlaza con la idea de la plataforma de seguridad cooperativa de la OSCE. Aquí de lo que se trata es de aprovechar todas las capacidades que aportan las diferentes organizaciones, pero con más sinergia. Hay que intentar integrar en la medida de lo posible todas estas organizaciones. No se trata de formar una organización única ni de crear una jerarquía, pero sí tenemos que intentar que nuestros limitados recursos se empleen de la mejor forma posible.

Con respecto a la relación entre UE-OTAN, al final debe ser la relación UE-Estados Unidos. Si hay una asociación estratégica entre la UE y Estados Unidos que incluya temas de seguridad y defensa, la OTAN podría llegar a convertirse en el brazo armado de esta asociación estratégica. Porque realmente para los americanos la OTAN es una herramienta considerada de muy poca utilidad. Si se va a hablar de acción bilateral entre Estados Unidos y UE, va a haber países que se van a encontrar fuera de contexto. Es el caso, básicamente, de Turquía y algún otro país como Dinamarca.

En todo caso, se está trabajando en el diseño de una nueva arquitectura de seguridad, que yo creo que no va a salir porque el nivel de ambición política es muy importante. Al menos la iniciativa de Rusia se está discutiendo en el Proceso de Corfú de la OSCE. Sin embargo, no se realiza porque no es una prioridad actualmente, ni con la crisis económica, ni para Estados Unidos, que ahora tiene otros problemas más importantes que el de definir la arquitectura de seguridad europea. Pero se puede delimitar un marco de colaboración mucho más ambicioso que el definido hasta ahora, y mucho más eficaz, basado en riesgos y amenazas comunes. Ya sabemos que existen. Y si revisamos las estrategias de seguridad nacional de Rusia, de los Estados Unidos y de la UE, prácticamente son un calco en lo que se refiere a

amenazas. Todo el mundo habla del terrorismo internacional, de proliferación de armas de destrucción masiva, crimen internacional, etc. Si tenemos riesgos y amenazas comunes, si analizamos los principios y se trabaja a fondo, podemos llegar a una estrategia común.

En cuanto a la Unión Africana, la clave es apoyarla en todo lo posible para que se desarrolle la arquitectura africana de paz y seguridad, siempre según el principio de que África debe intervenir primero. Será muchísimo más efectivo y mejor si en Somalia entran tropas de Kenia que si van tropas italianas, que fue la potencia colonial.

ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA SEGURIDAD EUROPEA

NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Zaragoza*

Los objetivos de este trabajo son un tanto ambiguos y vamos a decir que no muy al uso, puesto que no se va a hacer una presentación estructurada de un tema, en la que demostrar claramente unas conclusiones de una forma ordenada y siguiendo unas pautas. Se trata más bien de unas reflexiones, como se puede averiguar por el título, sobre los aspectos conceptuales de la seguridad europea.

Una frase del presidente francés, Nicolas Sarkozy, que nos permite entrar en las reflexiones acerca de qué es la seguridad y cómo se entiende la seguridad en el ámbito europeo, entendiendo por tal tanto el de la Alianza Atlántica como el de la Unión Europea.

Decía en 2008 Sarkozy «Il n'y a pas de liberté, il n'y a pas d'égalité, il n'y a pas de fraternité sans sécurité».

En aras de una cierta claridad expositiva, desarrollaremos los siguientes puntos: primero se realizarán unas consideraciones generales sobre la evolución del concepto de seguridad, veremos en qué consiste el *comprehensive approach* de la OTAN y cuál es la aproximación al concepto de seguridad por parte de la Unión Europea, que es mucho más difícil de explicar que la aproximación al concepto de seguridad en la Alianza Atlántica por cuanto intenta coordinar los aspectos civiles y militares en un enfoque integrado y ha ido evolucionando desde que es promulgada la EES en 2003 hasta hoy. Terminaré con unas reflexiones, a la luz de lo visto, acerca de qué es lo que puede entenderse por seguridad. Puede observarse que no se habla de conclusiones sino

de reflexiones finales porque desde luego no hay ningún tipo de conclusiones.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Comenzando por las consideraciones generales sobre la evolución del concepto de seguridad y desde un punto de vista teórico, es evidente para todos que el concepto de seguridad ha cambiado y lo ha hecho por el cambio en el entorno geoestratégico, además de, cómo diría Hanlon, por la transformación de los grupos armados. Por lo tanto y parafraseando al coronel Enseñat, de un concepto estricto militar de seguridad a un concepto clásico de *high security*, seguridad en términos estrictamente militares, con objetivos militares y sólo leves consideraciones hacia la población y los bienes civiles, pasamos a un concepto que podríamos definir «de seguridad humana», aunque este término vamos a ver luego que tiene muchas matizaciones. Lo importante del concepto de seguridad, vamos a decir del concepto amplio multidimensional de seguridad, es que entre sus objetivos lo militar es solamente un aspecto de los muchos a considerar para lograr un entorno seguro para el desarrollo humano; entonces aquí entrarían temas, como ya se ha dicho, como la seguridad energética, la seguridad medio ambiental, o la seguridad económica. En este sentido, mucho se ha escrito sobre el impacto del cambio climático como causa de conflictos. Una de las principales aportaciones analiza su impacto causal sobre las guerras civiles en el África subsahariana (Michael Levy). Por un lado, se ha querido mostrar la relación empírica entre cambio climático, principalmente de las temperaturas y las precipitaciones, y los conflictos en esta región. Este análisis ha encontrado una crítica inmediata y el consiguiente rechazo por no tomar en consideración elementos como la exclusión étnico-política, los fundamentos macroeconómicos y el colapso del sistema de seguridad de la guerra fría en la región. En ambas posturas puede encontrarse una parte de razón y es que el cambio climático afecta a los conflictos a través de su impacto negativo sobre los parámetros económicos. Los autores críticos consideran que los impactos no eco-

nómicos del cambio climático no causan guerras civiles pero esto no invalida la hipótesis inicial.

Como el bienestar económico es el elemento más consistentemente asociado con la incidencia de conflictos en estudios entre países y en el interior de los mismos, resulta que la variación en los resultados agrícolas es el elemento central que parece encender los conflictos en África.

Si queremos comprender si el cambio climático incide en los conflictos civiles es necesario separar el cambio económico ligado al clima, de otras fuentes de cambio económico, controlar éste y ver qué pasa. Hasta entonces los resultados no serán concluyentes.

No existe, sin embargo, una distinción tajante entre ambos conceptos de seguridad pues sus elementos están interrelacionados. Así una crisis energética o de recursos naturales puede llevar a un enfrentamiento armado.

Conexión con la responsabilidad de proteger y la reformulación de la soberanía

De acuerdo con Enseñat¹, el nuevo concepto de seguridad nacional, diferente del tradicional, se amplía en cuatro dimensiones:

- Incremento de los elementos a proteger, si no hablamos de una seguridad del territorio y de las fronteras estrictamente militar.
- Incremento de amenazas y riesgos.
- Uso integrado de los medios disponibles (desafío humanitario, de derechos humanos, desafío *ownership*).
- Necesidad de cooperación internacional.

Tomando en consideración todos estos factores o nuevas dimensiones, diversos adjetivos han intentado definir una nueva concepción securitaria acorde a los cambios genéricos produci-

¹ ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador, «El concepto de seguridad nacional en las Estrategias de Seguridad Nacional», en *Los nuevos paradigmas de seguridad*, CitPax, IEEE, 2009.

dos en el entorno estratégico internacional o, más concretamente, a las especificidades de un determinado actor internacional.

Seguridad nacional. La concepción realista o concepción tradicional de la seguridad arranca con Kenan en 1948; de acuerdo con la misma, el Estado protege su soberanía e independencia así como su integridad territorial contra la violencia procedente de otros Estados. Sus instrumentos son la disuasión y la defensa, que se verán garantizados a través del incremento de la potencia militar y del poder económico del Estado. Esta concepción realista de la seguridad tiene como actor y como beneficiario de la seguridad al Estado, no a otros actores internacionales. La aparición de nacionalismos, terrorismo, catástrofes, y otros fenómenos ha llevado al cambio de esta concepción.

Seguridad humana. Utilizamos el concepto de seguridad humana (que para algunos es criticable) para referirnos al concepto amplio actual de seguridad. Este concepto de seguridad humana está recogido por el Informe anual sobre desarrollo humano del PNUD en 1994, pero desarrollado posteriormente en foros científicos como el Centro de Investigación Canadiense «Proyecto de Informe sobre seguridad humana» o el grupo de la *London School of Economics* dirigido por Mary Kaldor.

Parte de la crítica de la concepción tradicional por dejar de lado las preocupaciones de la población. La seguridad humana, centrada en el ser humano, tiene dos significados: seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión; y protección contra alteraciones súbitas de la vida cotidiana. Diversas subcategorías integran el concepto: seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, de la comunidad y pública.

El problema que ofrece un concepto tan amplio de seguridad, y por donde recibe más críticas, es por su indefinición y ambigüedad que le confieren un escaso valor práctico y operativo.

El concepto de seguridad humana tiene relación con el concepto de *responsabilidad de proteger* que incluye la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de actuar y la responsabilidad de reconstruir. Este conlleva acabar con las situaciones de violencia estructural que impiden el desarrollo de la persona humana.

Seguridad sostenible. Posteriormente se acuña con un criterio finalista el concepto de seguridad sostenible. Concepto elaborado en 2008 por el Centro para el Progreso Americano con la finalidad de incidir en la elaboración de la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, intentando conciliar las diferentes concepciones de seguridad; no es excluyente de ninguna de ellas. Abarca seguridad nacional —para proteger al país, su independencia y sus ciudadanos—, humana —gestión de amenazas que afectan a personas de cualquier lugar del mundo—, y colectiva —actuación global en asociación con aliados y coordinación con organizaciones internacionales—, es decir, seguridad en el resto del mundo más allá de nuestras fronteras, pero con un impacto sobre la seguridad del propio Estado.

Desde un punto de vista práctico, nos planteamos las formas de garantizar la seguridad de los Estados y a lo largo del tiempo se han sucedido distintas fórmulas: equilibrio de poder, seguridad colectiva y defensa colectiva, seguridad compartida y seguridad cooperativa.

Durante mucho tiempo se consideró que la mejor manera de obtener seguridad era un equilibrio de poder; concepción que, durante la época de la Guerra Fría, nos llevó a un equilibrio del terror y de ahí a la necesidad de una seguridad colectiva.

Seguridad colectiva. Consiste, como es bien sabido, primero en una defensa colectiva, recogida por la Carta de las Naciones Unidas; defensa colectiva utilizada también por las organizaciones regionales de defensa para garantizar esa seguridad de todos sus miembros. La Sociedad de Naciones y la ONU aparecen como la manifestación de la institucionalización del uso de la fuerza, o disuasión permanente de la agresión. En la práctica, no ha servido para preservar la paz y seguridad internacionales y ha llevado *de facto* durante décadas, como se ha señalado, al equilibrio del terror. Además, el art. 51 acoge el sistema de defensa colectiva que se basa en la legitimidad de las alianzas defensivas.

Seguridad compartida. Es un concepto post-fin guerra fría en el que se supera la estrecha visión de defensa colectiva. En la misma línea se inscribe el concepto de *Seguridad común*, que implica concertación y estrategias no competitivas para preservar la supervivencia de la humanidad ante desafíos comunes.

Seguridad cooperativa. Es el concepto securitario de la OSCE plasmado en la Carta para la seguridad europea, aprobada en la cumbre de Estambul de noviembre de 1999. Pretende reforzar la relación entre organizaciones e instituciones concernidas con la promoción de la seguridad global (*comprehensive security*) dentro del área OSCE. Se basa en la indisolubilidad e interdependencia de la seguridad de los Estados miembros de la Organización y en su promoción a través de medidas de cooperación, confianza mutua y transparencia, evitando dilemas de seguridad. La seguridad cooperativa rompe con muchos de los parámetros anteriores porque intenta evitar la generación de un dilema de seguridad. El dilema de seguridad se produce cuando un Estado refuerza sus medios para aumentar su seguridad, pero el refuerzo de medios que realiza para aumentar su seguridad es percibido por sus vecinos, o por otros, como una amenaza a su propia seguridad y entonces se establece esa dinámica imparabile, ese «bucle securitario».

II. COMPREHENSIVE APPROACH DE LA OTAN

Con estos planteamientos previos, podemos preguntarnos ¿cuál es el concepto de seguridad de la OTAN? ¿En qué consiste su *comprehensive approach*?

La estrategia de la OTAN es la muestra de una evolución permanente para adaptarse a las circunstancias, normalmente una vez que la realidad supera las previsiones. Así la formulación inicial de la estrategia OTAN (abril 1950) se denominó *Concepto estratégico para la defensa del área del Atlántico Norte* y se basaba en planes de operaciones con grandes despliegues inspirados en la experiencia de la II GM, para la defensa del territorio de los países miembros frente a las 175 divisiones de la URSS y países satélites.

En 1954 y ante la superioridad convencional soviética, se diseñó una nueva estrategia en la que la pieza clave es la disuasión nuclear. Se abrió la puerta al empleo de armas nucleares tácticas para hacer frente incluso a agresiones convencionales. Esta «Estrategia de represalia masiva», replicada en términos análogos por la otra parte, dará lugar a la «Destrucción mutua asegurada».

En 1969, se aprueba una nueva estrategia denominada «Respuesta Flexible» basada en la aplicación de respuestas proporcio-

nales a la agresión sufrida, donde también figuraba la disuasión nuclear pero no necesariamente como primer instrumento. Una vez que Francia salió en 1966 de los organismos militares integrados de la Alianza, la OTAN adoptó *de facto* la estrategia de la «respuesta flexible» cuya base seguía siendo la disuasión pero, si fallaba, la OTAN contaba con un amplio abanico de medios, tanto convencionales como nucleares tácticos y estratégicos que le permitirían contestar a una agresión a cualquier nivel que se produjera.

A principios de los 70, se formuló la doctrina de «Suficiencia estratégica» con la que se pretendía mantener la mayor parte de la capacidad de escalada de la respuesta flexible a la vez que se facilitaban las conversaciones del momento destinadas a lograr una limitación en los arsenales de ambas superpotencias, los SALT I. Se renunciaba a la posibilidad de llegar a la «destrucción mutua asegurada» y los Estados Unidos se conformaban con mantener un arsenal suficiente para producir a la URSS mayores daños que los que ésta podría inflingirles a ellos. La doctrina de la «Equivalencia Esencial» en 1974, da continuidad a la de suficiencia estratégica, aunque supone un paso atrás en la limitación de armamentos al establecer cómo situación ideal de seguridad la paridad nuclear que debía mantenerse alta.

Tras la caída del muro de Berlín, el Concepto Estratégico de la OTAN (NSC) vería la luz en la Cumbre de Roma de 1991 y supondría el refuerzo del carácter político de la Alianza sin abandonar la defensa colectiva. La Organización llega a la conclusión de que ya no tiene amenazas más allá de controlar el arsenal nuclear soviético disperso. En este NSC se reconoce un nuevo entorno de seguridad en el que la Alianza, más que enfrentarse a un enemigo, debe estar preparada para contrarrestar los riesgos, retos e incertidumbres, de carácter multifacético y multidireccional que pueden surgir incluso provocando enfrentamientos armados. La OTAN tenía que establecer objetivos de seguridad y estrategias de seguridad que transformaban a la Organización en una Organización de Seguridad y Defensa colectiva en la que predomina el componente de seguridad sobre el de defensa. Esto exige una zona de actuación más amplia y un cambio de actuación para satisfacer las siguientes funciones:

- Proporcionar base para un entorno de seguridad.
- Servir de foro de consultas transatlántico.
- Disuadir y defenderse de cualquier amenaza de agresión.
- Preservar el equilibrio estratégico en Europa.

En 1994, la OTAN acogía el nuevo concepto estadounidense de Fuerza Operativa Conjunta Combinada, que abría nuevas posibilidades para las misiones de gestión de crisis facilitando la participación de países no aliados así como la aportación de capacidades y medios aliados a operaciones lideradas por la UE. Tras progresivos avances de los conceptos de interoperabilidad, sostenibilidad y multinacionalidad, la Cumbre de Washington de 1999 aprobaba su nuevo concepto estratégico en el que, sin grandes cambios, se ampliaba el área de interés de la Alianza a la zona euro-atlántica y se incorpora el compromiso de expandir la estabilidad y apoyar las iniciativas europeas. Se citaban como riesgos a la seguridad el terrorismo internacional y el crimen organizado, pero ello no fue capaz de evitar los atentados del 11-S. Estos actos llevarán, entre otras medidas, a aprobar el concepto militar OTAN contra el terrorismo (diciembre 2002), o la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

La cumbre de Praga de 2002 aprobó la Fuerza de Respuesta de la OTAN, profunda transformación que permitiría hacer frente a las amenazas planteadas por el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento. Al mismo tiempo, se emprendió la reorganización de mandos y se aprobó el Concepto Militar para la Defensa contra el Terrorismo.

Todas estas referencias a doctrinas con impacto en el NSC vienen a demostrar que, antes de la caída de la URSS, el concepto de seguridad se vertebraba en torno a la seguridad del territorio de los aliados y, por el tipo de amenaza, los medios previstos eran esencialmente militares. Desaparecida esa amenaza a la seguridad, aparecen otras a las que no se puede hacer frente sólo con medios militares o incluso, principalmente con medios militares. No es que con anterioridad no existieran esas amenazas a la seguridad (quizá con excepción del terrorismo internacional), pero la prevalencia de la amenaza soviética y la ideologización

de la seguridad dejaban en segundo término conflictos locales o regionales, catástrofes, lucha por recursos naturales..., pues no se consideraban amenazas a la seguridad. Cuando decimos que se ensancha el concepto de seguridad, en realidad significa que amenazas latentes salen a la superficie y además, movidos por ideologías disruptivas, los líderes terroristas buscan su beneficio y sus fines políticos por medio de acciones a cuya neutralización no sirven los medios comúnmente admitidos para hacerles frente. De ahí la inextricable relación entre el concepto de seguridad, la definición de amenazas y los medios que se consideran aptos en cada momento para hacerles frente.

Sobre la base del Enfoque Basado en Efectos (*Effects Based Approach to Operations*) de 2006 como nueva forma de planear y conducir las operaciones militares aliadas, la OTAN desarrolla tras la Cumbre de Riga el Enfoque Integral o *Comprehensive Approach*, con el que pretende mejorar los instrumentos internos de la Alianza en materia de gestión de crisis —coordinar medios militares y civiles— y sus relaciones con otros actores internacionales. Todo ello a través del intercambio de información, del adiestramiento conjunto, y de la comunicación pública entre representantes civiles y militares aliados, las ONGs y las Organizaciones internacionales.

De cara a la cumbre de Lisboa y a la aprobación del Nuevo Concepto Estratégico, se debatía sobre el alcance y contenido a dar al «enfoque global» o *comprehensive approach*. A este respecto surge polémica en torno a tres cuestiones:

- Cuál debería ser el papel no militar de la Alianza y en qué circunstancias.
- Mediante qué capacidades no militares debiera actuar.
- A quién corresponde el liderazgo y si debe ser un liderazgo compartido con la comunidad internacional.

También resultan relevantes las consultas cara al planeamiento (Comité Militar y SHAPE trabajan en procedimientos de planeamiento) y previas a las operaciones de gestión de crisis. Se resalta la importancia de contar con expertos civiles nacionales.

El Nuevo Concepto Estratégico incorpora expresamente el enfoque global. Si la OTAN tiene capacidades civiles, como se

prevé, será sólo para determinadas circunstancias y si lo requiere el éxito de la misión. Tampoco el planeamiento global debe ser asumido en exclusiva por la OTAN, sino que otros actores han de asumir sus competencias también. Habrá que consensuar previamente qué se entiende por estabilización y reconstrucción y adoptar un enfoque inclusivo y legítimo. La acción conjunta con otros actores sólo funcionará cuando haya una estrategia común entre todos ellos (Kosovo, no así Afganistán).

El rol civil de la OTAN y los medios deberían decidirse caso por caso. La coordinación civil-militar deberá hacerse según la especialización de cada organización reconociendo el valor añadido de la OTAN en asuntos militares. Sería paradójico que se aumentara la estructura civil cuando se disminuye la estructura de mandos en un escenario presupuestario limitado.

III. LA COORDINACIÓN CIVIL-MILITAR O ENFOQUE INTEGRAL DE LA UE (SEGURIDAD HUMANA)

Para comprender la aproximación de la UE al concepto de seguridad hay que partir de la naturaleza cambiante de la Unión como entidad política y un nuevo tipo de actor en las relaciones internacionales. Hay tres conceptos esenciales acerca de lo que la UE se considera a sí misma, o acerca de lo que doctrinalmente se considera que la Unión Europea es como actor internacional. La primera conceptualización sería la de un actor civil; la segunda, la de un actor militar; y la tercera, la de un actor civilizador o normativo. En función de enfoque adoptado, el concepto de seguridad que se adopte será uno u otro, como también los instrumentos para garantizar esa seguridad.

Tradicionalmente, la UE ha sido conceptualizada como poder civil o soft power (Duchêne, Nye) tomando en consideración las limitaciones de su política exterior o los medios que utiliza normalmente. Podemos preguntarnos si este concepto es válido en la actualidad tras el proceso de militarización de la Unión, incluyendo gendarmería y fuerzas de policía, y que el pleno uso de instrumentos de poder civil es más necesario que nunca. Otro segundo significado de «poder civil» toma en cuenta, no sólo los medios sino también los objetivos de un actor internacional.

Como las capacidades militares pueden también proteger a las poblaciones civiles de ataques terroristas, un actor global necesita de ambas, *soft power* y *hard power*. Una limitación de la Unión a actuar tan sólo mediante capacidades civiles la condenaría a un papel secundario con respecto a Estados Unidos, con respecto a la OTAN, y reduciría su poder de influencia internacional. Mientras que considerarla actor civil por las prioridades de sus objetivos, le asigna un papel complementario al de EEUU.

También, como actor internacional, la UE ha sido considerada como *actor global* (Bretherton & Vogler), concepto que puede encerrar varios significados. El primero es un significado geográfico y, con arreglo al mismo, no es fácil afirmar la naturaleza global de la UE. Por el contrario, algunos consideran a la Unión como actor regional porque su actividad es relevante en Europa y países del entorno europeo o candidatos a la adhesión.

De acuerdo con esta concepción restrictiva de actor regional, la UE vería la seguridad de una forma distinta a un actor global cuyos intereses de seguridad están en todo el mundo. La calificación de actor global no encajaría con esta aproximación geográfica limitada. Pero también «actor global» quiere decir que su potencial teatro de operaciones puede estar en cualquier parte del mundo, aunque su prioridad se sitúe en su periferia, atendiendo a sus intereses y capacidades. Esto parece quedar claramente demostrado si observamos el reparto de las misiones PESD por todo el mundo.

El segundo significado de «actor global» tiene un contenido material y considera a la UE no sólo como actor económico, sino también político, estratégico, etc. Desde este punto de vista, sí se puede considerar a la UE actor global aunque, como tal, sea vista con suspicacia. Así, EEUU considera a la Unión un actor estratégico global en varios campos, incluida la seguridad y la defensa, pero tienen dudas serias acerca de la habilidad de las instituciones europeas para asumir la responsabilidad en materia de contribución a la defensa (Brimmer).

Una tercera categoría que define a la Unión Europea es la de *poder militar*, que arranca del momento en que se dota de capacidades militares (Declaración de Saint-Malo 1998 y Consejo Europeo de Helsinki 1999 con el establecimiento del *Headline goal*

2003). Los acontecimientos desde 2001 y subsiguientes ataques terroristas han llevado al uso del Centro de Situación como célula de planificación de la UE para gestionar las amenazas internas a la seguridad, así como para analizar las amenazas terroristas del exterior.

Por otra parte, los acuerdos de 2002 entre la OTAN y la UE para permitir el acceso a capacidades OTAN para operaciones de la Unión constituyen un medio para incrementar su papel de actor de seguridad, aunque ponen de manifiesto su falta de autonomía y la necesidad de interoperabilidad de sus fuerzas. El refuerzo de las capacidades militares europeas debe aumentar la habilidad de la UE para incidir en los asuntos internacionales aunque, al mismo tiempo, suscita ciertos dilemas normativos, tales como los límites al uso de la fuerza militar.

El enfoque de seguridad que permite esta conceptualización de la UE es el más amplio pues podría incluir desde la seguridad convencional hasta las más amplias y vastas concepciones de seguridad humana, cooperativa, etc.

Más recientemente y desde una perspectiva normativa, la UE es considerada como un *poder civilizador* (Sjursen), calificativo que nos conduce al debate sobre la identidad europea. Es decir, no se trataría tanto de determinar si es actor civil o militar, atendiendo a los medios que utiliza, sino de establecer el objetivo de su acción internacional como un objetivo normativo de expandir sus valores e intereses por el resto del mundo y eso utilizando, bien medios civiles, o bien medios militares, incluso, principalmente, una estrategia persuasiva que combina ambos.

Consideramos que es una concepción excesivamente optimista, no en el papel de la Unión Europea sino en su capacidad para exportar cualesquiera que sean esos valores más allá de sus fronteras. La definición clara de principios y valores en el Tratado de Lisboa y en la Estrategia Europea de Seguridad vendrían a reforzar estos elementos.

En suma, en la actualidad, la Unión Europea puede considerarse como un actor global civilizador, con objetivos civiles para cuya consecución utiliza capacidades civiles e incluso, aunque limitadas, capacidades militares; que actúa principalmente de forma local pero piensa de forma global. Estamos hablando de una

Organización de distinta naturaleza que la OTAN, por lo tanto, con una distinta percepción de las amenazas y con distintos instrumentos a su alcance, lo cual nos lleva a que el concepto de seguridad del que parten una y otra no sea necesariamente el mismo, aunque las amenazas se determinen de una manera análoga.

En la actualidad, la Unión Europea intenta adoptar ese *enfoque integral o integrado hacia la seguridad*, pero antes de ver cuáles son los instrumentos actuales, hay que hacer una referencia a las razones últimas de la manera de actuar de la UE y de su concepto de seguridad, si es que ese concepto de seguridad existe como un concepto común. También deben explicarse las diferencias de percepciones en Europa si los intereses son similares, por ejemplo, a los de EEUU. ¿Cuál es la razón de la distinta aproximación hacia la seguridad de Estados Unidos y de la Unión Europea? Por supuesto, lo primero y más evidente es que Estados Unidos es un Estado y la Unión Europea no lo es; pero hay otros elementos para cuya comprensión tenemos que remontarnos a la historia. Los Estados Unidos tuvieron el poder y la capacidad de terminar con la Segunda Guerra Mundial y terminaron con ella a través de su poder militar. De esta manera, garantizaban la seguridad europea frente a la amenaza soviética y eso ha sido la garantía de seguridad durante cuatro décadas. Si miramos a la Unión Europea, Europa ha sido capaz de alcanzar una paz duradera —muchos dirán porque venía protegida por Estados Unidos— a través del diálogo, del entendimiento conjunto, de una cooperación institucionalizada, de una cesión de competencias soberanas. Así, lo que para Estados Unidos significa garantizar la seguridad, históricamente, es el uso de medios militares, mientras que lo que significa para la Unión Europea es que la paz se consigue por otras vías. Esto permite comprender la distinta aproximación a las formas de garantizar la seguridad en un actor y en otro.

El ejemplo de la aproximación de la Unión Europea y de Estados Unidos a la amenaza que representa el terrorismo internacional también es relevante. Para EEUU, el terrorismo internacional es una amenaza que viene de fuera, por tanto se combate fuera del territorio con medios militares. Para la Unión Europea, el terrorismo internacional es una amenaza interna en muchos

casos; en consecuencia, no se combate con medios militares, hay que recurrir a otro tipo de medios. De ahí que los Estados Unidos, por ejemplo, concentren su concepto de seguridad en el *homeland security*, la seguridad en su territorio, aunque para ello tengan que salir fuera del mismo para garantizarla. Sin embargo, la Unión Europea, sobre la base del concepto de seguridad humana, busca garantizar la seguridad en Europa a través de conseguir la seguridad en el resto del mundo porque, de esta forma, evitamos flujos masivos de inmigrantes, desplazamiento de grupos terroristas, etc. Entonces son distintas aproximaciones por distintas percepciones e incluso por distintas derivas históricas de unos y de otros.

Dicho todo esto, ¿cómo hace la Unión Europea frente, o cómo garantiza ese enfoque integrado de la Unión Europea desde el momento en que tenemos capacidades civiles y capacidades militares? La Unión Europea establece una gestión de crisis, civil y militar, a nivel de planeamiento estratégico, desde 2008. Desde 2007 hasta prácticamente 2009, existía una Dirección de Planeamiento para Gestión de Crisis Civil y una Dirección de Planeamiento para Gestión de Crisis Militar. A partir de 2008, se funden en una sola. Esto pretendía garantizar la coherencia; debemos recordar que el problema de la Unión Europea, no solamente es que tenga o no tenga capacidades civiles, que tenga o no tenga capacidades militares, el problema para actuar y garantizar la seguridad de la Unión Europea, incluso para tener un concepto único de seguridad, es la falta de coherencia de su política exterior o la inexistencia de una política exterior con unos objetivos comunes. Las dos unidades de planeamiento para gestión de crisis civil y militar se unifican en 2008 y, como se ha señalado, la finalidad era conseguir ganar coherencia en la actuación de la Unión Europea y conseguir que tanto el ámbito civil como el ámbito militar estuvieran coordinados desde el planeamiento mismo.

El problema que se ha denunciado recientemente es que esta fusión ha hecho prevalecer el elemento militar o el elemento de defensa sobre el elemento civil y, de hecho, la cabeza de esta unidad única de planeamiento para gestión de crisis es quien anteriormente llevaba la parte de defensa, no quien anteriormente llevaba la parte civil. En estas condiciones, es comprensible que

se hayan levantado enseguida las voces de alarma criticando que esto supone una militarización excesiva de los órganos de seguridad y defensa de la Unión Europea en detrimento de la perspectiva civil. Estamos pendientes de cómo se organiza definitivamente el Servicio Europeo de Acción Exterior para determinar de qué forma y de quién dependen los órganos militares, los órganos civiles o esa fusión de órganos civiles y militares; lo que revela que, incluso en esto, aparecen problemas para un enfoque integrado de la seguridad en la Unión Europea.

REFLEXIONES FINALES

Intentando sacar conclusiones de los conceptos de seguridad de los distintos actores internacionales, la primera constatación que realizamos es que el concepto de seguridad está vinculado al concepto de paz. ¿Qué es lo que se entiende por concepto de paz? Como se sabe, hay muchos estudios sobre la paz que intentan desmenuzar científicamente qué es lo que se entiende por paz y cuáles son las condiciones necesarias para llegar a esa paz. De acuerdo con los mismos, se comprueba que, en realidad, lo que ha pasado con el concepto de paz es análogo a la evolución experimentada por el concepto de seguridad. Hemos pasado de un significado negativo de la paz a un concepto de paz positivo o activo. Basta recordar, por ejemplo, las posiciones de Raymond Aron, realista donde los haya, hablando de la condición de suspensión de rivalidades entre las entidades políticas, es decir, un concepto de paz negativo, o de ausencia de guerra. Mientras que, en la actualidad, la aproximación al concepto de paz es positiva; sería la línea de Galtung. En este concepto positivo o dinámico de paz incluimos condiciones sociales en las que la explotación es minimizada o eliminada y en las cuales, más allá de existir o no existir violencia, se atiende a las condiciones estructurales para la paz; el concepto denota la presencia de un orden equitativo, un orden social equitativo y justo, así como una armonía ecológica. En consecuencia, el concepto de seguridad no sólo implica ausencia de violencia sino condiciones para una paz positiva.

Una segunda reflexión, si esto lo entendemos así, es que resulta necesaria la existencia de instrumentos adecuados para lle-

gar a esa paz positiva, ¿cuáles son esos instrumentos? En las condiciones actuales, como ya hemos ido viendo, no son militares, o no son exclusivamente militares. Es preciso que concurren una serie de condiciones para la estabilización, la reconstrucción y la creación del Estado; y aquí entraríamos en otro debate, que es cómo entendemos y cómo definimos la estabilización, la reconstrucción y la creación del Estado y cómo comprendemos la seguridad en aquellos entornos geográficos donde el Estado simplemente es una entelequia porque no existe. Incluso, otro debate mayor, sería plantear si es necesaria la existencia y la presencia de Estado para que haya seguridad. Como puede verse, no hay nada conclusivo.

Finalmente, y por todo lo expuesto, hay que poner de relieve el papel preponderante que hoy en día tiene la prevención de conflictos, el reparto de recursos económicos, energéticos y naturales.

Ante los nuevos desafíos es evidente que se exige la cooperación y la asociación concertada, no solamente entre Estados, que sería un concepto de seguridad cooperativa, sino también entre Estados y otros actores internacionales. De hecho, es muy revelador que prácticamente todas las estrategias nacionales de seguridad, empezando por la última de Estados Unidos, hacen una referencia no sólo al Estado, a los órganos del Estado, sino también a las ONGs, al sector privado, etc.; por lo tanto, estamos hablando de una concepción absolutamente cooperativa, o compartida, o en asociación entre todos los actores internacionales e incluso no internacionales.

Por último, con respecto a la seguridad europea, vemos que la OTAN dispone de instrumentos militares, aunque tenga esa aproximación o enfoque integrado a las cuestiones de seguridad. Parece además conveniente que siga siendo esa organización que dispone principalmente de instrumentos militares y no convertirse en una «Unión Europea bis». Debe ser el foco del diálogo con Estados Unidos, porque, aunque Europa no tenga ya la importancia que ha tenido hasta ahora, no deja de ser un actor relevante y, desde luego, para Europa es actor relevante Estados Unidos. Por su parte, la Unión Europea es un actor tanto civil como militar que debe coordinar su actuación con Naciones Unidas, con la OTAN y con otras organizaciones.

En tercer lugar, sin olvidar el papel que juega en la seguridad europea, debemos citar a la OSCE, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, que hoy por hoy, aunque con un escaso relieve mediático, permite garantizar la seguridad paneuropea con su concepto de seguridad cooperativa, seguridad entre todos los Estados miembros de la OSCE que son más de cincuenta y, por lo tanto, garantizar la seguridad en este entorno geográfico tan amplio, es garantizar la seguridad en una buena parte del planeta.

Una frase de Albert Einstein permite concluir de forma un tanto idealista, pero incidiendo en el papel secundario de la fuerza como instrumento de política, y en la necesidad de encontrar nuevos instrumentos para garantizar finalmente lo que entendemos por civilización humana o como nuestra civilización presente:

We need an essentially new way of thinking if mankind is to survive. Men must radically change their attitudes toward each other and their views of the future. Force must no longer be an instrument of politics... Today, we do not have much time left; it is up to our generation to succeed in thinking differently. If we fail, the days of civilized humanity are numbered.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA A LA SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

LUCAS J. RUIZ DÍAZ

*Doctorando del Departamento de Derecho Internacional Público y RRII
Universidad de Granada*

I. LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA

El establecimiento de la arquitectura de seguridad interior de la Unión Europea (UE) es fruto de una construcción por etapas¹. Muchos son los autores que se han interesado en la evolución de esta estructura institucional y legal, creada en un primer momento al margen de la integración comunitaria e incorporada al ámbito de la Unión en la reforma del Tratado de Ámsterdam². Eje vertebrador del *espacio de libertad, seguridad y justicia* (ELSJ), la arquitectura de seguridad interior está en continua mutación, adaptándose tanto a la versatilidad de las amenazas como al número de Estados miembros (EEMM) que la integran y sus particulares estatus dentro del marco general. Precisamente, la ampliación de la Unión ha planteado a los «nuevos» miembros y a la propia arquitectura de seguridad interior un reto considerable de ajuste —todavía inacabado—, en un momento en el que se planteaba dar un salto cualitativo con la adopción de instrumentos «de nueva generación». Evoluciones cuantitativas y cualitativas que nos permiten hablar de uno

1. LOBKOWICZ, Wenceslas de, *L'Europe et la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, La Documentation française, París, 2002.

2. LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», MANGAS MARTÍN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6.ª edición, Editorial Tecnos-Dykinson, Madrid, 2010; MITSILEGAS, Valsamis; MONAR, Jorg; REES, Wyn, *The European Union and Internal Security. Guardian of the People?*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003.

de los espacios más fructíferos en cuanto a legislación y establecimiento de actores supranacionales, particularmente tras el impulso del Consejo Europeo en la última década.

Dentro del ELSJ cobra especial relevancia el área de justicia penal (cooperación policial incluida) como elemento activo de prevención y represión de las amenazas transnacionales que afronta la seguridad interior de la Unión —aunque no reducido en exclusiva a su salvaguardia—. Un área compuesta de un marco jurídico europeo —germen de lo que podríamos denominar, siendo realmente optimistas, *Derecho europeo penal*— y de unos actores supranacionales, cuya misión consiste en facilitar y, en determinados casos, coordinar la actuación de las autoridades judiciales y policiales estatales en su labor de protección de la seguridad del conjunto de la Unión. En este entramado legal e institucional, el intercambio de inteligencia y otros datos juega un papel central, principalmente, en la prevención de la amenaza. Estos tres elementos (marco jurídico penal, actores e intercambio de inteligencia) constituyen la espina dorsal de la arquitectura de seguridad interior, establecida de manera progresiva (y diferenciada) en el seno de la UE y «constitucionalizada» por el Tratado de Lisboa.

El Tratado de la UE (TUE) tras la reforma operada en Lisboa ofrece continuidad y ciertas innovaciones en la arquitectura de seguridad interior de la Unión. La *seguridad nacional* (o *interior* en otras partes del articulado) sigue siendo responsabilidad directa de los EEMM (artículos 4 § 2 TUE y 72 Tratado de Funcionamiento, TFUE). Puede resultar complicado, sin embargo, discernir nítidamente los límites entre un asunto puramente estatal y una materia de interés para el conjunto de la Unión, por ejemplo, cuando el Estado miembro en cuestión ejerza de frontera exterior frente a terceros y se encuentre en necesidad urgente de asistencia. Asimismo, el Tratado de Lisboa mantiene la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia para verificar la validez o proporcionalidad de la acción policial o de otras fuerzas y «para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior» (artículo 276 TFUE, *ex* 35 TUE). Por tanto, la acción de la UE está sujeta, en todo caso, al beneplácito de los EEMM, cuestionando la compe-

tencia de la Unión respecto de un «espacio interno» realmente integrado. Incluso en caso de activación de la «cláusula de solidaridad» (artículo 222 TFUE) se requiere el consentimiento de las «autoridades políticas» del Estado afectado para poner en marcha la ayuda planteada —un auxilio que puede plasmarse también por medios militares—. Igualmente subsidiaria es su intervención en el refuerzo de la cooperación entre las distintas autoridades estatales responsables de la protección civil (artículo 196 TFUE) ante una determinada catástrofe. Persiste, pues, la ausencia de definición de un «orden público europeo», cuestión que relega la actuación de la Unión a un segundo plano y la somete al consentimiento previo del Estado miembro afectado, quien es, en todo caso, responsable último de la protección de su seguridad interna y la seguridad de sus propios ciudadanos.

A pesar de reforzar ésta y otras disfunciones en la arquitectura de seguridad interior, el Tratado de Lisboa aporta algunas novedades al panorama anterior. La mayor innovación de los Tratados en vigor es la reagrupación de todas las materias del ELSJ bajo un único apartado, el *Título V* (artículos 67 a 89 TFUE), «comunitarizando» todos los aspectos cubiertos por dicho instrumento y extendiendo la posibilidad de legislar conforme al procedimiento ordinario, aunque mantiene la iniciativa compartida entre EEMM y la Comisión (Artículo 76 TFUE). Respecto del ámbito material de la seguridad interior, el Tratado de Lisboa amplía considerablemente el radio de actuación de la UE, al consolidar en los Tratados un marco jurídico (penal) elaborado a base de una considerable extensión de las competencias de la Unión, fruto de la implementación de los programas y planes de acción impulsados por el Consejo Europeo en la última década. Podemos destacar como amenazas que afectan a la seguridad interior de la Unión, sin ánimo de ser exhaustivos, la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado transnacional³ (trata de se-

3. El texto del Tratado de Lisboa refleja la incertidumbre que existe en la Unión en cuanto al concepto de «crimen organizado» o «criminalidad grave» y el uso que se hace de ambos términos en los documentos adoptados en el área de justicia penal. Al no existir claridad en cuanto a qué noción emplear a

res humanos, tráfico ilícito de armas, drogas o personas) y la corrupción⁴, amén de toda cuestión que pueda afectar a la ejecución eficaz de una política de la Unión (artículo 83 § 2 TFUE). Una intervención de la UE adecuada siempre que cumpla, además de con los criterios de subsidiariedad y proporcionalidad propios de la integración europea, con los condicionantes particulares del ámbito material de la seguridad interior. Es decir, la amenaza ha de afectar a dos o más EEMM y resultar particularmente grave (para los intereses del conjunto de la Unión habría de entenderse) o requerir de una actuación conjunta, como sería el caso

nivel de la UE, unas veces opta por los términos genéricos «criminalidad grave» o «criminalidad transfronteriza» (pudiendo incluir los delitos de terrorismo o actividades terroristas), mientras que, con menos frecuencia, se alude a la «criminalidad organizada» como subtipo (*delincuencia* en la versión de los Tratados en español). Es especialmente llamativo, cuando menos, en el presente precepto, puesto que enumera toda una serie de delitos que, tradicionalmente, han estado ligados al concepto de «crimen organizado» como actividades delictivas autónomas, independientes de la existencia de una organización criminal que las ejecute —algo que puede ser cierto, no obstante, para determinados delitos, pero que no justificaría una alusión expresa en el articulado—. Únicamente podríamos entender su inclusión en esta disposición, no como un delito específico que deba ser perseguido a escala de la Unión, sino como una circunstancia agravante el hecho de participar en un grupo criminal organizado —obviando, pues, toda actividad delictiva concreta que se perpetre o planee en su seno—.

Semejante confusión terminológica ocurre igualmente con la noción de «trata de personas». La trata es un delito de explotación, ya sea sexual, laboral o de cualquier otro tipo (mendicidad, por ejemplo), que puede tener (no siempre) una dimensión transfronteriza. Por tanto, no parece lógica esa redundancia en el articulado del Tratado —a menos que se quiera resaltar la explotación sexual de mujeres y menores como una actividad delictiva especialmente grave o amoral—.

4. Aparte de una legislación específica sobre sus funcionarios o una actividad particular en la protección de los intereses financieros de la Unión, cabría plantearse si, realmente, la UE ha emprendido una actuación autónoma contra la corrupción al margen de los esfuerzos realizados por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa y de otras Organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas.

de la protección de los intereses financieros de la Unión o de una política común.

Por otra parte, el Tratado de Lisboa mantiene también ciertas especificidades en cuanto al papel de los diferentes actores. El Consejo Europeo ve confirmado su rol de principal impulsor del ELSJ (artículo 68 TFUE), como viene ejerciendo desde Tampere (1999), al ser la institución que define las orientaciones estratégicas generales (legislativas y operacionales) que guían la actuación del Consejo, institución cardinal o «centro de gravedad»⁵ de la arquitectura de seguridad interior. En su labor, el Consejo es asistido por varios comités *ad hoc* y especializados, entre ellos el nuevo Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI). Igualmente, el Tratado de Lisboa refuerza el papel de otras instituciones (Parlamento Europeo), incorpora otras al proceso legislativo (parlamentos nacionales) o mantiene el estatus anterior de otros órganos supranacionales (Comisión, Tribunal de Justicia), si bien no supone un cambio radical en la estructura institucional de la seguridad interior de la Unión, ni una homologación del estatuto de participación de todos los EEMM, de hecho, aunque esta estructura de la Unión Europol (artículo 88 TFUE) se les imponga a los países candidatos a la adhesión, se fortalecen los *opting-in/out* de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Dentro del aparato institucional identificamos otros actores de la seguridad interior. Sin constituir «instituciones» en sentido estricto, los actores del ELSJ representan la parte operacional de la arquitectura de seguridad interior de la Unión. Europol (Artículo 88 TFUE), Eurojust (artículo 85 TFUE) y FRONTEX (sin referencia en los Tratados), junto con el recién creado COSI (artículo 71 TFUE), se reparten competencias en un reducido espacio de seguridad interior, sujeto a continuos solapamientos dada la amplitud con la que son referidas sus funciones en los Tratados. A pesar de carecer de competencias ejecutivas o de coordinación reales (al menos, hasta que no se adapten sus reglamen-

5. LOBKOWICZ, Wenceslas de, *L'Europe et la sécurité intérieure...*, op. cit. en nota 1, pág. 177.

tos a las respectivas disposiciones del TFUE), la labor de Europol y Eurojust se centra en la asistencia y apoyo a las autoridades con funciones coercitivas y judiciales estatales. En el caso de FRONTEX, por el contrario, sí podemos apreciar cierta función de coordinación de las actuaciones de los EEMM en la gestión de las fronteras exteriores «de la Unión», en especial durante las operaciones llevadas a cabo por éstos en el exterior, por ejemplo, en las misiones de vigilancia de las fronteras mediterráneas (las sucesivas operaciones *Hera* en las Islas Canarias o el despliegue de *Rapid Border Intervention Teams* en la frontera turco-griega).

En cuanto al rol asignado al COSI, no es de esperar una actuación estelar de este nuevo órgano. Desprovisto de una capacidad operacional propia y apartado de la fase legislativa, su labor se limita a *i*) propiciar, fomentar e intensificar la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los EEMM en materia de seguridad interior y a *ii*) evaluar la eficacia de la coordinación operativa. En caso de activación de la «cláusula de solidaridad», prestará asistencia al Consejo en la ayuda al Estado miembro afectado, por lo que representa un papel subsidiario en la estructura de seguridad interior. En particular, su rol puede verse cuestionado cuando los instrumentos desplegados para poner en marcha dicho precepto prevean medios militares, puesto que el COSI habrá de coordinarse con el Comité Político y de Seguridad (CPS). Del mismo modo, habrá de convivir, al menos durante unos años, con otros grupos de trabajo encargados de tareas muy similares a las suyas y que auguran poco éxito a su labor, como el Comité del *ex* artículo 36 (CATS) y del Comité Estratégico sobre Inmigración, Fronteras y Asilo (vigentes al menos hasta 2012) o el Grupo JAIEX entre el Consejo y la Comisión. En consecuencia, el rol que el COSI desempeñe dependerá, como en el caso de otras instituciones u órganos, de la capacidad de liderazgo de sus miembros⁶ y de su toma en considera-

6. La composición del COSI también tiene una cierta importancia. Sus miembros son expertos de los respectivos ministerios y de otros departamentos competentes —o, al menos, eso se deduce de la Decisión que lo crea, pues no indica en ningún momento el rango de sus componentes [Decisión 2010/131/UE, *DO L 52*,

ción por parte de la principal institución en la arquitectura de seguridad interior, el Consejo.

Para terminar con este apartado, hemos de analizar brevemente el tercer eje de la arquitectura de seguridad: el intercambio de datos e inteligencia entre las autoridades estatales competentes (policiales, judiciales y de aduanas⁷). La estructura de seguridad interior de la UE se fundamenta en el enfoque basado en la inteligencia (*intelligence-driven approach*). Es decir, la actuación común de los EEMM y de los actores del ELSJ se centra en aquellas amenazas que, según los informes de inteligencia⁸, suponen un riesgo para la seguridad interior del conjunto de la UE. En este «modelo europeo de inteligencia criminal», el *principio de acceso equivalente* constituye la «piedra angular» (por seguir con la terminología empleada por el Consejo Europeo de Tampere) de la cooperación policial para la prevención de las amenazas objeto de intervención de la Unión, además de para la sanción efectiva del delito en el ámbito penal. Al garantizar la disposición de todo tipo de datos e inteligencia en las mismas condiciones que las autoridades nacionales, se está facilitando la puesta en marcha de una respuesta común a una determinada amenaza, tanto a nivel de la prevención como de la represión,

de 3.3.2010, pág. 50]—. Por tanto, el COSI tiene, en principio, menor rango «institucional» que otros grupos con mayores competencias tanto a nivel legislativo (Comité de Representantes Permanentes, COREPER) como en gestión de crisis (Comité Político y de Seguridad, CPS), con estatuto diplomático.

7. Así, por ejemplo, la Directiva sobre transmisión de Información Anticipada sobre los Pasajeros (*Advance Passenger Information, API*) [DOUE L 261 de 6.8.2004, págs. 24-27] obliga a las aerolíneas a transmitir electrónicamente datos sobre los pasajeros, entre otros, a los servicios de aduanas e inmigración, permitiendo a las autoridades competentes del Estado miembro de llegada procesar la información antes del aterrizaje del vuelo.

8. Principalmente, los *Organized Crime Threat Assessment* (OCTA) o los *Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT) realizados por Europol. No hemos de olvidar, sin embargo, que toda información o inteligencia proviene de las autoridades estatales, por lo que el análisis que pueda llevar a cabo Europol (u otra agencia europea, como FRONTEX) puede contener errores de precisión o sufrir de un sesgo de información importante.

en un «espacio interior de la información», que dispondrá en breve de su propia agencia⁹. Un espacio en el que circula desde información esencial para la cooperación y asistencia judicial entre las autoridades estatales hasta datos sobre robo de vehículos en el seno de la Unión, pasando por toda información relativa a nuevas demandas de asilo¹⁰. Sin duda, el flujo adecuado de inteligencia y otra información en el seno de la Unión representa una de las mayores aportaciones de la arquitectura de seguridad interior a la seguridad de los EEMM (y de sus ciudadanos).

II. CONCEPTUALIZANDO LA SEGURIDAD INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE SUS DOCUMENTOS

Si, como reafirma el Tratado de Lisboa, la salvaguardia de la seguridad interior (entendida como *nacional*) corresponde a los EEMM, ¿qué entiende, pues, la UE por *seguridad interior*? Algunas claves de este rompecabezas las hemos adelantado en el apartado anterior al enumerar las principales amenazas, objeto de la competencia de la Unión para armonizar el Derecho penal, o al señalar el papel claramente subsidiario que juega en materia de protección civil. Resulta paradójico que se haya creado toda una estructura (marco jurídico, actores e intercambio de inteligencia y datos) sin definir el concepto de «seguridad interior» de la Unión o delimitar las respectivas esferas de competencia. En realidad, la UE ha establecido la arquitectura de seguridad a raíz de una identificación de las amenazas (en un principio, consideradas externas) sin entrar a valorar el espacio al que se aplica (¿cubriría actuaciones contra la integridad territorial de un Estado miembro?) o su grado de implicación. Para intentar compren-

9. COMISIÓN EUROPEA, Propuesta modificada de reglamento (UE) núm. .../...del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, COM (2010) 93 final, Bruselas, 19.3.2010.

10. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia*, COM (2010) 385 final, Bruselas, 20.7.2010.

der la noción de «seguridad interior» según la UE hemos de referirnos a varios documentos aprobados en la pasada década, en particular la Estrategia de Seguridad Interior (ESI) ¹¹.

La aprobación de la ESI responde a una nueva lógica en la concepción de las amenazas transnacionales y de protección de los intereses conjuntos de la Unión a través de medios *civiles*, por oposición a militares. Es clara su aportación, como necesario complemento, a la Estrategia Europea de Seguridad ¹² (o «documento Solana»). Aunque solamente haya una mención expresa a la EES, hemos de leer conjuntamente ambas estrategias (y éstas con otros documentos ¹³), pues resulta impensable desligar en la actualidad las dimensiones interna y exterior de la seguridad de la UE. De hecho, la propia EES aboga por la actuación exterior de la Unión como primera

11. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*, Doc. 5842/10 de 23 de febrero de 2010. Vid., ARTEAGA, Félix, «La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales*, ARI 75/2010, abril de 2010.

12. CONSEJO EUROPEO, *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

13. El marco general de conceptualización de la seguridad de la UE que supone la EES (y el Informe del Consejo de 2008 sobre su aplicación) ha sido desarrollado, además de por la ESI, por otros documentos sectoriales. Destacan los informes sobre las repercusiones del «cambio climático» en la seguridad internacional (Informe de la Comisión y el Secretario General y Alto Representante al Consejo Europeo, *El cambio climático y la seguridad internacional*, 7249/08, Bruselas, 3.3.2008); la necesidad de garantizar el abastecimiento energético (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Una política energética para Europa*, COM (2007) 1 final, Bruselas, 10.1.2007); la seguridad marítima (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, COM (2007) 575 final, Bruselas, 10.10.2007; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *on a Draft Roadmap towards establishing the Common Information Sharing Environment for the surveillance of the EU maritime domain*, COM (2010) 584, Bruselas, 20.10.2010); o la salvaguarda de las redes de comunicación de ataques cibernéticos (Resolución 2007/C 68/01 del Consejo, de 22 de marzo de 2007, sobre una estrategia para una sociedad de la información segura en Europa, *DOUE C 68*, de 24.3.2007, págs. 1-4).

línea de defensa¹⁴ ante los desafíos y amenazas transfronterizos que afectan a la seguridad internacional y europea.

La ESI ratifica, sin entrar en detalle, la identificación de las amenazas a la seguridad interna y de sus ciudadanos contenida en la EES e integrada en su mayor parte en el Tratado de Lisboa. No obstante, extiende su ámbito de actuación a otras áreas en las que la intervención (punitiva, preventiva o de evaluación) de la Unión resulta, cuando menos, problemática —como la seguridad vial o la violencia juvenil—. La ESI afirma que estas amenazas comunes ponen en peligro la seguridad de las personas y aboga por la intervención de la Unión, si bien no deja claro cuál es su papel y el de los EEMM o quién es último responsable para intervenir. En realidad, no hemos de extrañarnos ante esta extensión de la concepción de seguridad interior de la ESI, puesto que, a lo largo de todo el documento, apuesta claramente por una noción amplia de seguridad interna. El problema se plantea ante la inexistencia de un «orden público europeo» —e, incluso, la ausencia de debate acerca de su conveniencia—, pues la materia sigue reservada a la competencia de cada Estado miembro y de cómo entienda éste el ámbito de la protección civil y su orden o salud públicos. Este hecho puede producir distorsiones en el seno de la Unión ante las diferentes percepciones del riesgo para la seguridad nacional por parte de las autoridades estatales y, en consecuencia, en la aplicación de sanciones, por ejemplo, en el caso del mantenimiento de la seguridad vial¹⁵, yendo desde sanciones puramente adminis-

14. CONSEJO EUROPEO, *Una Europa segura...*, op. cit. en nota 12, pág. 8.

15. Siguiendo con el ejemplo de la seguridad vial, la Comisión propuso una Directiva [COM (2008) 151 final, 19.3.2008] para agilizar la ejecución transfronteriza de sanciones para cuatro tipos de infracciones (exceso de velocidad, conducción en estado de embriaguez, no hacer uso del cinturón de seguridad y no respetar un semáforo en rojo). Especialmente llamativo resulta si tenemos en cuenta la heterogeneidad de las sanciones previstas por los EEMM para dichas infracciones (mayoritariamente, sanciones administrativas o pecuniarias) o que la propuesta de Directiva no pretende armonizar la legislación estatal, sino facilitar la ejecución de las sanciones previstas mediante la simplificación de los mecanismos de información entre EEMM tras lo cual, es de aplicación la Decisión marco sobre sanciones pecuniarias (2005/214/JAI, 24.2.2005).

trativas o pecuniarias hasta penales, según el Estado miembro. No existe, pues, un orden público o salud pública europeos que la Unión (es decir, la Comisión) pueda alegar para intervenir más allá de la prevención o de la evaluación, por ejemplo, en el caso del consumo de drogas o el tratamiento de toxicomanías. Dado el carácter intergubernamental de determinadas políticas del Título V del Tratado de Funcionamiento (no olvidemos que, a pesar de las reformas, el Consejo, no la Comisión, es la pieza clave de la arquitectura de seguridad interior), resulta difícil observar la verdadera transnacionalidad del «espacio interior» europeo.

En esta amplia concepción de la seguridad interior, la ESI insta a la acción europea frente a «estas graves amenazas y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos»¹⁶. En consecuencia, la ESI no solamente aboga por la intervención de la UE ante la delincuencia grave y transfronteriza, como ha sido la norma en la última década (terrorismo internacional, tráfico de drogas u otros ilícitos, trata de seres humanos, etc.), sino que extiende su ámbito de actuación también a otros desafíos y riesgos para la seguridad de *sus* ciudadanos —sin mencionar a los residentes (legales o no) de terceros países—, riesgos que pueden ser de muy diversa índole (por ejemplo, catástrofes naturales o causadas por el ser humano) y a los que la Unión ha de responder con una *política común de seguridad interior* (sic), integrando en un único modelo «la acción de la cooperación policial y judicial, la gestión de fronteras, y la protección civil», e incluyendo, dentro de sus respectivas responsabilidades, a todos los actores (*horizontal*) y todos los niveles de gobierno (*vertical*). Por último, la ESI enfatiza el carácter *preventivo*, *proactivo* y *anticipatorio* del enfoque europeo. Así, el intercambio eficaz de información e inteligencia entre las autoridades responsables es clave en la actuación de la arquitectura europea de seguridad interior, representando el verdadero valor añadido de la intervención de la Unión en este terreno.

16. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia de Seguridad Interior...*, op. cit. en nota 11, pág. 8.

No obstante, este enfoque integrado de la seguridad interior se confronta a varios problemas. En primer lugar, el intercambio *eficaz y rápido* de información para que el «modelo europeo de inteligencia criminal» funcione se encuentra sometido a la voluntad de colaboración de las diferentes autoridades estatales y en el efectivo intercambio de información con sus homólogos y con los actores de la arquitectura de seguridad interior de la UE. No todas las autoridades estatales se muestran igualmente dispuestas a intercambiar con sus equivalentes información o inteligencia, ni a transmitir todo tipo de datos, especialmente cuando la investigación no ha concluido o existe desconfianza en el sistema legal del Estado miembro requirente. Algunos EEMM poseen en este terreno mayor experiencia que otros —fruto, por ejemplo, de una lucha conjunta contra el terrorismo—, situación de *desconfianza mutua* que puede ralentizar la efectiva implementación del «modelo europeo de inteligencia criminal» y, en consecuencia, alterar la lucha contra este tipo de amenazas en el seno de la arquitectura de seguridad interior de la UE. Por otra parte, no queda del todo claro el reparto de tareas ni entre actores ni entre los diferentes niveles de gobierno. Es de destacar, por cierto, la ausencia de mención expresa en la ESI a instituciones como la Alta Representante o el Consejo Europeo. Por último, pero no por ello menos importante, la ESI y su documento de desarrollo¹⁷ solamente proyectan un (incompleto) modelo de seguridad interior, pues obvian la transnacionalidad de los delitos que pretende atacar o la dimensión exterior de la lucha contra la delincuencia organizada y grave. Por tanto, a pesar de indicar la relación entre seguridad interna y exterior en varias ocasiones, el acento recae sobre las medidas encaminadas a la protección de los ciudadanos europeos y de

17. COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura*, COM (2010) 673 final, Bruselas, 22.11.2010. Sobre este documento, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior, reunidos en Bruselas el 24 de febrero de 2011, acordaron impulsar las propuestas contenidas en el programa de la Comisión e invitarle a presentar una evaluación de los avances en el marco del desarrollo de la ESI a finales de 2011.

sus intereses en Europa, más que servir de efectivo complemento a la EES —a la que relega únicamente al ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)—, contraviniendo otros documentos anteriores en los que se alienta a las instituciones y los actores a fomentar las sinergias entre los instrumentos de los Asuntos de Justicia e Interior con otros medios disponibles, en este caso de la PESC¹⁸.

En resumen, la conceptualización de la seguridad interior de la Unión, como «espacio» (por oposición a «territorio»), integrado y diferenciado de la seguridad *nacional* o estatal, sigue siendo una tarea ardua e infructuosa. Las diferentes instituciones han creado un marco jurídico, operacional y de inteligencia único a nivel internacional, construyendo progresivamente una arquitectura de seguridad interior relativamente operacional. Sin embargo, poco o ningún esfuerzo se ha dedicado a definir con claridad el papel de los diferentes actores y niveles de gobierno en esta estructura. Todavía quedan muchas lagunas en la definición e implementación de la arquitectura de seguridad interior de la UE. Es claro, no obstante, que su papel se reduce a prestar apoyo y asistencia en materia de protección civil y de orden público o seguridad *nacional*, tal y como se establece en los Tratados. Ejemplo de ello es la ayuda ofrecida en los casos de las inundaciones en Europa central en mayo y junio de 2010. En otros ámbitos, sin embargo, la cuestión se torna más difícil de dilucidar. Lejos ha quedado la etapa en la que la Unión se limitaba a garantizar la libre circulación de personas en un «mercado único», como preconizaba el Tratado de Roma, y que condujo a la firma del Acuerdo Schengen como contrapartida a esa pérdida de soberanía que suponía este objetivo comunitario y que durante tantas décadas había impedido su efectiva puesta en práctica.

18. Por ejemplo, Consejo de la Unión Europea, *Comunicado de Prensa, Sesión núm. 2974 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores*, 15914/09 (Presse 329), Bruselas, 17 de noviembre de 2009, pág. 21; o Presidencia sueca de la Unión Europea, *Informal Meeting of the Ministers of the Interior on the Future of Europol and EU Law Enforcement Cooperation, Developing synergies between Internal and External Security*, Working Document núm. 3, La Haya, 1.10.2009.

La lucha contra determinadas amenazas transfronterizas (principalmente, el crimen organizado y el terrorismo) ha lanzado a la UE a buscar un espacio integrado, en todas sus vertientes —incluyendo el ciberespacio—, capaz de gestionar las amenazas. Un espacio cuyos límites están aún por determinar. Lo que sí queda claro es el empeño de la Unión por involucrar, cada día más, esa arquitectura de seguridad interior —entienda cada cuál lo que estime conveniente que ésta incluye— en la gestión de un «espacio interno» *frente al exterior*. Si bien su papel se cuestiona a nivel interior, cada vez se hace más patente el rol de la UE en la provisión de seguridad frente al exterior, relegando a otras Organizaciones regionales otrora clave en la seguridad de los EEMM de la Unión —léase la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)—. Es, precisamente, en su dimensión exterior donde se aprecia con mayor detalle la aportación de la UE a la seguridad de sus EEMM, más allá del papel que ésta pretenda desempeñar como actor de la Sociedad Internacional. El empeño de la Unión por proveer de seguridad a un «espacio interior» ha sido, en un primer momento, el motor de la integración en materia de seguridad y, actualmente, principal estímulo para ejercer un papel en el exterior.

III. LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMO INSTRUMENTO PRIVILEGIADO DE REFUERZO DE LA SEGURIDAD INTERIOR

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es un instrumento más de la respuesta a las amenazas transfronterizas identificadas por la UE en sucesivos documentos estratégicos. Si bien los medios militares han sido prácticamente descartados en su respuesta interna (con excepción de la «cláusula de defensa mutua» y un restringido papel en la «cláusula de solidaridad»), en el ámbito exterior cobran especial relevancia, como demuestra el creciente protagonismo de la actuación de la Unión a través de esta política. De hecho, aunque pueda defenderse su importante papel a nivel interior, en realidad, la aportación de la PCSD a la seguridad de la Unión ha sido (y es) mayoritariamente externa. Aparte de la visibilidad en la escena internacional y el pres-

tigio que las operaciones bajo la Unión le puedan aportar, la PCSD sirve, al mismo tiempo, de instrumento para reforzar la seguridad interior de la Unión y «exportar» estabilidad. Ambos elementos, de manera interrelacionada e indisoluble, están muy presentes en las operaciones PCSD impulsadas desde la Unión.

En el Consejo Europeo de Sevilla (2002) los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron la importancia de la contribución de la PCSD a la lucha antiterrorista, confirmada posteriormente en el artículo 43 del Tratado de la UE. Así, la naciente PCSD obtenía un papel activo en la prevención y protección de la seguridad interior, más allá de las funciones atribuidas a las originales *operaciones Petersberg*, en la coordinación de emergencias, la protección de infraestructuras esenciales y de la población civil y en la gestión de las posibles consecuencias de un ataque terrorista en un Estado miembro. Sin embargo, tras la aprobación del marco conceptual de contribución de la PCSD a la lucha contra el terrorismo¹⁹, la mayor parte de los esfuerzos se han concentrado en reforzar la arquitectura de seguridad interior a través de un incremento de la cooperación e integración en el área de justicia penal, primando los medios *civiles* en el paradigma europeo de lucha contra estas amenazas, en particular, a través del «modelo europeo de inteligencia criminal». Incluso en el caso de la implementación de las medidas contempladas en la «cláusula de solidaridad», parece más que probable una respuesta puramente civil y que los medios militares pasen a un segundo plano, por ejemplo, en la provisión de logística²⁰. Con todo, a nivel exte-

19. CONSEJO EUROPEO, *Conceptual Framework on the ESDP dimension of the fight against terrorism*, diciembre de 2004.

20. Posiblemente, fruto de las distintas sensibilidades respecto del papel de las Fuerzas Armadas (FAS) en la salvaguardia de la seguridad nacional y la protección civil o del aumento en importancia de otros cuerpos de seguridad en la gestión de las amenazas. Una labor que todavía hoy está por definir en muchos Estados europeos. Por ejemplo, en los últimos años hemos asistido a un considerable incremento del papel de la Guardia Civil en la gestión y control de las fronteras españolas frente a flujos migratorios ilegales y de tráfico de drogas, incluso en alta mar o en las aguas territoriales de terceros Estados, algo que ha despertado cierto resquemor en la Armada ante un posible despla-

rior, las operaciones PCSD se han convertido en un valioso instrumento de *policing* en determinadas regiones posconflicto, donde los medios civiles son, por sí solos, insuficientes para mantener la seguridad nacional o regional. Esto ha sido posible tras una combinación de las dos dimensiones de la gestión de crisis en un único instrumento, la PCSD, reforzando su papel como herramienta de la acción exterior de la Unión. Así, los medios militares y civiles de gestión de crisis aparecen coordinados bajo las operaciones PCSD²¹, en el exterior, mientras que en el interior todavía cuesta imaginar una coordinación similar.

Este elemento de *policing* ha permitido un refuerzo de la arquitectura interior de la Unión, al completar el modelo *civil* interno de gestión de las amenazas y servir de instrumento del área de justicia penal en el exterior. En primer lugar, las operaciones PCSD sirven de complemento al «modelo europeo de inteligencia criminal», puesto que sale potencialmente reforzado de un mejor conocimiento de las amenazas transnacionales para la seguridad interior, pudiendo contrastar los análisis de riesgo elaborados por

zamiento en este tipo de misiones o en operaciones en el exterior, como puso de manifiesto la incorporación del buque *Río Segura* al Instituto Armado (*El País*, 26.2.2011). En cambio, hemos asistido igualmente a un movimiento en sentido contrario, con la creación de la Unidad Militar de Emergencias, abogando por una intervención de las FAS en situaciones de protección civil ante la ocurrencia de una amenaza o situación grave. Nos encontramos, pues, ante un terreno particularmente sensible en el que la Unión ha optado por dejar libertad a los EEMM para adoptar las medidas que estimen necesarias, en lugar de imponer un único modelo.

21. Las misiones PCSD también pueden tener únicamente carácter civil, integrando jueces, fiscales, policías o expertos en seguridad de diversa procedencia. En este sentido, el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira (Portugal, junio 2000) representó el primer paso en la definición de la gestión civil de crisis, identificando cuatro áreas en las que las misiones PCSD podían aportar una plusvalía a la transición posconflicto: vigilancia policial civil, promoción del Estado de Derecho, refuerzo de la administración civil y salvaguardia de la protección de las poblaciones civiles. Desde entonces, la contribución de la Unión y de los EEMM ha crecido significativamente, aunque sigue representando «el pariente pobre» de la PCSD, pues ha recibido menor atención y recursos en el desarrollo de sus capacidades que su componente militar.

Europol con otros modelos de inteligencia (en este caso, provista por la División de Inteligencia del Estado Mayor de la Unión Europea) y con los datos de las operaciones llevadas a cabo sobre el terreno. Asimismo, las misiones PCSD ejercen funciones de policía y vigilancia directa tanto en situaciones de conflicto como en etapas posteriores. Así, operaciones como *Próxima* (Antigua República Yugoslava de Macedonia), MPUE en Bosnia-Herzegovina o *EUPOL Kinshasa* (República Democrática del Congo) han garantizado con su presencia la seguridad de la población civil y ejercido funciones de control de determinadas amenazas (por ejemplo, crimen organizado o terrorismo). Otras misiones, en cambio, han ejercido funciones de supervisión en el control de fronteras (*EUBAM Rafah* en los Territorios Palestinos). Estas operaciones, por tanto, han ejecutado tareas de prevención y protección más propias de fuerzas policiales que de «operaciones de mantenimiento de la paz» (OMP) en sentido estricto. Esta actuación supone una reflexión de la arquitectura de seguridad interior de la Unión hacia el exterior, actuando a través de la PCSD. Una extraterritorialidad de los instrumentos policiales y de gestión de amenazas de la UE que podemos observar, igualmente, en el caso de las operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX y ejecutadas por navíos de los EEMM en aguas internacionales o territoriales de Estados terceros. En ambos casos nos encontramos con una aplicación extraterritorial de la arquitectura de seguridad interior, «pactada» con los Estados terceros en los que las misiones se llevan a cabo —aunque pueda plantear cuestiones de moralidad de la acción de la Unión ante el patente desequilibrio entre las partes.

Además, las operaciones ejecutadas por la PCSD sirven para «exportar» estabilidad, aparte de para expandir la «comunidad de seguridad» de la UE en su entorno próximo y construir confianza mutua con terceros Estados. Europa ha pasado de «importador» a «exportador» o proveedor de seguridad²². En concreto, la UE ha tomado el relevo de otras organizaciones otrora líderes en «creación de paz» (OSCE) o de defensa frente al enemigo exterior

22. TARDY, Thierry (Ed.), *European Security in a Global Context. Internal and external dynamics*, Contemporary Security Studies, Routledge, Oxon, 2009, pág. 6.

(OTAN) y ha optado por un enfoque proactivo, preventivo y multilateral como base para un sistema de seguridad colectiva eficaz, capaz de garantizar la seguridad de la propia Unión, aunque nunca se haya planteado seriamente sustituir a la OTAN en este cometido o competir con ella en otros escenarios. Las operaciones PCSD son, en sí mismas, un instrumento para exportar *expertise* y estabilizar zonas en reconstrucción. Además de esa labor extraterritorial a la que hacíamos mención anteriormente, las misiones exteriores de la UE asisten e instruyen a las fuerzas policiales locales en el mantenimiento de la seguridad en la zona, supervisando la situación posconflicto y la (re)construcción del Estado de Derecho, inclusive la reforma de las fuerzas policiales locales y del sector de la seguridad en su conjunto. Ejemplo de esta labor son las operaciones *EUJUST Themis* (Georgia) o la misión de entrenamiento de policías iraquíes (European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, *EUJUST LEX*). En el caso de *EULEX Kosovo*, como en otras muchas ocasiones, la misión de la UE aúna tanto esa actividad de construcción de la estructura del Estado de Derecho, como un claro componente de actuación extraterritorial, claramente visible en su acción contra los traficantes y tratantes activos en la zona a través de las *Task Force Joint Patrols*—grupos criminales organizados que pueden tener un efecto desestabilizador en las instituciones kosovares y de la región—.

Actuando en los Balcanes occidentales y el Este de Europa o el Cáucaso, la UE no solamente previene una expansión de violencia en su vecindario y asiste a las autoridades locales en su reforma del sector de la seguridad, sino que también exporta su «comunidad de seguridad» a su entorno próximo. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los EEMM han construido, a través de mecanismos de cooperación e integración (como las propias Comunidades Europeas o la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa), una «comunidad de seguridad»²³

23. DEUTSCH, Karl Wolfgang, *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

que les ha permitido superar el estadio primitivo de guerra e, incluso, la etapa de cooperación clásica. No obstante, una parte de los Estados europeos no participaron en estas estructuras por estar bajo regímenes totalitarios o, simplemente, aislados del resto del continente. A través de la PCSD, la UE extiende esta comunidad de intereses a terceros países cuya adhesión a la Unión resulta lejana o poco probable, permitiéndoles disfrutar de la estabilidad y la prosperidad de la que los EEMM gozan actualmente por medio de iniciativas conjuntas. Por otra parte, permite igualmente a terceros Estados (no europeos) participar en operaciones de manera conjunta, reforzando la confianza mutua entre ambas partes. Si bien a finales de los 90 los Estados del sur del Mediterráneo se mostraron cautos en cuanto a los proyectos militares de los EEMM mediterráneos²⁴, la PCSD ha incorporado con éxito a terceros Estados en sus misiones, como demuestran las operaciones en Bosnia-Herzegovina o la participación de Estados magrebíes en ejercicios conjuntos. Todas estas iniciativas, en definitiva, ayudan a estabilizar el entorno próximo de la Unión, sumándose a otros instrumentos europeos en la salvaguardia de la seguridad interior de la UE.

IV. REFLEXIONES FINALES. LA CUESTIÓN PENDIENTE DE LA COORDINACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN

La actuación de la Unión en el exterior combina ciertas dosis de «altruismo» y «egoísmo» a partes iguales. La UE ha apostado vehementemente por una Sociedad Internacional multilateral, capaz de gestionar las amenazas transnacionales reforzando el sistema de «seguridad colectiva» onusiano. No solamente ha financiado otros Organismos regionales para que mejoren sus capacidades frente a riesgos a su seguridad (por ejemplo, en el caso de

24. Por ejemplo, el establecimiento de EUROFOR y EUROMARFOR en 1995 levantó cierto recelo entre los gobiernos del sur del Mediterráneo, arguyendo que estas iniciativas, junto con el incremento en los presupuestos de la Defensa de los EEMM, estaban dirigidas a una intervención en sus asuntos internos.

la Unión Africana), sino que también ha establecido un importante instrumento para actuar fuera de sus fronteras, la PCSD, como refuerzo de la «seguridad colectiva». Por otra parte, la UE es perfectamente consciente de su papel en la escena internacional y de las limitaciones de su actuación exterior, todavía hoy muy condicionada por los intereses de los EEMM. La PCSD es, pues, reflejo de esas restricciones y ha de actuar en aquellas áreas que más directamente afectan a su seguridad, empezando por los Balcanes occidentales y obviando su incursión en áreas más remotas, con excepción de su misión en Aceh. Además, incorpora un elemento de extraterritorialidad que puede ser objeto de recelo en terceros países o incluso en aquellas zonas en las que las misiones se llevan a cabo.

Entre las limitaciones a las que se confronta la actuación exterior de la UE encontramos los continuos problemas de coordinación entre actores y políticas. En algunos casos, más preocupantes, es clara la ausencia de una respuesta común de los EEMM a través de la Unión o de la inexistencia de iniciativa propia de determinadas instituciones ante el estallido de una crisis —léase la lenta respuesta de la Alta Representante para la Política Exterior, Catherine Ashton, ante la situación de las revueltas en los países árabes y, en concreto, en Libia o el buscado protagonismo de determinados Ejecutivos nacionales en sus «áreas de influencia»—. Dentro incluso de una misma política existen problemas de coordinación, como en el caso de las misiones desplegadas en Bosnia-Herzegovina en el marco de la PCSD²⁵.

En el funcionamiento de la arquitectura de seguridad interior de la Unión estas incoherencias y descoordinaciones resultan más notorias si cabe. En primer lugar, es evidente que la omisión a la PCSD en la ESI de la UE no facilita la coordinación entre las diferentes políticas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) con la PCSD, a pesar de subrayar en un apartado del texto la dimensión exterior de la seguridad interna. Por otra parte, las políticas del ELSJ siguen siendo un híbrido entre la in-

25. BERENSKOETTER, Felix, «Under Construction: ESDP and the 'Fight Against Organised Crime'», Working Paper, disponible en <http://www.libertysecurity.org>

tegración (supranacional) y la coordinación (intergubernamental) bajo el actual Tratado de la UE. Esto refuerza la idea de que los documentos adoptados en los últimos años (tratados, estrategias, planes de acción, legislación, etc.) no responden a las expectativas de los ciudadanos y que, como pasaba con los instrumentos adoptados bajo el anterior «tercer pilar», la insuficiencia de la voluntad política se traduce en la «mediocridad persistente» de unos documentos «efecto anuncio»²⁶. Por último, la capacidad operacional real de algunos actores cuestiona la efectividad de la arquitectura de seguridad interior, alimentando la sensación general de «euroburocracia». Por tanto, estamos aún lejos del «espacio integrado» de seguridad interior promulgado en los últimos años en las diferentes iniciativas adoptadas y que justificaban el crecimiento de la competencia de la Unión en el mantenimiento de la seguridad interior.

La PCSD es un importante elemento de refuerzo de la arquitectura de seguridad interior de la UE cuya aportación ha sido un tanto subestimada por los EEMM y las propias instituciones europeas. Las misiones desplegadas bajo esta política refuerzan la seguridad interior y sirven para estabilizar zonas en conflicto, proveyendo seguridad a terceros Estados, unas veces como paso previo (e imprescindible) para preparar una futura adhesión, otras como alternativa. Es claro que, sea por «altruismo», sea por «egoísmo», los EEMM y la propia UE han de potenciar las sinergias de la PCSD con otras políticas e instrumentos de la Unión y desarrollar sus capacidades para aprovechar plenamente las múltiples ventajas que puede aportar a la seguridad interior del conjunto de la UE.

26. BERTHELET, Pierre, *Le Droit Institutionnel de la sécurité intérieure européenne*, Collection «Cité européenne», núm. 32, P.I.E. Peter Lang, Bruselas, 2003, págs. 187 y 274-275.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURAS Y CAPACIDADES
DE LA POLÍTICA COMÚN
DE SEGURIDAD Y DEFENSA

INSTITUCIONES Y ESTRUCTURAS DE LA PCSD

RAFAEL GUILLERMO MUÑOZ CERVANTES

*Teniente Coronel
Estado Mayor de la Defensa*

La Unión Europea es de sobra conocida, pero cuando entramos en las áreas específicas de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) el conocimiento se va reduciendo.

En este artículo se trata de dar una pincelada sobre la complejidad que existe en la toma de decisiones relacionadas con la PCSD, debido a la propia estructura institucional de la UE. Por supuesto, la complejidad es mucho mayor que en una sola nación, por la necesidad de llegar a un consenso entre todos los Estados Miembros (EEMM) en temas de Seguridad y Defensa. Consenso quiere decir que absolutamente todos tienen que estar de acuerdo en lo que se produce.

Hablar de instituciones y estructuras puede ser árido, pero necesario para afrontar los aspectos relacionados con la toma de decisiones. En el caso de la PCSD es importante mostrar que hay un componente civil y un componente militar claramente diferenciados, lo que constituye un elemento *sui generis* de la UE, donde los militares son minoría con respecto al componente civil.

Como sabemos, la UE está dotada de un marco institucional definido en el Tratado de Lisboa (TdL). El número de instituciones de la UE ha ido variando a lo largo del tiempo con los diferentes Tratados. El TdL recoge siete instituciones: el Parlamento, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión y tres más que no tienen que ver con seguridad y defensa, pero que también mencionaremos, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central. Siete son las instituciones claves que contempla el Tratado. Pero a su vez, las instituciones necesitan órganos y organismos para funcionar, que serán objeto de este análisis.

Primero, veremos un esquema de lo que es la «maquinaria» de la UE, para luego ir describiendo las piezas más importantes de esa maquinaria, de tal forma que sea visible el funcionamiento de la Acción Exterior y de la PCSD. Se hablará también de la estructura de apoyo para la gestión de crisis, así como de las agencias que impulsan la PCSD y ayudan a desarrollarla.

En el vértice del «engranaje» institucional de la PCSD está el Consejo Europeo, que define los objetivos y los intereses estratégicos de la UE. Por debajo de él, todos los actores tratan de cumplir con los objetivos y los intereses que se fijan en el Consejo Europeo.

Destaca, en primer lugar, el Consejo de la UE que, basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas que marca el Consejo Europeo, debe elaborar la PESC y velar por su aplicación.

La figura del Alto Representante es una de las dos piezas clave del entramado institucional de seguridad y defensa de la UE, cuya función es velar por la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción exterior de la Unión.

En el «trabajo diario» tienen un papel fundamental otros órganos, sobre todo el Comité Político y de Seguridad (COPS), la segunda pieza clave del entramado. Es en él, a través de los embajadores de los Estados especializados en Política Exterior y en PCSD, donde realmente se escucha la voz de los Estados en materia de seguridad y defensa. El COPS contribuye a definir la PESC y también a supervisar —y esto es muy importante— lo que hace el Alto Representante. Para que el COPS pueda llevar a cabo esta labor hay un gran número de grupos, comités, órganos y servicios, cuyas funciones iremos viendo a lo largo de la conferencia.

Vamos ahora a tratar con detalle la Acción Exterior de la UE, para intentar comprender mejor este engranaje.

Volviendo al Consejo Europeo, recordemos que éste se creó en 1974, por decisión de los Jefes de Estado y de gobierno de las, entonces, Comunidades Europeas. Fue una iniciativa que partió del Presidente francés Valéry Giscard d'Estaing y del Canciller alemán Helmut Schmidt, que propusieron institucionalizar las cumbres que hasta entonces se habían hecho de forma irre-

gular. Desde entonces, se reúne por lo menos, dos veces al año y adicionalmente todas las veces necesarias.

Rápidamente, el Consejo Europeo se convirtió en el organismo que fijaba los objetivos para la Unión y establecía las medidas para alcanzarlos.

La primera vez que el Consejo se menciona en un Tratado es en el Acta Única europea de 1986 y luego adquiere un estatus formal por el Tratado de Maastricht en 1992, donde ya se define su función. Con la entrada en vigor del TdL, se instituye la figura de un presidente estable del Consejo Europeo, encargado de dirigirlo y coordinarlo, desapareciendo las antiguas presidencias semestrales, que en adelante sólo se limitan al Consejo de la UE.

El Consejo Europeo elige a su presidente por mayoría cualificada. Su mandato es por dos años y medio, renovable una sola vez, y sus funciones son presidir las reuniones del Consejo Europeo e impulsar su actividad, favoreciendo los acuerdos y el consenso en su seno, a la vez que coordinar y sostener la dirección de los trabajos.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales representa a la Unión en el nivel que le es propio, esto es, en las cumbres, conferencias y reuniones en las que participen los Jefes de Estado y de Gobierno extranjeros. Por lo tanto, el Presidente del Consejo Europeo asume, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos PESC, sin perjuicio de las atribuciones que veremos que tiene el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Presidente es asistido en todo momento por tres órganos, que, aunque pertenecen al Consejo de la UE, extienden sus funciones de asistencia al Consejo Europeo por imperativo legal. Estos son la Secretaría General del Consejo (SGC), que es la infraestructura administrativa; la Presidencia rotatoria, que debe apoyar y facilitar las tareas del Consejo y, por último, el Consejo de Asuntos Generales, que es la formación del Consejo de la UE para la preparación de los trabajos en aquello que no tenga que ver con la acción exterior.

El actual Presidente del Consejo es el exprimer ministro belga Hermann Van Rompuy, que pertenece a la corriente democristiana del Partido Popular. El Consejo, en consecuencia, está constituido

por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros, más el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea, que posee voz pero no voto. El Alto Representante (AR) también participa en sus trabajos, pero no es miembro de pleno derecho.

Se reúne dos veces por semestre o extraordinariamente cuando la situación lo requiera. Es el presidente quien convoca las reuniones, que se designan comúnmente Cumbres Europeas.

Los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados de la Unión también pueden verse asistidos por sus Ministros de Asuntos Exteriores, cuando así lo requiera la agenda.

Por Tratado, y esto es lo importante con respecto a la PESC, el Consejo Europeo determina los intereses estratégicos, fija los objetivos y define las orientaciones generales de esta política, no solamente de la política exterior, sino de todos los asuntos que tengan que ver con defensa. Su influencia por lo tanto es muy grande y representa, junto con el Consejo de la Unión Europea, la voz de los estados y sus intereses nacionales.

El siguiente nivel de la pirámide es el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE). El CAE es una de las formaciones internas en las que se constituye el Consejo de la Unión Europea. Su existencia es obligada por estar mencionado en los Tratados.

Al CAE le corresponde elaborar la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velar por la coherencia de la acción de la Unión. Es la única formación que se sustrae del sistema de presidencias rotatorias, pues dispone de una presidencia estable que corresponde, desde el TdL, al Alto Representante y Vicepresidente para Asuntos Exteriores de la Comisión Europea.

Hasta la entrada en vigor del TdL, el CAE estaba integrado en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Ahora está separado en dos Consejos, el de Asuntos Generales y el de Relaciones Exteriores. Se reúnen una vez al mes en Bruselas o en Luxemburgo.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) es el alto funcionario europeo que dirige y ejecuta la Política Exterior de la Unión. Este cargo constituye una de las principales innovaciones del TdL y busca dar

mayor coherencia, influencia y visibilidad a la Unión en la escena internacional.

El 19 de noviembre de 2009, antes de la entrada en vigor del TdL, los Jefes de Estado y Gobierno en la Unión acordaron el nombramiento de la baronesa Catherine Ashton, británica laborista, como AR de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

La AR ejerce en Asuntos Exteriores las funciones que hasta la fecha eran llevadas a cabo simultáneamente por la presidencia semestral rotatoria, el Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con los artículos 18 y 27 del Tratado de la Unión Europea sus funciones son estar al frente de la PESC de la Unión, contribuir mediante propuestas al desarrollo de esta política, ejecutarla como mandatario del Consejo y actuar del mismo modo en relación con la PCSD. Preside el CAE y es uno de los vicepresidentes de la Comisión. Ser vicepresidente de la misma facilita otra de sus funciones, la de velar por la coherencia de la Acción Exterior, ya que dentro de la Comisión se encarga de las relaciones exteriores y de coordinar los aspectos de dicha acción. También representa a la Unión en los asuntos relacionados con la PESC y conduce el diálogo político con terceras partes, a la vez que expresa la posición de la Unión en organizaciones y conferencias internacionales. Por último, de acuerdo con el TdL, el AR es el jefe del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), un nuevo organismo que va a ser muy importante para la Acción Exterior y la PCSD de la Unión.

En atención a sus cargos, la AR cuenta con la asistencia administrativa de la SGC, de la Comisión y de sus servicios comunes, que, por decisión del Consejo de julio de 2010, han sido trasladados al SEAE, directamente bajo la autoridad de la AR.

Siguiendo con la acción de la Unión en lo relativo a las relaciones exteriores, nos referiremos ahora al SEAE, o abreviadamente Servicio Exterior, que apoyará a la AR y que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los EEMM. Estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la SGC y de la Comisión y por personal en comisión de servicio de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y funcio-

namiento del SEAE se establecerá mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del AR, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión.

Su función principal es apoyar a la AR en el ejercicio de sus actividades propias, pero también debe prestar asistencia al Presidente del Consejo Europeo y al de la Comisión en el ámbito de sus competencias relacionadas con la Acción Exterior.

El SEAE es un nuevo órgano *sui generis*, puesto que no pertenece ni a la Comisión ni a la Secretaría General de Consejo y tiene autonomía tanto presupuestaria, como administrativa y de personal. Es un nuevo órgano y tiene que buscar su lugar.

Hay que tener en cuenta que en el SEAE ya se han integrado las actuales delegaciones internacionales del Consejo y la Comisión, que están presentes en cerca de 125 países. Se prevé que el número de funcionarios esté alrededor de 3.000, en un primer momento, y al finalizar los cinco primeros años desde se creación pase a tener unos 6.000, aunque el planeamiento plantee que pueda llegar a tener hasta 8.000.

Podemos darnos cuenta de lo que esto significa, puesto que, si todo va bien, se convertirá, junto con el Departamento de Estado norteamericano, en el mayor servicio diplomático del mundo, superior al chino y al ruso y por supuesto, muy por encima de cualquiera de los servicios de exteriores de los EEMM.

Ya se ha adoptado la primera decisión del Consejo sobre su organización y funcionamiento y se están integrando en él todos los servicios relacionados con la Acción Exterior que dependen de la Comisión y de la SGC.

Como se ha dicho, la estructura con que la UE se ha ido dotando en el ámbito de la PCSD está bajo la autoridad del Consejo Europeo y el CAE. Todas las decisiones relativas a la PCSD son por unanimidad y hay un papel especial del COPS, que como se ha dicho, junto con la AR son los organismos principales para la PESC.

Aunque no se ha establecido un Consejo específico en formato de Ministros de Defensa, éstos se reúnen dentro del marco del CAE. Tienen dos reuniones: una informal y otra formal, la primera independientemente, y la segunda encuadrados en el CAE.

El siguiente órgano del Consejo que vamos a analizar es el Comité de Representantes Permanentes, el COREPER. Se trata de un organismo interno del Consejo con funciones políticas y administrativas, compuesto por un representante de cada EEMM con rango de embajador. También forma parte del COREPER un representante de la Comisión Europea. Lo preside la presidencia rotatoria.

El COREPER ocupa un lugar central en la toma de decisiones, ya que es a la vez un órgano de diálogo y también de control político, puesto que orienta y supervisa el trabajo de todos los expertos subordinados. Tiene también un papel administrativo, que es el examen previo de los expedientes que figuran en el orden del día del Consejo.

Cuenta con dos subcomités, denominados COREPER 1 y COREPER 2. El más vinculado a la PCSD es el COREPER 2, que se ocupa de cuestiones políticas y donde están los embajadores. El COREPER 1 trata más bien de cuestiones sociales y económicas y en él están los adjuntos de jefe de misión. También participan representantes de la SGC y de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

El COPS es, como se ha dicho, una pieza fundamental de este «engranaje» institucional. Es un órgano permanente de alto nivel donde se hace el seguimiento continuo de la situación internacional y de su evolución, incluyendo, por supuesto, los ámbitos relativos a la PESC.

Fue creado por el Tratado de Ámsterdam, aunque no fue permanente hasta el Consejo Europeo de Niza en 2001, donde se emitió la decisión del Consejo sobre el COPS, pasando de ser un órgano interino a ser un órgano permanente.

Está compuesto también por representantes de todos los EEMM de la Unión que, al igual que en el COREPER, tienen rango de embajador. Tiene su sede en Bruselas, se suele reunir dos veces por semana y su presidencia, después del TdL, ya no es rotatoria; es la AR quien designa al presidente.

Según el Tratado de la Unión ha de seguir la situación internacional de la PESC y contribuir a definir la política mediante dictámenes, a la vez que supervisa la ejecución de dichas políticas. Es también un órgano de control. Por lo tanto, tiene una función dedicada a la dirección estratégica de la política y otra

al control político, principalmente de las operaciones de gestión de crisis. El Consejo puede, incluso, determinar o autorizar a que el COPS adopte decisiones en lo que son las operaciones de gestión de crisis.

Está en constante interacción con sus órganos subordinados, que son el Comité Militar de la UE (CMUE), el Comité encargado de los Aspectos Civiles de Gestión de Crisis (CIVCOM) y el Grupo Político Militar (GPM), a los que transmite directivas.

Ante el COPS rinden cuentas todos los Comandantes de las Operaciones y los Jefes de Misiones. Debemos recordar en este punto que dentro de la PSCD se hace distinción entre las operaciones, que tienen un carácter militar, y las misiones, que son de carácter civil.

A continuación, vamos a ver los comités y grupos de trabajo directamente relacionados con el COPS.

El CMUE es el órgano militar de mayor nivel en el Consejo. Está compuesto por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMADs) de cada uno de los EEMM, que se reúnen dos veces por año. Para hacer el seguimiento de sus tareas cuentan con los Representantes Militares Permanentes en Bruselas. El presidente del CMUE es un general de cuatro estrellas, designado por el Consejo a propuesta de los JEMAD, y durante tres años ejerce la presidencia del Comité.

El CMUE es el encargado de formular dictámenes y recomendaciones para el COPS sobre los aspectos militares de la PSCD y para eso se apoya en otra estructura singular que más adelante veremos, el Estado Mayor de la UE (EMUE). Sigue el desarrollo de las operaciones militares y evalúa, dentro del planeamiento, las llamadas opciones estratégicas que desarrolla el EMUE.

Vista la parte militar, vamos a analizar el componente civil de los órganos de trabajo del COPS.

El CIVCOM funciona como un grupo de trabajo dependiente del COPS, proporcionándole información y también formulándole recomendaciones y dictámenes sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis; es decir, sobre policía, estado de derecho, administración civil y protección civil. También desarrolla los conceptos e instrumentos civiles de la UE para la gestión de crisis, incluyendo las capacidades civiles, que en la UE son muy considerables. Asimismo, planea y controla todas las misiones civiles.

El tercer órgano que apoya al COPS es el Grupo Político-Militar (GPM). Como su propio nombre indica, se dedica a los aspectos políticos y militares de la gestión de crisis. También, como los grupos anteriores, el GPM formula sus recomendaciones y dictámenes con destino al COPS y desarrolla todos los conceptos político-militares.

En consecuencia, hay un órgano puramente militar, el CMUE; otro puramente civil, el CIVCOM, y, por último, otro donde se tratan todos los temas que tienen componentes cívico-militares, que es el GPM. Dentro de las operaciones y misiones, el CMUE principalmente monitoriza las operaciones militares, el CIVCOM las civiles, y el GPM se dedica a actuaciones de claro contenido cívico-militar como son las operaciones de Reforma del Sector de Seguridad. Estas son acciones en beneficio de países que requieren ayuda para la reestructuración de sus fuerzas armadas, su defensa y su seguridad, valiéndose de la experiencia que proporciona la UE.

Volviendo a la estructura básica de las instituciones de la Unión ya mencionadas que intervienen en la PESC, recordemos el Parlamento y la Comisión.

La Comisión también está asociada totalmente a la PESC, puesto que tiene un representante en el COPS y siempre está presente en los diálogos con los terceros países. Donde no tiene claramente ningún papel es en las cuestiones militares de la PCSD. En este caso, solamente se encarga de asegurar que, en caso de una operación militar, las actividades civiles que deban seguir a esa operación se realicen de forma coordinada y coherente.

Sin embargo, el papel de la Comisión ha aumentado muy claramente desde el Consejo de Feira, puesto que, al aparecer la gestión civil de crisis, no hay una distinción nítida entre lo que son las actividades civiles que lleva a cabo la Comisión, y que ha llevado durante años, como son la política de desarrollo, la ayuda humanitaria, etc., con las operaciones civiles que lleva a cabo la Secretaría General del Consejo. Además, hay un gran número de temas que surgen directamente de la PCSD y que afectan a las políticas de la Comisión, como el terrorismo, la política de sanciones, los derechos humanos, la democracia, etc.

Al igual que el Parlamento, la Comisión tiene un papel muy importante en el presupuesto comunitario. En este contexto, hay

que decir que las operaciones militares de la PCSD se financian, casi exclusivamente, con los presupuestos de los EEMM, sin recurrir a los de la UE, pero las misiones civiles se financian totalmente con presupuestos de la UE, que son gestionados por la Comisión.

Adicionalmente, la Comisión administra los Instrumentos de Estabilidad, que son mecanismos presupuestarios para ayuda al desarrollo en los Estados que no son de la UE, sobre todo en África, y que también se utilizan para apoyo a las misiones civiles.

En cuanto al Parlamento Europeo, desde la anterior legislatura, viene ejerciendo un papel importante en la PCSD, como se vio en las resoluciones que adoptó para operaciones militares en los Balcanes, Congo o Chad. Además, parece que está plenamente determinado a aplicar los nuevos poderes que le otorga el TdL. Esto se hizo evidente en todo lo relativo a la elección de la AR, puesto que en este nombramiento se requiere la aprobación del Parlamento. Por otra parte, el Tratado establece que la AR tiene que consultar al Parlamento y trabajar estrechamente con él en todo lo relativo a la PCSD. Además, el papel del Parlamento se refuerza por el hecho de que, al igual que la Comisión, es una autoridad presupuestaria dentro de la UE. Si hay que acceder a créditos urgentes para iniciativas PESC, el Parlamento tiene que aprobarlo, disponiendo así de otra forma para influir directamente en la PCSD. Una innovación más que posibilita el TdL son los debates entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales sobre temas de PESC y PCSD.

Volviendo al SEAE, ya hemos visto que ha absorbido órganos muy importantes de gestión de crisis de la UE, como son los necesarios para poder desplegar una operación o una misión, por lo que podemos afirmar que este nuevo servicio está llamado a desempeñar un papel muy claro y relevante en el futuro de la PCSD. Entre esos órganos, que desde julio de 2010 ya están bajo la dirección del SEAE, haremos alusión a los cuatro más importantes: la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (CMPD); la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC), el Estado Mayor (EMUE-EUMS) y el Centro de Situación (SITCEN). En esta estructura, seguimos viendo la dualidad civil-militar característica de la Unión.

La CMPD, es un órgano muy reciente, creado en noviembre de 2009, que ha encuadrado a personal de los órganos de planeamiento más importantes de la Secretaría General del Consejo (SGC), civiles y militares, en una única Dirección. Con ello, se intenta materializar el carácter cívico-militar de la PCSD. La CMPD absorbió la Dirección relacionada con misiones civiles y la de cuestiones de Defensa que existían en la SGC, conocidas por DG8 y DG9 y la Célula Cívico-Militar del EMUE. Con ellas, la CMPD ha empezado a hacer el planeamiento a nivel estratégico de las operaciones y misiones.

La CMPD tiene una entidad aproximada de 70 personas. No sólo se ocupa del planeamiento estratégico, su principal misión, sino que toca todos los temas relacionados con PSCD, como son capacidades civiles y militares, ejercicios de gestión de crisis, colaboración con terceros países en estos campos, etc. En síntesis, la CMPD ha absorbido, en su nivel de planeamiento, los aspectos civiles y militares de la gestión de crisis, para poder aplicar un enfoque global e integrado de ambos aspectos.

A pesar de este carácter dual civil y militar que tiene la CMPD, no han dejado de existir los órganos de planeamiento específicos civil y militar.

El órgano específico civil es la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC). Es un órgano también reciente, creado en agosto de 2007, cuyo mandato es el planeamiento y conducción de las misiones civiles. También apoya y asesora al AR y dirige y controla todas las misiones civiles de la UE. Tiene su sede en Bruselas y está formado por alrededor de 60 expertos. En contraposición con las operaciones militares, en las que se designa un comandante para cada una de ellas, el director del CPCC es el único jefe de todas las misiones civiles de la UE, lo que simplifica mucho la cadena de mando y permite una mayor agilidad. Hay que tener en cuenta, y esto debe subrayarse, que hay aproximadamente 3.000 hombres y mujeres en misiones civiles llevadas a cabo por la UE y cual confiere un papel muy importante a este CPCC.

En cuanto al planeamiento militar, existe un Estado Mayor creado tras el Tratado de Niza, que es un elemento muy característico dentro de la UE. Mientras el personal de todos los órganos que hemos visto son funcionarios de la UE, el personal mili-

tar del EMUE es enviado por los EEMM en comisión de servicio para que desempeñen sus funciones durante un período de tiempo fijo, que normalmente son tres años.

Cuando vimos el CMUE, dijimos que éste se apoyaba en el EMUE. Es decir, que el EMUE trabaja para el SEAE, pero también tiene que apoyar al CMUE. Sus funciones principales son tres: la alerta rápida, la evaluación y el planeamiento estratégico a su nivel. Trabajan alrededor de 200 personas, de los cuales el 80 %, aproximadamente, son militares. Su Director General es actualmente un General de tres estrellas holandés. Le precedió un General británico y a éste un Teniente General francés.

El EMUE se articula en cinco Direcciones principales: la Dirección de Conceptos y Capacidades es responsable, como su nombre indica, de todo lo que son conceptos, doctrina, capacidades y también ejercicios; la Dirección de Inteligencia se encarga de la evaluación, mediante el análisis de la información disponible, de los escenarios donde se pueda desarrollar una operación de gestión de crisis de la UE; la Dirección de Operaciones, de la que depende el Centro de Operaciones de la UE (OPSCEN), se encarga del planeamiento estratégico-militar de las operaciones, teniendo el OPSCEN la capacidad de controlar o dirigir una operación; la Dirección de Logística trata asuntos que tienen que ver con recursos y apoyo logístico a las fuerzas; por último, la Dirección de Sistemas de Comunicación e Información se encarga, no solamente de los conceptos relacionados con comunicaciones, sino también de todo lo relativo a los sistemas de comunicaciones y de la integración de las comunicaciones militares en la arquitectura global de comunicación de la UE.

El EMUE cuenta también con algunas pequeñas células. Hay una oficina ejecutiva que coordina el flujo de toda la información dentro del EMUE. Una célula de apoyo al CMUE, y tres células que se ocupan del enlace con las Naciones Unidas, con el Cuartel General de la OTAN, y, por último, una célula de la OTAN en el EMUE.

El cuarto órgano dependiente de la CMPD, el Centro de Situación, es un órgano vinculado directamente a la AR y actúa como un centro de monitorización de la situación mundial organizado para funcionar ininterrumpidamente. Además de hacer seguimien-

to, tiene una capacidad de evaluación, generando sus propios informes, no sólo en ámbitos geográficos, sino también temáticos, como el terrorismo o las armas de destrucción masiva.

También analiza toda la información que se recibe de las operaciones y misiones de la UE, que actualmente son 23, para conocer en todo momento su situación.

Otra de sus funciones es servir de punto de contacto con todos los centros similares que se encuentran en los EEMM y en organismos internacionales.

El Centro de Situación cuenta con alrededor de 30 funcionarios y es el órgano más antiguo de todos, ya que fue creado en el 2002.

Para terminar, vamos a ver otros órganos que son estructuras de apoyo a la PCSD pero que no pertenecen al SEAE.

Destacamos tres de ellos por su importancia: el Centro de Satélites de la UE, el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, y la Agencia Europea de Defensa. Nos referiremos a los dos primeros, ya que la Agencia Europea de Defensa será tratada con detalle en otra conferencia de este curso.

El Centro de Satélites de la UE fue heredado de la Unión Europea Occidental (UEO), está en Torrejón de Ardoz (Madrid) desde el 1 de enero de 2002. Se encarga de analizar y evaluar las imágenes enviadas por los satélites y otros sensores. Estas imágenes son utilizadas para todas las operaciones y misiones que realiza la UE.

Tiene una doble supervisión: una del COPS y otra del Consejo de Administración, que está presidido por la AR.

Sus productos no son solamente para la UE, sino que están abiertos a otros EEMM, a organismos internacionales, a la ONU, a la propia OTAN y a países terceros, que no forman parte de la UE. Por ejemplo, el Centro de Satélites proporcionó a la ONU imágenes para sus misiones en Chad y Sudán. Imágenes del Centro se utilizaron también en el mundial de Sudáfrica.

Por su parte, el Instituto de Estudios y Seguridad de la UE, que está en París, también es una entidad procedente de la UEO, dedicada a investigaciones y análisis en los ámbitos de la PESC y de la PCSD. Sus fines no son sólo la investigación y el análisis, sino también la construcción de una cultura de seguridad común

para la UE, y el enriquecimiento del debate estratégico dentro de Europa. Se dedica a la producción de documentos abiertos, como los famosos *Cahiers de Chaillot*, y reservados. Esta agencia cuenta con total libertad intelectual a pesar de ser un órgano de apoyo a la UE, y normalmente se presenta como un *think-tank* europeo e independiente en asuntos relacionados con seguridad. Los organismos supervisores son el COPS y su Consejo de Administración. Hay que significar que el AR presenta en este Instituto su informe anual sobre la PCSD.

UNIÓN EUROPEA: CAPACIDADES MILITARES Y PLANEAMIENTO DE LA FUERZA

ADOLFO GARCÍA QUINTELA

*Capitán de Corbeta de la Armada
Estado Mayor de la Defensa*

I. INTRODUCCIÓN

El marco general de esta exposición es la evolución de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) teniendo en cuenta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Presidencia española de la Unión Europea (UE).

Dentro de este marco se pretende abordar el asunto de las capacidades militares de la UE en relación con la Agencia Europea de Defensa (AED).

El asunto a desarrollar —las capacidades militares— es un tema amplio que se puede estudiar desde diferentes puntos de vista. En este caso, teniendo en cuenta la relación con la Agencia Europea de Defensa (en adelante, la Agencia), el enfoque que a continuación se va a presentar será el desarrollo de las capacidades militares que necesita la UE desde el punto de vista del planeamiento de fuerza, dejando aparte los procesos de generación de fuerza.

Para ello se presentarán, en primer lugar, unas ideas generales a tener en cuenta en el desarrollo de las capacidades militares en la UE; a continuación se explicará la Agencia Europea de Defensa en cuanto a su misión y funciones, organización y su Directorio de Capacidades; después, un resumen comparativo de los «objetivos principales» de la UE; seguidamente, se detallará el «plan de desarrollo de capacidades»; y, por último, se expondrá brevemente la situación actual en que se encuentra el desa-

rrollo de capacidades y su futuro en el corto-medio plazo. Durante la exposición me referiré a la PESD por ser éste el marco en el cual se han desarrollado los anteriores asuntos y porque los cambios que les puedan afectar derivados de la entrada en vigor de la PCSD todavía no están implementados.

II. GENERALIDADES

Antes de comenzar, parece conveniente recordar la importancia que da el Gobierno de España a Europa. Esta importancia se puede ver reflejada en nuestra Directiva de Defensa Nacional 1/2008 en los apartados en que se refiere a los «Planteamientos estratégicos» y a las «Directrices» para el desarrollo de la política de Defensa.

Dentro de los «Planteamientos estratégicos», en cuanto a «Los marcos de actuación y decisión», la Directiva de Defensa Nacional expresa que la seguridad nacional está intrínseca e indisolublemente unida a la seguridad de Europa y que España promueve e impulsa una sólida Política Europea de Seguridad y Defensa, dotada de las capacidades civiles y militares necesarias.

En cuanto a las «directrices» para el desarrollo de la política de Defensa, se dice que en el ámbito internacional hay que impulsar la PESD mediante la cooperación en las iniciativas del ámbito de la Defensa y mediante el desarrollo de criterios más elevados de capacidades y de compromisos más vinculantes para realizar las misiones más exigentes.

Por otra parte, en relación con el Planeamiento de Capacidades militares, también se debe tener en cuenta lo expresado en la Orden Ministerial (O.M.) 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. En esta O.M. se indica que el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, que es el responsable del Planeamiento Militar, tiene asignadas, entre otras responsabilidades y cometidos, los de determinar las capacidades militares, asignar su prioridad, y establecer las necesidades de las Fuerzas Armadas a corto, medio y largo plazo.

Además, el Planeamiento de la Defensa se debe realizar teniendo en cuenta el nuevo escenario de necesaria cooperación multinacional, por lo que el planeamiento nacional integra nues-

tra participación en los procesos de planeamiento de la OTAN y de la Unión Europea.

Después de estas ideas generales y antes de comenzar a tratar el asunto del desarrollo de las capacidades militares, conviene establecer una idea de lo que se entiende por «capacidad militar».

Aunque expresado de diferente manera si comparamos las doctrinas nacional, de la OTAN y de la UE, se entiende por «capacidad militar» un conjunto de factores, incluyendo sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico, que, asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales, pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas. Estas tres doctrinas, además de presentar una definición similar de capacidad militar, también disponen de una clasificación de las capacidades militares parecida y de unos procedimientos similares para llevar a cabo su análisis.

Los procedimientos de análisis empleados tienen por objeto descomponer cada una de las capacidades militares en los elementos que la conforman, analizando el material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina y organización. Este análisis se complementa con estudios de interoperabilidad.

Para sistematizar el estudio de las diferentes capacidades militares, éstas se ordenan por áreas de capacidad. Las áreas de capacidad militar de la UE, que también tienen su similitud con las nacionales y las de la OTAN, son: Mando y Control, Inteligencia, Protección, Enfrentamiento, Despliegue y Sostenibilidad.

III. LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (AED)

La Agencia Europea de Defensa es un elemento fundamental en el desarrollo de las capacidades militares de la UE. Siendo el tema que nos ocupa el desarrollo de las capacidades militares, se expondrá, de forma resumida, una visión de la Agencia centrándola en su Directorio de Capacidades.

El 12 de diciembre de 2003 los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron en el Consejo Europeo el documento «Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad»,

presentado por el entonces Ato Representante de la UE Javier Solana. En este documento se hacía referencia a la creación de una agencia en el ámbito de la Defensa. Posteriormente, de acuerdo con la Acción Común del Consejo de la UE de 12 de julio de 2004, se crea la Agencia Europea de Defensa.

La Agencia está bajo la autoridad del Consejo y tiene la misión de apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE en el ámbito de la gestión de crisis, así como respaldar a la PESD en su situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro.

Las funciones y cometidos que se asignan a la Agencia para cumplir su misión son los de mejorar la capacidad de defensa en la gestión de crisis, promover la cooperación europea en el sector de armamento, reforzar la Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea (EDTIB, por sus siglas en inglés), crear un Mercado de Equipos de Defensa Europeo (EDEM, por sus siglas en inglés) competitivo, y promover la investigación.

Actualmente, se está procediendo a implementar el Tratado de Lisboa. Este Tratado permite a la Agencia adquirir un mayor protagonismo en el desarrollo de las capacidades. En concreto, el Tratado de Lisboa de diciembre de 2007, contemplaba, por un lado, la ampliación de las misiones de la Agencia para incluir la definición de las capacidades militares y la política europea relacionada, y por otro, se redefinían sus misiones, encargándole la definición de capacidades y la evaluación de los compromisos de los Estados Miembros, el fomento de la armonización en los métodos de adquisiciones, la propuesta de proyectos y la coordinación y gestión de programas, la coordinación y planificación de la Investigación y Desarrollo (I+D) conjuntos, el refuerzo de la Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea (EDTIB) y, finalmente, la optimización del gasto militar.

Por lo tanto, el Tratado de Lisboa introduciría cambios sustanciales en el Tratado de la Unión Europea, cambios que refuerzan la Política Común de Seguridad y Defensa e impulsan a la Agencia hacia un mayor protagonismo al ser la responsable de definir las capacidades militares y la Política Europea relacionada.

En el momento actual se están llevando a cabo diversas reuniones para conseguir el consenso en la redacción de la Deci-

sión del Consejo sobre el estatuto de la Agencia, que sustituirá a la Acción Común de su creación, de julio de 2004.

Antes de presentar las relaciones y el funcionamiento de la Agencia, hay que recordar que el Consejo Europeo establece la guía política en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

La AED actúa bajo la autoridad del Consejo y se relaciona con el Comité Militar y el Estado Mayor de la UE (EUMC y el EUMS respectivamente, por sus siglas en inglés) para llevar a cabo su misión. La dirección de la Agencia está a cargo de la Alta Representante Catherine Ashton que, además, es la Directora del Servicio Europeo de Acción Exterior.

El EUMC depende del Consejo a través del Comité Político y de Seguridad, y el EUMS depende del Servicio Europeo de Acción Exterior a través de la Secretaría General del Consejo.

La Agencia se encuentra ubicada en Bruselas y en ella participan 26 de los 27 Estados miembros de la UE, que son los llamados Estados Miembros participantes (pMS) son aquellos que participan. Dinamarca es el Estado que no participa en las actividades de la Agencia ya que, según el artículo 6 del protocolo sobre la posición de Dinamarca que se anexa al TUE, este país no participa en la elaboración e implementación de las decisiones y acciones de la UE que tengan implicaciones en la Defensa. Dicha exclusión se refleja en los diferentes documentos relativos a la Agencia y su funcionamiento. Además de los 26 Estados miembros, Noruega coopera con la Agencia bajo las condiciones del acuerdo firmado el 7 de marzo de 2006.

Los Estados miembros de la Agencia se reúnen en un Comité Director a nivel de Ministros de Defensa cuyas reuniones tienen lugar, normalmente, dos veces al año. La Agencia se reúne, también, a nivel inferior al ministerial, en Comités directores con tres formatos diferentes: formato «Directores de capacidades», formato «Directores Nacionales de Armamento» y formato «Directores de Investigación y Tecnología (I+T)». La representación en el Directorio de capacidades está a cargo de la parte política o militar dependiendo de la organización de cada país.

En cuanto a la dirección de la propia Agencia, Catherine Ashton es su Directora y cuenta con un Director ejecutivo para

llevar a cabo sus funciones relativas a su organización, funcionamiento e implementación de las guías del Consejo y de las decisiones del Comité Director de la Agencia.

Para llevar a cabo sus misiones, la AED se divide en cuatro directorios técnicos y una dirección de servicios. Las direcciones técnicas son las de Capacidades, la de Armamento, la de Investigación y Tecnología (I+T) y la de Industria y mercado.

Cada uno de estos directorios técnicos responde a cada una de las funciones que la Agencia tiene asignadas según la Acción Común de su creación. Así, el Directorio de Capacidades se encarga del desarrollo de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis; el Directorio de armamento tiene encomendada la misión de la promoción europea en materia de armamento; el Directorio de I+T debe mejorar la efectividad de la estrategia europea en I+T, y, finalmente, el Directorio de Industria y Mercado se encarga de fortalecer la base industrial y tecnológica europea de defensa para conseguir disponer de un mercado europeo de equipos de defensa competitivo.

El Directorio de Capacidades, con el fin de lograr el desarrollo de las capacidades militares dentro de la UE, ha segmentado el campo de la tecnología en tres grandes bloques o áreas de capacidad, atendiendo a los entornos principales de las diferentes capacidades. Como resultado, las capacidades se agrupan en tres áreas: Conocimiento (*Knowledge*), Enfrentamiento (*Engagement*) y Maniobra (*Manoeuvre*).

A su vez, este Directorio divide cada área de capacidad en dos equipos, llamados Equipos Integrados de Desarrollo (IDTs-*Integrated Development Teams*), para organizar su trabajo. De esta manera, el área de «Conocimiento (*Knowledge*)» se divide en los equipos de «Mando (*Command*)» e «Información (*Inform*)», el área de «Enfrentamiento (*Engagement*)» se divide en los equipos de «Enfrentamiento (*Engage*)» y «Protección (*Protect*)», y el área de «Maniobra (*Manoeuvre*)» se divide en los equipos de «Despliegue (*Deploy*)» y «Sostenimiento (*Sustain*)». Estos Equipos de Desarrollo (IDTs) cuentan, a su vez, con numerosos equipos de proyecto más específicos para el estudio de las diferentes capacidades a desarrollar.

Además de esta división por áreas tecnológicas, el Directorio de Capacidades cuenta con una unidad de apoyo para coordi-

nar el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) que se explicará posteriormente.

Los Equipos de proyecto están formados por expertos que buscan las mejores soluciones para el desarrollo de las capacidades. Los Equipos de desarrollo se encargan de supervisar a los equipos de proyecto, proporcionando coherencia y coordinación y filtrando las propuestas que han de presentarse ante el Comité Director. Cada Comité Director, dentro de su área de responsabilidad, es el encargado de tomar, finalmente, la decisión. Con esta estructura, la secuencia para generar una iniciativa es, con carácter general, la siguiente: primero se identifica una carencia, y una vez identificada se encuadra en uno de los Equipos de Desarrollo Integrado (IDT) existentes; este IDT estudia la carencia y crea un Equipo de Proyecto (PT) para comenzar el estudio de posibles soluciones para subsanarla; por último, este PT será el que se encargue, a nivel técnico, del análisis de las iniciativas, estudios y proyectos a realizar, pudiendo dar lugar a diferentes Grupos de Proyecto *ad hoc*, con sus órganos de gestión correspondientes, para estudios más específicos.

De este modo, cada área de capacidad se desglosa en sus diferentes elementos para determinar y centrar los estudios y trabajos a llevar a cabo. No obstante, y sin ánimo de dificultar la comprensión del proceso, se debe decir que éste es más complejo ya que posteriormente este análisis se complementa con el proceso llamado *landscaping*, que se aplica a la capacidad objeto de estudio. El *landscaping* estudia las interrelaciones e interdependencias entre las diferentes capacidades al objeto de identificar sinergias y carencias para optimizar el uso de los recursos en el desarrollo de las capacidades.

La Agencia aplica un sistema de trabajo denominado «basado en capacidades», ya que el plan de desarrollo de capacidades es «la herramienta estratégica principal» que guía el diseño de las estrategias subordinadas, de tal manera que los otros tres directorios interaccionan continuamente con el Directorio de Capacidades durante el proceso de desarrollo de las mismas. Estas interacciones dan lugar a los proyectos, iniciativas, políticas y estrategias de la AED.

Una vez finaliza la fase conceptual con la definición de requisitos del proyecto en cuestión, comienza la de implementación

de los mismos. Si bien se puede emplear cualquier marco en el que haya consenso para la puesta en marcha de actividades o programas de armamento, la AED ha definido tres categorías para la génesis, gestión y financiación de los proyectos, según sean proyectos financiados a partir del presupuesto operativo de la AED, proyectos de categoría A y proyectos de categoría B.

Antes de explicar en qué consiste cada uno de estos proyectos, veamos la diferencia entre Estados Miembros participantes (pMS) y Estados Miembros contribuyentes (cMS). Como ya se mencionó anteriormente, los Estados Miembros participantes (pMS) son aquellos que participan en la Agencia, que son todos los Estados de la UE a excepción de Dinamarca. Los Estados Miembros contribuyentes (cMS) son aquellos pMS que participan en el proyecto en cuestión y que, por lo tanto, adquieren cierto compromiso.

Atendiendo ahora a la diferencia entre los diferentes tipos de proyectos, hay que decir que el proyecto financiado a partir del presupuesto operativo de la AED obedece a intereses identificados por la Agencia. En este proyecto, el contrato lo gestiona la AED y todos los pMS obtienen información del mismo.

El proyecto Categoría A es propuesto por la AED o por uno o más pMS para participación general. Cualquier pMS puede adherirse al mismo si así lo desea. Es, por lo tanto, un «proyecto abierto». El presupuesto total se reparte entre los cMS y su resultado es compartido por éstos. El resto de países dispondrán de una información resumen.

El proyecto Categoría B se presenta por uno o más pMS para realización por ellos mismos siendo, por lo tanto, un «proyecto cerrado». Los países iniciadores que presentan el proyecto informan de su intención al resto de pMS, los cuales pueden mostrar interés en participar, pero la decisión sobre su participación es potestativa de los países iniciadores. Los resultados del proyecto se comparten entre los cMS participantes, mientras que el resto de los pMS sólo pueden disponer de una información resumen.

IV. EL PROCESO *HEADLINE GOAL*

Veremos ahora cuál es el «Objetivo Principal» a conseguir y que guía el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP). En 1999,

el Objetivo Principal de Helsinki (*Helsinki Headline Goal*-HHG) establecía que en 2003 la UE tendría que ser capaz de desplegar y sostener Fuerzas de nivel hasta Cuerpo de Ejército capaces de cumplir con las misiones *Petersberg*. El despliegue de estas fuerzas debería de efectuarse en 60 días. Las misiones *Petersberg* entonces definidas consistían en misiones humanitarias o de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

Posteriormente, en 2004, el Consejo Europeo aprobó un nuevo Objetivo Principal, el *Headline Goal 2010* (HLG2010). Este objetivo establecía un nuevo nivel de ambición. La UE, en 2010, debería ser capaz de llevar a cabo las operaciones de gestión de crisis reflejadas en el Tratado de la Unión Europea (TUE), desplegando, en 10 días, Fuerzas militarmente efectivas, creíbles y coherentes, sobre todo basadas en el concepto de *Battle Groups*.

Además, se le asignaba al Comité Político y de Seguridad (PSC) la misión de precisar este objetivo HLG2010 con el apoyo del Comité Militar de la UE (EUMC) y de la Agencia Europea de Defensa (AED), de acuerdo con sus responsabilidades en la dirección política para el desarrollo de las Capacidades.

Como se puede apreciar, además del cambio del nivel de ambición, entre el HHG y el HLG2010, existe otra diferencia a tener en cuenta y es que el primero definía el nivel de ambición de la UE en términos cuantitativos y el segundo lo hacía en términos cualitativos. Esta diferencia queda resuelta cuando en diciembre de 2008, durante la presidencia francesa de la UE, se publicó la *Declaración sobre el refuerzo de las Capacidades*, que complementa el HLG2010 y lo define también en términos cuantitativos.

Esta Declaración establece que, para hacer frente a los retos de seguridad actuales y responder a nuevas amenazas, Europa debería ser capaz en los próximos años, en el marco del nivel de ambición fijado, de desplegar 60.000 hombres en 60 días para una operación importante, del tipo de las previstas en el Objetivo Global 2010 y en el Objetivo Global Civil 2010, y de planificar y conducir simultáneamente una serie de operaciones y misiones de distinta envergadura, en concreto las siguientes:

Dos operaciones importantes de estabilización y reconstrucción.

- Dos operaciones de respuesta rápida.
- Una operación de evacuación urgente.
- Una misión de vigilancia/prohibición marítima o aérea.
- Una operación civil-militar de asistencia humanitaria.
- Doce misiones PESD civiles.

Para estas misiones y operaciones, la UE recurrirá a los medios y capacidades de los Estados Miembros de la UE y, en su caso y para las operaciones militares, también de la OTAN.

V. EL PLAN DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

Visto ya el Objetivo de la UE y la Agencia como elemento fundamental en el desarrollo de las capacidades, veremos, brevemente, en qué consiste el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP). En primer lugar, trataremos el Proceso de Desarrollo de las Capacidades, que proporciona una «traducción» sistemática e integral de los requerimientos políticos y militares a capacidades para conseguir, de forma coherente los objetivos estratégicos de la Defensa y de ambición colectiva reflejados en la PESD y las capacidades militares planeadas, ajustándose a los planes, inversiones y presupuestos de los MS.

Para conseguir sus objetivos, el Proceso de Desarrollo de Capacidades se articula en una serie de fases en las que cooperan los diferentes actores: el Consejo, el Comité Político y de Seguridad (PSC), el Comité Militar de la UE (EUMC), el Estado Mayor Militar de la UE (EUMS), la Agencia Europea de Defensa (EDA) y los Estados miembros.

Dentro de este proceso, el Directorio de Capacidades lleva a cabo su trabajo contribuyendo a la definición de requisitos, reuniendo las contribuciones de los MS y guiando el trabajo para desarrollar nuevas capacidades y mejorar las actuales. Todo este trabajo lo debe realizar manteniendo una estrecha coordinación con los demás actores implicados y planteando nuevas técnicas e ideas innovadoras para conseguir desarrollar las capacidades necesarias que permitan disponer de unas fuerzas flexibles, capaces y creíbles en el siglo XXI.

Antes de comenzar con el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP), veamos en primer lugar por qué es necesario.

El CDP surge con la idea de mejorar su antecesor, el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM), ya que éste sólo analizaba las necesidades de capacidades a corto plazo. El CDP mejora el CDM dándole una visión de futuro y permitiendo identificar oportunidades de colaboración. Concretamente, el CDP proporciona una visión del desarrollo de capacidades desde el corto al largo plazo, da una visión panorámica de cómo están las capacidades militares, establece prioridades en capacidades a partir de un análisis basado en datos fehacientes y permite identificar oportunidades de colaboración.

Dentro del proceso del desarrollo de capacidades de la UE existe un planeamiento a corto-medio plazo y otro a largo plazo. Veamos primero cómo se gestó la visión a largo plazo (*Long Term Vision-LTV*). La LTV proporciona una idea del futuro a fin de poder decidir cómo han de desarrollarse las capacidades militares para hacer frente a los retos que se avecinan.

Para su estudio, la LTV se dividió en tres líneas de acción (*Strands*):

STRAND 1, que consistió en el análisis del contexto global, incluyendo la perspectiva de la industria. Este estudio fue guiado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, con sede en París.

STRAND 2, que consistió en estudiar cómo será el futuro de las operaciones militares. Este estudio fue guiado por el EUMC.

STRAND 3, que se realizó para determinar las tendencias de las capacidades futuras definiendo las amenazas y las oportunidades. Este estudio se llevó a cabo liderado por la AED y con el apoyo de grupos de expertos.

Todos estos grupos de trabajo se relacionaban de forma continua. El producto de su trabajo, de once meses de duración, fue volcado en el documento llamado LTV inicial, donde se plasma el resultado de todos los estudios. Este documento recoge el contexto global, los desafíos para la Defensa, las implicaciones de la contribución militar a las operaciones de la PESD, las implicaciones

en el desarrollo de las Capacidades, los asuntos clave para el planeamiento de la Defensa y el perfil de las capacidades futuras.

En relación con el planeamiento a corto plazo-medio plazo, hay que decir que en 2004 se estableció un nuevo objetivo principal, el «Objetivo Principal 2010» (*Headline Goal 2010, HLG 2010*), para llevar a cabo los cometidos que se definen en la *Estrategia Europea de de Seguridad*. Con el fin de definir las capacidades necesarias para la consecución de este objetivo, se elaboró el «Catálogo de Requerimientos 05» (*Requirements Catalogue 05 – RC 05*), que refleja las capacidades militares necesarias para llevar a cabo los objetivos de la PESD en el entorno de los cinco escenarios establecidos:

- Separación de las partes por la fuerza (*Separation of Parties by Force-SOPF*).
- Estabilización, reconstrucción y apoyo militar a terceros países (*Stabilization, Reconstruction and Military Advice to Third Parties-SR*).
- Prevención de conflictos (*Conflict Prevention-CP*).
- Operaciones de evacuación (*Evacuation Operation-EO*).
- Operaciones de asistencia humanitaria (*Assistant to Humanitarian Operations-HA*).

Posteriormente, en 2006, una vez realizado el RC 05, la UE solicitó a los diferentes países las aportaciones que estarían dispuestos a ofrecer mediante el cumplimiento del cuestionario *Headline Goal Questionnaire*. El Estado Mayor y el Comité Militar de la UE compilaron la información remitida por los países. Esto condujo a la elaboración del documento «Catálogo de Fuerza 07» (*Force Catalogue 07-FC 07*), que describe las capacidades disponibles en términos cuantitativos y cualitativos, proveyendo una visión de las capacidades disponibles para el año 2010. Después se analizaron estos documentos para finalizar el proceso de planeamiento de Fuerza en noviembre de 2007 con la publicación del «Catálogo de Progreso 07» (*Progress Catalogue 07-PC 07*), donde se identifican tanto las carencias en materia de capacidades como los riesgos operacionales asociados.

Simplificando el proceso, diríamos que lo que necesita la UE se plasma en el Catálogo de Requerimientos (RC) y lo que los

países ponen a disposición de la UE se recoge en el Catálogo de Fuerzas (FC). Las diferencias, por más y por menos, entre estos dos catálogos se reflejan en el Catálogo de Progreso (PC). Las diferencias por menos son las carencias que hay que solucionar, las cuales se priorizan para llevar a cabo las acciones necesarias teniendo en cuenta los escenarios relacionados, especialmente, los económicos. Posteriormente a este ciclo inicial, se realizó otro ciclo de planeamiento y se editó el FC09.

Actualmente nos encontramos en un nuevo ciclo que dará como primer resultado un nuevo catálogo de fuerza en 2011 – el FC 2011.

La LTV, que, como hemos visto, determina las futuras necesidades de las cuales se derivan los planes, sigue considerándose válida y, en principio, no está prevista su revisión hasta el próximo ciclo de planeamiento en 2013.

La metodología del CDP aprobada en el Comité de Directores de Capacidades de la Agencia estableció cuatro líneas de trabajo (entonces llamadas «STRANDs»):

STRAND A: la responsabilidad de este trabajo recae en el EUMC. Esta línea de trabajo desarrolla el proceso *Headline Goal*, que consiste en identificar las carencias en capacidades a corto plazo y establecer sus prioridades a partir de los objetivos establecidos en el *Headline Goal*.

STRAND B: la responsabilidad de este trabajo recae en la AED. Esta línea de trabajo consiste en identificar las tendencias futuras en las necesidades de capacidades militares analizando las amenazas y retos en las operaciones en el horizonte de 2025.

STRAND C: La responsabilidad de este trabajo recae en la AED. En esta línea de trabajo se trata de fomentar la colaboración entre los pMS mediante el establecimiento de una base de datos sobre planes y programas (incluidos los de I+T) de los pMS.

STRAND D: La responsabilidad de este trabajo recae en el EUMC. En esta línea de trabajo se analiza la experiencia acumulada en las operaciones de la UE.

De esta manera, el CDP consigue sus objetivos de hacer más operativo el ejercicio LTV, identificar prioridades en las capacidades y aumentar las oportunidades de cooperación entre los pMS. En resumen, se podría decir que, una vez definidas nues-

tras misiones y necesidades, se trata de analizar nuestra situación actual (STRAND A) para conocer nuestras carencias y riesgos operacionales, estudiar cómo será el futuro (STRAND B) para saber qué necesitaremos, decidir cuál es el camino (planes y programas a desarrollar, STRAND C) que hay que realizar para llegar preparados a ese futuro, y matizar todo ello con nuestra experiencia en las operaciones (lecciones identificadas-STRAND D).

Una vez finalizado el proceso de planeamiento con el PC07 y su priorización, la AED, previa consulta con los pMS, elaboró en 2008 una lista de las necesidades en materia de capacidades que era necesario acometer en primer lugar. En la reunión del Comité Director de Capacidades del 8 de julio de 2008 se identificaron 24 acciones emergentes del CDP, que se dividieron en dos grupos para priorizar su desarrollo.

Las doce primeras acciones seleccionadas fueron las siguientes:

1. Counter Man-Portable Air-Defense Systems (C-ManPADs).
2. Computer Network Operations (CNO.).
3. Maritime Counter Measures (MCM) in littoral sea areas.
4. Comprehensive Approach-Operating Implications (OICA).
5. Military HUMINT and Cultural / Language Training.
6. Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance (ISTAR) Architecture.
7. Medical Support.
8. Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Defence.
9. Third Party Logistic Support (TPLS).
10. Counter Improvised Explosive Devices (C-IED).
11. Increased availability of helicopters.
12. Network Enabled Capability (NEC).

La Agencia ya ha comenzado los estudios y trabajos necesarios para la definición de los requisitos en la mayoría de estas acciones. Solamente tres de ellas (CNO, OICA y HUMINT) continúan en estudio en el EUMC/EUMS.

Las doce acciones restantes, en las cuales ya han comenzado también los trabajos, son las siguientes:

- a) Information Management.
- b) Fuel & Power.

- c) Deployable Air Power for ESDP operations.
- d) Rapid Land Manoeuvre in the 21st Century.
- e) Sea-basing.
- f) Open Source Intelligence (OSINT)-military implications.
- g) Space.
- h) ISR Sensors and Collectors.
- i) Electromagnetic Spectrum Management.
- j) Wide-area Maritime Surveillance.
- k) Reception Staging and Onward Movement.
- l) Non-lethal Capabilities.

Actualmente, además de las revisiones del ciclo de planeamiento, se revisan los procesos de elaboración.

En síntesis, la situación actual en cuanto al desarrollo de capacidades está caracterizada por el Catálogo de Requerimientos, que sigue siendo válido puesto que el nivel de ambición, definido por el HLG2010, no ha cambiado. Se ha iniciado un nuevo ciclo que generará el nuevo Catálogo de Fuerzas, ya que las aportaciones de los diferentes países pueden variar de un ciclo a otro, generando un nuevo Catálogo de Progreso producido por la variación del Catálogo de Fuerzas. Finalmente, se ha diseñado una nueva metodología para identificar las acciones a desarrollar para subsanar las carencias en capacidades. Este nuevo método de análisis consolidará las posturas de todos los pMS sobre todas las capacidades consideradas durante el proceso, y servirá de apoyo para la identificación de las acciones concretas a desarrollar para resolver las carencias detectadas.

VI. CONSIDERACIONES SOBRE EL FUTURO

Como se ha visto, las capacidades que necesita la UE vienen determinadas por el nivel de ambición que se establezca, el cual depende de la guía política en vigor. Esta guía política proviene, principalmente, de la Estrategia Europea de Seguridad (Documento Solana), que previsiblemente, no experimentará grandes cambios.

En cuanto a los escenarios, parecen estables aunque, considerando la actividad que se está desarrollando contra la pirate-

ría, podría ser necesario valorar la inclusión de ésta como un escenario más. El Objetivo Principal (HLG) 2010 sigue en vigor, aunque pudiera ser necesario acometer su revisión.

Por lo tanto, no parece, de momento, que las capacidades necesarias en la UE vayan a experimentar grandes cambios ya que, si no cambia ni el nivel de ambición ni los escenarios, las capacidades necesarias seguirán siendo las mismas para cumplir las misiones asignadas.

Lo que sí cambiarán, posiblemente, son los compromisos cuando se ponga en marcha la «Cooperación Estructurada Permanente» que se recoge en el Tratado de Lisboa, la cual reforzará e impulsará el desarrollo de capacidades en la UE.

LA POLÍTICA EXTERIOR EUROMEDITERRÁNEA

ADOLFO CALATRAVA GARCÍA

*Investigador del Centro de Análisis de Seguridad
Universidad de Granada*

La dimensión mediterránea de la política exterior europea es la materia de este trabajo, en el que analizaremos las relaciones de poder que se establecen entre las riberas norte y sur del Mediterráneo. Cuando hablamos de la Política Mediterránea de la Unión Europea, hablamos de la política de la organización supranacional de la Unión Europea, pero también de las políticas nacionales de los Estados miembros en este ámbito. Sobre todo, países como España, Francia, Italia o Grecia.

En síntesis, la presentación consta de una breve introducción, sobre qué es la dimensión mediterránea, qué son las políticas comunitarias en el ámbito de la cooperación, qué implican, qué enfoques tanto teóricos como aplicados se utilizan para definir estas políticas y para ponerlas en marcha y cuál es su importancia, sobre todo, en el ámbito de la seguridad. Seguidamente se tratará la evolución de las políticas mediterráneas desde el inicio para proporcionar un marco histórico, para centrarnos a continuación en las tres grandes políticas que se han puesto en marcha desde mediados de la década pasada, que son la *Asociación Euromediterránea* —el Proceso de Barcelona, que empezó en 1995 y que como tal terminó en 2008, aunque en definitiva se sigue manteniendo— y las dos políticas vigentes en la actualidad, que son la *Política Europea de Vecindad*, abierta en 2004 y que se extiende más allá del Mediterráneo, hasta los países del este de Europa, y la *Unión para el Mediterráneo*, que es la política de relanzamiento del Proceso de Barcelona y la más reciente de estas iniciativas. Para finalizar, algunas conclusiones sobre la eficacia de estas políticas.

En primer lugar, hay que decir que la dimensión mediterránea dentro de la Unión Europea ha estado presente desde su fundación, desde el Tratado de Roma en los años 50, pero no solamente porque países fundadores de la Unión, como Italia o Francia, tenían colonias cuando se firma este Tratado, sino porque además, existía una dimensión sur de los países europeos no comunitarios, tales como España, Portugal o Grecia. Por tanto, desde un principio esta dimensión mediterránea está presente en las políticas europeas.

Al iniciar este estudio, tenemos que considerar a los países europeos mediterráneos no comunitarios, entre los que se incluirían hoy día los países balcánicos y, algunos que, como Turquía, tienen territorio en Europa y un peso importante en la definición de estas políticas mediterráneas. Además habría que tener en cuenta a los que podríamos llamar «países terceros mediterráneos», como son los que se encuentran en la ribera oriental.

Como todas las políticas europeas su evolución ha sido muy dinámica y adaptada a un contexto geopolítico y de seguridad cambiante, donde el peso y la influencia de la Unión Europea han ido creciendo a partir del final de la Guerra Fría. En esta evolución han incidido de forma importante los sucesivos procesos de ampliación.

Como ya se ha dicho, hay que tener en cuenta la dualidad entre las políticas exteriores de los Estados miembros y la política exterior de la Unión, que no siempre han sido coincidentes; sirvan de ejemplo los casos de España, que siempre ha intentado insertar su política regional mediterránea en el marco de política exterior de la Unión Europea, y de Grecia, fuertemente condicionada por sus intereses nacionales hacia Chipre y sus relaciones con Turquía.

En todo caso, las políticas de la Unión Europea han configurado un proceso de creación de un espacio regional, el Espacio Euromediterráneo, con el objetivo fundamental de aumentar la seguridad a través de la cooperación. Ese proceso se intensifica a partir de 1995 con el Proceso de Barcelona y se materializa a través de las políticas de convergencia. Estas políticas pretenden, más que una transferencia, la creación de unos modelos de relación, basados en diferentes enfoques teóricos de la seguridad,

incluso de la cooperación. Podemos encontrar una discusión entre las pretensiones normativas, que son las que distinguen a la Unión Europea como poder civil propuesto como modelo, y los intereses materiales o geopolíticos. Siempre ha habido en el espacio euromediterráneo cierta tensión entre ambos enfoques, cuyo análisis exhaustivo no es el objeto de este artículo.

Retomando la definición de un «espacio euromediterráneo», podemos decir que el Mediterráneo no es una unidad con coherencia social ni geográfica, al menos en toda su extensión. Más que un espacio geográfico, podríamos hablar de una construcción histórica, forjada desde tiempos de los romanos. Este espacio es ciertamente la dimensión sur de la Unión Europea, que va desde Finlandia a Portugal; una dimensión regional que se ha tratado de construir sobre todo desde mediados de los 90. Hay que juzgar siempre la realidad y la utilidad de estos espacios; siempre hay que tener en cuenta para qué se han creado, cuál es el objetivo que subyace en esa creación y esto debe ponerse en relación con la Política Europea de Vecindad que engloba no solamente los países del Mediterráneo, sino también los del Este, lo que sugiere una visión diferente en la construcción de este nuevo espacio.

La seguridad es un aspecto fundamental en el espacio euromediterráneo. Existe una serie de retos claros dentro de esta dimensión, como son el terrorismo, la dependencia energética, los problemas medioambientales y de contaminación del mar, la política y estabilidad social de los países terceros mediterráneos, de las que pueden derivarse consecuencias muy importantes para la Unión, y, sobre todo y por encima de todo, está el conflicto árabe-israelí, o más en concreto palestino-israelí que, por sus implicaciones tiene un alcance global. Esos son los principales retos o amenazas que existen en esta dimensión y, si los comparamos con las amenazas que define la Estrategia Europea de Seguridad, veremos que de forma implícita están presentes: terrorismo internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, estados fallidos y crimen organizado.

Hay tres asuntos clave dentro de esta política euromediterránea. El primero es la dimensión mediterránea de la ampliación, donde deben tomarse en consideración las aspiraciones de Tur-

quía como país candidato. Turquía es un elemento esencial en esta política europea esencial para el Mediterráneo, porque de su inclusión o ausencia se derivan unos escenarios y unas consecuencias diferentes. El segundo asunto sería la resolución del conflicto de Oriente Medio y el proyecto de creación de un Estado palestino. Los países europeos y la Unión han estado presentes en el conflicto árabe-israelí desde sus inicios, con una falta de unanimidad en el apoyo que se ha ofrecido al Estado de Israel. El último asunto, al que dedicaremos mayor atención, es la Política de Cooperación de la Unión Europea, concretada en su Política de Vecindad y, sobre todo, en la Unión para el Mediterráneo. No se considera aquí la dimensión de defensa de la Unión Europea, que, por su alcance, requeriría de un estudio más amplio.

Existen, para terminar esta introducción, tres tipos de acciones políticas, de medidas o de herramientas que se pueden llevar a cabo desde la Unión Europea. La primera de ellas serían las medidas europeas unilaterales, es decir, las decisiones del Consejo o de la Comisión en relación con la política de cooperación europea.

Una segunda categoría serían las medidas bilaterales, los acuerdos de asociación que se han llevado a cabo desde los años 50, entre las autoridades comunitarias y un país en concreto de la zona mediterránea. Estos acuerdos de asociación no solamente están para los países del Sur y del Este del Mediterráneo, también los tuvo España antes de incorporarse, también los tuvo Grecia, Turquía los ha tenido, etc. Este acuerdo bilateral explora las necesidades e intereses compartidos.

Por último, existe una medida multilateral que es la creación de un *partenariado* o asociación. Ya no se trata de un acuerdo entre Unión Europea y un país, sino que se establece entre los países de la Unión Europea y países del ámbito mediterráneo. Todos sentados en una mesa, intentando poner en común una serie de políticas para afrontar unos retos. Su arquitectura es mucho más compleja, pues se trata normalmente de una conferencia intergubernamental a diferentes niveles. El Proceso de Barcelona o Asociación Euromediterránea es la primera política multilateral que pretende la creación de un verdadero espacio regional.

El Tratado de Roma incluía una referencia a los intereses históricos y culturales que existían con las colonias, en particular las de Francia, del norte de África. Se trata de una referencia explícita que podría entenderse como una política mediterránea *de facto*. Pero es en los años 70 cuando se establece una primera estrategia colectiva de la entonces Comunidad Económica Europea, conocida como Política Mediterránea Global. Esta acción colectiva no implica un proceso multilateral; se trata de nuevos acuerdos de asociación, siempre bilaterales, pero que representan un nuevo esfuerzo en esta dirección. Más tarde, en 1991, con el fin de la Guerra Fría y con el inicio de numerosas iniciativas multilaterales, hay un primer impulso de la política mediterránea renovada que, aunque sigue siendo bilateral, busca un objetivo que está presente en todas las políticas posteriores de la Unión Europea: el fomento de la integración regional. Se trata ahora de crear espacios de seguridad, espacios de desarrollo, mediante la promoción de una integración regional de estos países que proporcione un foro de diálogo multilateral. Esta es la Política Mediterránea renovada que, obviamente, fracasó.

A principios de los años 90, está claro que este proceso de la Política Mediterránea renovada no cumple sus objetivos, por lo que se decide dar un nuevo impulso aprovechando un momento donde hay una situación internacional que invita al multilateralismo y donde, tras la aprobación del Tratado de Maastricht, además hay una situación interna de la Unión Europea que invita a poder llevar a cabo políticas más ambiciosas en el exterior. Esta política euromediterránea es una iniciativa de Francia e Italia y, sobre todo, de España. Es una política que se negocia y se pone en marcha entre estos tres países que son los que tienen más intereses en el Mediterráneo. Se basa en un enfoque multilateral y en una aproximación holística, integral, una *comprehensive approach*. En ella, tendrán cabida todas las dimensiones, con grandes objetivos, como el desarrollo económico, la democratización y la creación de un espacio de paz y seguridad en el Mediterráneo, todos ellos interconectados. Esta era la visión multilateral del Proceso de Barcelona en 1995. Es un proyecto con conferencias intergubernamentales que promueven las reformas desde arriba, pero que no se olvida de la importancia del acercamiento horizontal

de las sociedades, apoyando iniciativas no gubernamentales. Este planteamiento está presente desde entonces en los proyectos de la Unión Europea de todo tipo, no solamente de seguridad, tratando de crear una serie de redes que potencien la sociedad civil, para reforzar este enfoque descendente con procesos hacia arriba.

El Proceso de Barcelona tenía tres grandes «cestas»: el diálogo político, la cooperación económica y la promoción de la sociedad civil. En el año 2005 se evaluó este proceso, y ante el alcance limitado de los resultados obtenidos, se decide relanzar un nuevo proceso, la Unión para el Mediterráneo, que deberá asumir viejos retos como la creación de un espacio de paz y de seguridad —amenazado por el terrorismo transnacional—, la democratización de los sistemas políticos, la integración regional y las reformas para reducir los enormes desfases socioeconómicos que hoy existen y para permitir la compatibilidad entre estructuras económicas muy diferentes. Habría que preguntarse si verdaderamente el requisito de la cooperación y el desarrollo económico, como paso previo para la democratización y la seguridad ha sido el más adecuado. Preguntarse si no tendría que haber existido mayor condicionalidad para recibir ayudas económicas, exigiendo avances políticos paralelos, sin perder de vista que todo esto debería hacerse en un marco de diálogo más equilibrado, sin la centralidad de la Unión Europea como propietaria de los principales fondos.

A raíz de las ampliaciones de la Unión hacia el Este y de la publicación de la primera estrategia europea de seguridad, en 2003 se pone en marcha una nueva política, a iniciativa de Suecia y Reino Unido. Esta vez no será solamente mediterránea, pues se trata de un proyecto, la Política Europea de Vecindad, que incluye todo el espacio de las fronteras de la Unión Europea: el ámbito mediterráneo, pero también el ámbito oriental —Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y el Cáucaso e incluso Rusia—, de mayor interés para algunos Estados miembros que las relaciones con Marruecos, con Argelia o incluso que el conflicto palestino-israelí.

Esta nueva política tiene el objetivo de establecer un marco común y homogéneo para la PESC, para la política exterior de la Unión Europea en relación a sus vecinos, lo que le concede un

mayor grado de coherencia. Para definirla se aplica un enfoque basado en un proceso de estabilización y asociación, de convergencia, similar al que siguen los candidatos a la hora de integrarse en la Unión Europea. Pero esta aproximación ya no es multilateral, sino mucho más práctica, de carácter bilateral; no hay un enfoque holístico, ni integral, sino más funcional y pragmático. Es decir, la Unión se pregunta qué es lo que le interesa con este país, qué quiere cambiar de este país y en función de las respuestas promueve un acuerdo con este país para avanzar más eficazmente en la cooperación. Es un procedimiento más específico ya que se buscan reformas muy concretas en estos países y, además, es más flexible, permitiendo adoptar diferentes velocidades en función del interés y la disposición de los interlocutores.

Hay que añadir otro elemento, que es la condicionalidad. Este es un factor muy importante en las políticas de cooperación. Las ayudas económicas europeas se condicionan a la ejecución eficaz de una serie de reformas. Estas condiciones se recogen en la herramienta principal de la Política Europea de Vecindad, que es el Plan de Acción. En este documento la Comisión y las autoridades de cada país acuerdan de forma bilateral llevar a cabo una serie de reformas políticas y económicas y se aprueba un procedimiento para evaluar su cumplimiento. Otra herramienta fundamental son los fondos, el *European Neighborhood Policy instrument*, que es el instrumento europeo de vecindad y asociación. Desde 2007 a 2010 incluye 13 billones de euros destinados a diversos países, incluida Rusia.

En resumen, es una política con las ventajas y los inconvenientes de su bilateralidad, que ha proporcionado una mayor funcionalidad que la existente en el Proceso de Barcelona. Esta mejor adaptación a las preferencias no sólo de los países vecinos, sino también de los Estados miembros, permite una mejor aplicación del principio de condicionalidad, pero a cambio se pierde en coherencia regional. No se crea tanto espacio regional, sino que se va a un espacio de varias velocidades, como corresponde a una política diseñada con criterios realistas.

En paralelo y coordinadamente con la Política Europea de Vecindad, el presidente francés Sarkozy, lanzó en 2008, su propuesta de Unión para el Mediterráneo, que viene a ser una

refundación del Proceso de Barcelona, bajo criterios más funcionales y pragmáticos. Aunque la actual Unión para el Mediterráneo exige un proceso político de debate y de diálogo, admite diferentes posturas entre los socios europeos. El resultado final es una iniciativa multilateral, que algunos autores han calificado como «cooperación a la carta», concretada en proyectos donde la participación de los países es voluntaria y flexible, abiertos incluso a países que no pertenecen al espacio euromediterráneo y al capital privado. Aunque formalmente comenzó el 14 de julio de 2008 en la cumbre de París, el avance es lento y algo incierto en cuanto a los resultados finales, sobre todo para crear un espacio regional coherente.

La creación de la Unión para el Mediterráneo se produce a través de un proceso singular. La idea surge como una propuesta incluida en el programa electoral de Nicolás Sarkozy, donde se presenta como una nueva organización, que incluya sólo a los países del Mediterráneo. La propuesta se asocia a la solución de la integración de Turquía en la Unión Europea, lo que abrió un debate en el que Turquía se negaba a conformarse con su inclusión en una organización de segunda clase frente a su objetivo de entrar en la Unión Europea como miembro de pleno derecho.

El proceso de negociación empieza cuando la presidencia francesa lanza esta iniciativa durante su presidencia europea en el segundo semestre de 2008, solicitando el apoyo de los demás Estados miembros. Tras algunas dificultades iniciales, se alcanza un consenso entre Francia y Alemania que permite lanzar en la cumbre de París esa nueva organización que se llamaría Proceso Barcelona-Unión para el Mediterráneo. En esa cumbre se consiguió que se sentasen árabes e israelíes, sirios y libaneses, lo que, en sí mismo, representó un éxito. En septiembre de 2008, cuando emerge en toda su magnitud la actual crisis económica, el proceso se paraliza.

Los países de la Unión para el Mediterráneo trascienden el ámbito euromediterráneo. El nuevo proceso mantiene el principio de multilateralidad, pero se aplica con mayor funcionalidad e incorpora un principio, aún poco desarrollado, que es el de copropiedad de la organización: no se trata de asociar a terceros países a la Unión Europea, sino de establecer un nuevo modelo de

asociación basado en la copropiedad de sus socios. Esto se ha materializado en fórmulas como una copresidencia rotatoria, cada dos años, con un país del norte y un país del sur. Empezaron Francia y Egipto, como países de referencia tanto en el norte como en el sur y el este. Se han creado nuevas estructuras, con un secretariado permanente en Barcelona, una asamblea local y una regional y se han programado cumbres bienales.

En cuanto a las áreas de cooperación principales, están las de energía, transporte marítimo y transporte terrestre, medioambiente, educación, protección civil ante los desastres naturales y cooperación económica, con una escuela de negocios. En materia de educación, se ha creado la Universidad Euromediterránea, en Eslovenia; en energía, se ha suscrito una serie de acuerdos con entrada de capital privado.

Es una política que nace con muchos interrogantes por su carácter intergubernamental. Es muy difícil implicar la condicionalidad en la copropiedad, pero la primera es una exigencia de la Política Europea de Vecindad, que gestiona los fondos más importantes. El desarrollo de los proyectos depende de los recursos que se puedan movilizar, y, hoy día, éstos son escasos.

CAPÍTULO IV
ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA.
LA POLÍTICA COMÚN
DE SEGURIDAD Y DEFENSA
EN LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2010

LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y DEFENSA. LA VERTIENTE EXTERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS

JAVIER ROLDÁN BARBERO

*Catedrático de Derecho internacional y Relaciones internacionales
Universidad de Granada
jroldanb@ugr.es*

I. CUESTIONES PRELIMINARES: EL NUEVO MARCO DE LA SEGURIDAD

El panorama internacional ha cambiado por muchos conceptos, y el de la seguridad es uno de los ámbitos donde la transformación está siendo más notoria y profunda¹. Así, la seguridad interna y la internacional se van aproximando y hasta solapando, del mismo modo que la distinción entre el terrorismo interno (en España ejecutado especialmente por la ETA) y el internacional (en España proveniente en esencia del fundamentalismo islámico) se ve atenuada: la victoria sobre la organización vasca necesita de la cooperación internacional y el terrorismo yihadista tiene raíces internas. Lo mismo ocurre con la seguridad privada

1. Sobre este nuevo contexto político y jurídico en la materia véase J. ROLDÁN BARBERO: «El nuevo panorama de la paz y la seguridad internacionales y su reglamentación jurídica». En D. J. Liñán Nogueras, J. Roldán Barbero: *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*. Madrid, 2008. Igualmente, H. TORROJA MATEU (dir.): *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*. Barcelona, 2007. Págs. 13-38. Desde el ámbito castrense y vinculado a la realidad española, puede verse D. RUBIO GONZÁLEZ: «España y el próximo conflicto armado. Un apunte militar para nuestra futura estrategia de seguridad nacional». *Ejército de tierra español*. Octubre-2010. Núm. 834. Págs. 6-14. Esta misma publicación, en su número extraordinario 837 de diciembre de 2010, consagra un monográfico a los «Retos, riesgos y amenazas al inicio del siglo XXI».

y la pública. La privatización de la fuerza armada en las relaciones internacionales es un hecho: tanto desde el prisma de los sujetos activos (las sanciones internacionales decretadas contra personas vinculadas a la red Al-Qaeda por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) como de los encargados de combatir la violencia (delegación de estos poderes en compañías privadas con un estatuto jurídico-internacional indefinido). Es ilustrativo a este respecto lo ocurrido con la vigilancia a bordo de los buques que faenan en aguas del Océano Índico, cerca de Somalia. Al decidirse la imposibilidad de que las Fuerzas Armadas llevaran a cabo estas funciones, se ha optado por la modificación del Reglamento de Seguridad Privada y del Reglamento de Armas «para permitir que la prestación de la seguridad a bordo de los buques mercantes y buques pesqueros de bandera española en situaciones de especial riesgo para personas y bienes, pueda ser prestada por el personal de las empresas de seguridad, mediante la utilización debidamente controlada del armamento adecuado...»². No obstante, estos costosos servicios, que han evitado decenas de ataques piratas, son en buena parte financiados por el Estado (tanto por el Gobierno central como por la Comunidad Autónoma vasca)³, y el Ministerio de Defensa colabora en la formación de estos vigilantes de seguridad privada⁴. Este estado de cosas no significa, sino más bien al contrario, la pérdida de peso del Estado frente a los nuevos retos y amenazas que se ciernen en el

2. Real Decreto 1628/2009, de 30 de octubre. BOE de 31.10.2009. Aun así, el Ministerio de Defensa se ha comprometido a dar una instrucción «específicamente militar» a los agentes de seguridad privada que protegen a los pesqueros españoles en el Índico.

3. Cfr. Real Decreto 1257/2010, de 8 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la contratación de seguridad privada a bordo en los buques congeladores que actualmente operan en el Océano Índico. BOE de 9.10.2010.

4. Orden DEF/467/2011, de 2 de marzo, por la que se aprueban las Normas para la colaboración del Ministerio de Defensa en la formación de los vigilantes de seguridad privada encargados de la prestación del servicio de seguridad en buques que naveguen bajo bandera española y para el apoyo logístico en el transporte del material imprescindible empleado en su servicio. BOE de 8.03.2011.

panorama internacional, los cuales ponen a prueba precisamente el régimen de derechos fundamentales en los sistemas democráticos. Es la consabida dialéctica libertad-seguridad.

Al sustantivo seguridad se le añaden ahora distintos adjetivos, todos ellos mediatizados por el marco internacional: «ecológica» (el cambio climático...), «alimentaria» (las vacas locas), «sanitaria» (la Gripe A), «energética» (suministro de petróleo, de gas), «económica» (ataques especulativos de los mercados internacionales durante la crisis de la deuda en 2010), «informática» (España sufrió en 2009 más de 40 *ciberataques* graves, alguno de ellos dirigido contra el Centro Nacional de Inteligencia)... De esta suerte, la seguridad va adquiriendo un sentido polisémico, transversal que acaba implicando a menudo a los órganos judiciales⁵ y a prácticamente todos los departamentos ministeriales (¡nunca el Ministerio del Interior tuvo una agenda exterior tan intensa, y no solo por los compromisos internacionales de la Guardia Civil!). Esta naturaleza multifuncional se percibe en la variedad de cuestiones sopesadas y personas consultadas para la aprobación de la primera Estrategia de Seguridad Nacional española⁶. Con este panorama, los conceptos tradicionales que han presidido las relaciones internacionales atinentes a la paz van mudando su alcance: se habla de «guerra asimétrica», de conflictos armados que no pueden acabar con una victoria o una derrota clara (pensemos en la intervención armada en Irak o en Afganistán), de contendientes no identificados, de nuevos tipos de amenazas, de *war amongst people* o de *boots on the ground* para sig-

5. Citemos dos resoluciones pronunciadas recientemente: en una, del Tribunal Supremo de 17.10.2009 (Sala de lo Contencioso), se investiga el envío de contenedores de transporte de óxido de uranio desde Salamanca a Estados Unidos. En la otra, dictada por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 2.6.2010, se condena a seis miembros de la organización criminal georgiana Kutaisi.

6. Cfr. F. ARTEAGA: «Hoja de ruta para la Estrategia de Seguridad Nacional española». *ARI*. Real Instituto Elcano. Núm. 57. Octubre-2008. Págs. 22-27. Es significativo a este respecto que el propio director del CNI, Félix Sanz Roldán, ha reconocido, en una conferencia pronunciada el 22 de noviembre de 2010 en la apertura del II Congreso de Inteligencia, que las nuevas amenazas están pillando «casi sin experiencia y sin capacidad de reacción».

nificar la creciente necesidad de integración de las fuerzas militares entre la población civil, etc.⁷

Consecuentemente, la seguridad en España y afuera se va, en parte, desmilitarizando, se va compartiendo progresivamente con los elementos y las misiones civiles: una seguridad «en 3-D», se ha escrito: defensa, diplomacia y desarrollo⁸. Es sintomático, en este orden de ideas, que el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, adoptado en noviembre de 2010, pase a llamarse ahora «de seguridad y defensa» y que consagre a este último ámbito una buena parte de su contenido⁹. Expresión de este espíritu tendente a la «seguridad blanda» es la idea de la Alianza de Civilizaciones, lanzada por España y copatrocinada con Turquía, que aspira al entendimiento y a la superación de prejuicios entre culturas diversas como un medio preventivo de conflictos. Esta Alianza ha sido asumida expresamente por la ONU en 2005, si bien la idea parece mejor intencionada que efectiva. Precisamente, España, que ha sufrido el tremendo zarpazo del fundamentalismo islámico, y que permanece aún en su punto de mira, debe cooperar activamente para la superación de los fanatismos, muy próximos geográficamente a nosotros¹⁰. Téngase en

7. Este género de asuntos fueron expuestos en la Conferencia pronunciada por el Teniente General PUENTES ZAMORA, Jefe del MADOC, en el Aula de Cultura Ideal el 18 de marzo de 2019, sobre el tema «El MADOC, líder en la resolución de los nuevos conflictos».

8. J. NÚÑEZ VILLAVERDE: «La seguridad de España en 3-D». *El País*. 28.9.2010. Se entiende, entonces, que los propios organismos militares vayan ampliando su ámbito de reflexión hacia una concepción más amplia de la seguridad, tal como se deriva del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en su cumbre celebrada en noviembre de 2010.

9. Véase, desde la perspectiva interna española y como último instrumento de referencia al respecto, la Orden PRE/1329/2010, de 20 de mayo, por la que se publica el Acuerdo por el que se aprueba el II Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones (BOE de 22.5.2010). El primer Plan figura publicado en el BOE de 23.01.2008. F. ARTEAGA: «La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?». *ARI*, núm. 83. Febrero-2011, págs. 15-19.

10. La posición geográfica e histórica de España, así como su alineamiento con las democracias occidentales, la mantienen, con independencia del conflicto en Irak, en Afganistán o cualquier otro, bajo amenaza de este género de terrorismo. Ya era advertido por J. VALENZUELA en su libro publicado en 2002, *España en el punto de mira. La amenaza del integrismo islámico*. Temas de Hoy.

cuenta que otros atentados terroristas, como el perpetrado en Casablanca en 2003, se producen en el exterior pero también contra objetivos e intereses nacionales; o bien, que desde España se preparan y exportan ataques fuera de nuestras fronteras. En consecuencia, se entiende que la protección de nuestra seguridad sea incumbencia de numerosos y variados departamentos administrativos. El supuesto del Consejo de Defensa Nacional establecido en España es expresivo, al estar compuesto, entre otros sectores, de representantes de los ministerios de Interior, Exteriores y Economía, aparte de Defensa y de estar presidido por el Presidente del Gobierno¹¹.

Todo el estado de cosas referido está provocando en los últimos años, como corolario natural, un replanteamiento profundo, y especialmente una internacionalización, del Ejército y de las funciones y la doctrina militares tradicionales, como pasamos a ver seguidamente. Conviene, sin embargo, no pasar por alto ahora que los ejércitos siguen siendo un parámetro del poder e influencia de un Estado y que no están cerca, sino más bien lejos, los tiempos de una reducción de su tamaño en el mundo¹². La carrera de armamentos observada últimamente en Asia y América Latina da fe de esta inquietante tendencia.

Por lo demás, la imprevisibilidad consustancial al conjunto de las relaciones internacionales (¿quién anticipó la caída del comunismo?, ¿quién las revueltas árabes de 2011) impide pontificar en esta materia, pues las verdades de un día se desvanecen o se desmienten con frecuencia al día siguiente. Al redactar y revisar estas líneas la catástrofe política y humanitaria de Libia se está desarrollando. Quizá este nuevo episodio de la historia universal de la infamia ofrezca nuevas enseñanzas y reflexiones sobre las misiones internacionales del ejército español.

11. Art. 8 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional. BOE de 18.11.2005.

12. Sobre estas cuestiones, y muchas otras que aparecerán en la parte final del trabajo, véase I. MARRERO ROCHA: *La participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones de paz*. Plaza y Valdés. Madrid, 2007. Págs. 33 y ss.

II. LA TRANSFORMACIÓN DEL EJÉRCITO ESPAÑOL

Como causa y efecto, a la vez, de los cambios experimentados en las Fuerzas Armadas españolas, su marco jurídico se ha modificado sustancialmente, en particular en el nuevo siglo. Lo ha hecho, desde luego, en sus principios básicos, recogidos ahora en la Ley Orgánica 5/2005 sobre la Defensa Nacional, que ha reemplazado a la anterior, de 1980, modificada en 1984. También se ha dotado al Ejército de unas nuevas Reales Ordenanzas, aprobadas en 2009, que reemplazan al anterior código deontológico, promulgado durante la Transición, en concreto en 1978¹³. Se han ido sucediendo durante la democracia las distintas Directivas nacionales sobre la Defensa, la vigente es la 1/2008 (la anterior data de 2004); todo ello en espera de la proyectada Estrategia de Seguridad Nacional española.

Este marco jurídico general —de presente y de futuro— se ha visto acompañado de un notable número de instrumentos legales relativos a sectores más específicos, como la estructura orgánica¹⁴ y la operativa¹⁵ de las Fuerzas Armadas.

De resultas de este denso acervo legal ha resultado un nuevo perfil del militar español: de su carrera¹⁶, del origen de sus componentes (con su profesionalización¹⁷, su apertura a la mujer¹⁸, al inmigrante¹⁹), hasta de su equipamiento futuro²⁰.

13. Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. BOE de 7.2.2009.

14. Cfr. Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos. Posteriormente, fue la Orden DEF/3537/2003, de 10 de diciembre, la que desarrolló la estructura orgánica básica. Más próxima en el tiempo, la Orden DEF, 1298/2009, de 14 de mayo, ha modificado la referida Orden de 2003. BOE de 25.5.2009.

15. Real Decreto 787/2007, de 15 de junio, por el que se regula la estructura operativa de las Fuerzas Armadas. BOE de 16.6.2007.

16. El diseño actual de la carrera militar, que pretende acercarla a la población civil y a los títulos universitarios, está establecido en la Ley 39/2007, de 29 de noviembre, de la Carrera Militar. BOE de 20.11.2007.

17. Mediante la supresión, en 2001, del servicio militar.

18. Actualmente, España es el segundo país de la UE con un porcentaje mayor de mujeres en su ejército: el 12,2 % del total de sus efectivos (en total, casi 16.000 mujeres, de las que 1.782 son cuadros de mando).

Ciertamente, sus funciones y su imagen ante la opinión pública se han revalorizado sensiblemente, con nuevas actividades como las derivadas de la creación, en 2005, de la Unidad Militar de Emergencias (UME), destinada a colaborar con el resto de administraciones en este tipo de siniestros (inundaciones, incendios, nevadas, etc.)²¹. Lo más notable, claro está, es la democratización experimentada por el Ejército español en su organización interna y en sus funciones internas e internacionales, nada que ver con un pasado de intervencionismo y ocupación del poder, con unos militares que dimanaban y representaban el poder autoritario del franquismo²². El artículo 8 de la Constitución de 1978 ya les otorgaba un nuevo papel, vinculado a la defensa del ordenamiento y los valores constitucionales. La Ley de la Defensa Nacional formaliza el control parlamentario de sus misiones. De ninguna manera se puede decir, como se hace de Pakistán o de Corea del Norte, que estamos ante un Ejército que detenta un país, sino de una nación que tiene unas fuerzas armadas que custodian y respaldan el sistema democrático; ni siquiera nues-

19. Art. 68 bis de la Ley 32/2002, de 5 de julio. BOE de 6.7.2002. Esta posibilidad está, empero, limitada a los países de nuestro entorno cultural y al 9% de los efectivos totales.

20. Ese nuevo equipamiento, más ligero, fue presentado en Granada el 25 de mayo de 2010 y contempla una conexión permanente a Internet. Naturalmente, su implantación efectiva y generalizada está pendiente de las disponibilidades presupuestarias.

21. También debemos consignar, en este orden de ideas, la militarización del tráfico aéreo en España decidida por el Gobierno de la nación con motivo de la huelga salvaje ejecutada por los controladores en las vísperas del puente de la Constitución y la Inmaculada de 2010. Se ha tratado del primer «estado de alarma» declarado bajo la democracia española. Véase el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA. BOE de 4.12.2010.

22. De hecho, el 4 de diciembre de 2009 se aprobó una Declaración Institucional de reconocimiento a miembros de las Fuerzas Armadas en la transición a la democracia con especial mención a la Unión Militar Democrática (UMD). Orden PRE/3279/2009, de 4 de diciembre. BOE de 5.12.2009.

tras fuerzas armadas desempeñan una función desmedida en nuestro orden constitucional como el de ejércitos de otras democracias, caso de los Estados Unidos de América²³. Su organización y estatutos internos, aun dentro de la singularidad de la función militar —avalada por el Convenio y el Tribunal europeos de derechos humanos²⁴—, tienden a la defensa de los derechos y libertades públicas, tal como se consagra, con las referidas especificidades, en el controvertido Proyecto de Ley derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Así las cosas, no levanta polémica ni comentario el hecho de que un militar esté actualmente al frente del Centro Nacional de Inteligencia; ni causa extrañeza que el Ejército sea una de las instituciones públicas mejor valoradas por la opinión pública española; ni resulta paradójico que este sentimiento sea compatible, y hasta complementario, de la cultura de paz asentada generalmente en los campos público y privado de España, y proclamada constitucionalmente y en leyes ordinarias²⁵. Este estado de cosas se aparta, felizmente, del papel tradicional del Ejército como garante del orden público en todas las quiebras constitucionales ocurridas en España desde la primigenia Constitución de 1812.

23. Entre los papeles singulares atribuidos en los distintos países a las Fuerzas Armadas llama la atención el estipulado en Turquía, como guardián del laicismo frente a una islamización del Estado, que podría conducir probablemente a una mengua de libertades en aquella estratégica nación.

24. Al respecto, puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 14.9.09 (Rec. 46/2009, S. 5.^a). En esta resolución, como en muchas otras dictadas en España, se invoca expresamente la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en la materia. En concreto, la «Engel y otros», de 8.6.1976, que, tras sostener que la libertad de expresión garantizada por el Convenio de Roma de 1950 es aplicable a los militares, señala que «el funcionamiento eficaz de un ejército difícilmente se concibe sin reglas jurídicas destinadas a impedir que sea minada la disciplina militar». En general, se constata, como consecuencia de una mayor conciencia de sus derechos, un mayor recurso al ámbito judicial por parte de los militares españoles. En este orden de ideas, el Consejo General del Poder Judicial ha decidido, que, a partir de 2011, asumirá la competencia de inspección de los juzgados y tribunales militares que le viene reconocida por la Constitución española.

25. Véase, especialmente, la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz. BOE de 1.12.2005.

Evidentemente, la mayoría de los cambios apuntados se proyectan o afectan al ámbito internacional, tal es el caso de la aceptación de soldados de otras nacionalidades o también la previsión de que la UME actúe en el exterior, como aconteció con motivo del devastador terremoto en Haití en 2010. De hecho, en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 se enumera un conjunto abierto de misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas, misiones en las que el componente nacional o internacional no siempre está bien delimitado. Pero veamos más específicamente la dimensión internacional de las Fuerzas Armadas españolas, que constituye el objeto nuclear del presente trabajo.

III. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL EJÉRCITO ESPAÑOL

1. *Cuestiones generales*

Según apuntamos al principio, el ámbito de la seguridad es polifacético, y ha sido objeto de una profusa regulación normativa en los últimos años en sus distintas vertientes, desde acuerdos generales de cooperación²⁶ hasta normas atinentes a sectores muy específicos²⁷.

En cuanto a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, tradicionalmente reclusos y especializados en el orden doméstico, su apertura al exterior ha sido muy acusada en los últimos años. Esta internacionalización ha afectado a todos sus estamentos, incluida la Guardia Civil, cuya naturaleza, mitad policial mitad militar, sigue generando debates y cuyo modelo de «gendarmería» y cuyas operaciones se han proyectado a terceros países, hasta el pun-

26. Es el caso del Convenio Marco suscrito con la República Democrática del Congo, hecho en 28 de enero de 2008 y publicado en el BOE de 9.11.09. En la letra f) de su artículo 1 se menciona, en efecto, entre los ámbitos generales de colaboración «la gestión de la paz y de los conflictos».

27. Es el caso, por imperativo de la normativa internacional, de la Orden PRE/735/2010, de 17 de marzo, por la que se modifica la lista de productos incluidos en el anexo I del Real Decreto 330/2008, por el que se adoptan medidas de control a la importación de determinados productos respecto a las normas aplicables en materia de seguridad de los productos. BOE de 26.3.2010.

to de que un coronel de la «benemérita» fue el máximo responsable de la misión Eujust Lex de la Unión Europea en Irak²⁸.

Las relaciones internacionales de España que implican a las Fuerzas Armadas revisten numerosas modalidades, algunas concierne a sus homólogos de otros países, como es la formación e instrucción, en suelo español o en el exterior, de oficiales de más de cincuenta nacionalidades, sin profundizar ahora en los juicios sustanciados en España contra militares extranjeros. El «caso Couso», seguido en la Audiencia Nacional, por la muerte a disparos de tropas estadounidenses de este reportero español, es un ejemplo ilustrativo de esta posibilidad y de los problemas jurídico-políticos que encierra²⁹. También es reseñable, y gratificante, la tipificación expresa en la última reforma del Código Penal español, en vigor desde el 1 de diciembre de 2010, como delito del reclutamiento o alistamiento de *niños soldado*, o su utilización para participar directamente en conflictos armados (art. 612, 3).

Podemos espigar a continuación otros ámbitos que han experimentado la internacionalización de la Defensa: las relaciones diplomáticas —con la proliferación de agregadurías de Defensa en nuestras misiones diplomáticas³⁰—, la investigación científica (con

28. Como ilustración de las funciones y deberes militares extendidos a la Guardia Civil, pueden citarse dos Reales Decretos aprobados el 5.11.2010. En virtud del 1437/2010 se declara la aplicación para los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. BOE de 6.11.2010. El segundo, el 1438/2010, se refiere a las misiones de carácter militar encomendadas a la Guardia Civil. BOE de 6.11.2010.

29. Este asunto ha sido ya objeto de numerosas resoluciones judiciales por parte de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo. La última decisión ha sido el Auto de prisión contra los militares norteamericanos pertenecientes a la compañía del Regimiento de Blindados que disparó el proyectil que ocasionó el fallecimiento del periodista. Se trata de un Auto dictado el 29.7.2010 por el Juzgado Central de Instrucción núm. 1 en el Sumario 27/2007. Con posterioridad, el mismo Juez instructor se desplazó al lugar de los disparos en Bagdad.

30. Véase, por ejemplo, el RD 345/2010, de 19 de marzo, por el que se crea la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República de India. BOE de 6.4.2010. La organización y el funcionamiento de estas agregadurías están recogidos en la Orden DEF/783/2007, de 22 de marzo. BOE de 30.3.2007.

el buque de investigación oceanográfica *Hespérides* de la armada española), la creación de comisiones mixtas con terceros países para esos asuntos³¹, el intercambio de información clasificada³², o bien el comercio. Los negocios militares al respecto se refieren fundamentalmente al boyante negocio de la venta de armas a terceros países, incluida la exportación de tecnología militar de vanguardia al exterior, sector que sostiene 18.000 empleos directos y 50.000 indirectos en España³³. En ocasiones, la postura de Espa-

31. Véase, por ejemplo, el Canje de Notas constitutivo del Acuerdo entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos sobre la creación de una Subcomisión para Asuntos de Defensa en el marco de la Comisión Binacional México-España. BOE de 29.7.2010. Con otros países, más cercanos, como Francia y Portugal se han constituido Consejos de ministros de seguridad y defensa.

32. Lógicamente, este género de acuerdos —de gran importancia y sensibilidad— es concluido con países con quienes España mantiene una cooperación estable y una convergencia de valores. Esto sucede con países de fuera de Europa (el celebrado con Corea del Sur está publicado en el BOE de 12.3.2010), pero sobre todo con socios europeos (el celebrado con Finlandia en la materia está publicado en el BOE de 23.4.2010).

33. La Ley del sector, la 53/2007, de 28 de diciembre (BOE de 29.12.2007), se propone dotar a este comercio de un mayor control y transparencia, prohibiendo expresamente la exportación a países que violan los derechos humanos. Pese a estos límites, y a la crisis económica, España aumentó un 44% sus ventas de material militar y de doble uso hasta alcanzar los 1.346 millones de euros en 2009. Las cifras en el primer semestre de 2010 son aún más favorables para el sector: aumento de un 78% en la exportación. En este orden de asuntos hay que mencionar también el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la represión del contrabando, regulada hasta ahora por una Ley de 1995, actualmente a debate en las Cortes Generales. Esta normativa se refiere, entre otras cosas, al control del comercio internacional de material de defensa o de productos y tecnologías de doble uso. Esta materia ya está disciplinada en el Real Decreto 2061/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso (BOE de 7.1.2009). Este reglamento se aprobó, precisamente, como desarrollo de la mencionada Ley 53/2007. Otra cosa, evidentemente distinta, es la normativa interna, recientemente reforzada, sobre el uso y circulación de armas de fuego dentro del país y por Europa. Cfr. Orden INT/3532/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Orden de 20.5.93, por la que se aprueba el modelo de Tarjeta Europea de Armas de Fuego y el de declaración de transferencias de armas de fuego por armeros autorizados. BOE de 18.01.2011.

ña en la materia adquiere un elevado volumen político, como sucede al postular España, en el marco de la Unión Europea, el levantamiento del embargo de armas establecido en 1989 hacia China con motivo de la matanza de Tiananmen. Naturalmente, en otras ocasiones España aparece como compradora de este material. Especial significado tuvo la adquisición, en 2007, de veinticuatro misiles «Tomahawk» por valor de 72 millones de euros a los Estados Unidos de América. Conviene precisar que la operación está condicionada por el visto bueno que Estados Unidos ha de dar a España para el uso y destino de los misiles.

Estos aspectos sobre el marco internacional de la Defensa en España, que ha fomentado y hasta impuesto el uso de idiomas extranjeros entre los integrantes de las Fuerzas Armadas³⁴ han hecho imperativa la creación, en el seno del Ministerio de Defensa, de una Comisión orientada a la coordinación de la actividad internacional³⁵.

Ahora bien, más allá de los ámbitos señalados en estas consideraciones generales, la actividad transnacional del Ejército español se ha ido potenciando con la renovación del Convenio bilateral para la Defensa con Estados Unidos, con la cooperación en el marco mundial de la ONU y con la adhesión a organizaciones internacionales de carácter regional (la OTAN y la UE). De esta membresía en organizaciones intergubernamentales ha derivado una extraordinaria participación de España en misiones internacionales. Estos serán los temas abordados a continuación.

2. *La cooperación bilateral: el Convenio con los Estados Unidos*

En los últimos años se han multiplicado las iniciativas, de distinta índole, tendentes a reforzar los vínculos entre nuestro ejér-

34. Véase la Orden DEF/3495/2009, de 22 de diciembre, que modifica una anterior de 2003, por la que se regulan los procedimientos para determinar el conocimiento en materia de idiomas extranjeros en el ámbito de las Fuerzas Armadas. BOE de 29.12.09

35. Orden DEF/1951/2009, de 15 de julio, BOE de 22.7.2009. La estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa está establecida actualmente en el RD 1287/2010, de 15 de octubre. BOE de 23.10.2010.

cito y el ejército de terceros países, fundamentalmente, claro está, de nuestro entorno cultural y político. Sin embargo, la cooperación bilateral más notoria en materia de defensa es la mantenida, desde 1953, con los Estados Unidos de América, cooperación que implica la administración por las tropas norteamericanas de bases militares en territorio español, en los últimos años reducidas a la naval de Rota, que ha sido objeto de ampliaciones, y la de Morón de la Frontera (Sevilla).

Esta cooperación, en efecto, se ha ido adaptando desde su fase inicial, que supuso un gran impulso político y económico para el régimen anterior en España: el convenio se ha circunscrito al ámbito de la defensa, dejando otros ámbitos para tratados independientes; se ha renunciado a la ayuda económica de los Estados Unidos; se ha delimitado mejor el ámbito de las facilidades consentidas a las tropas extranjeras y, consiguientemente, el ámbito de la soberanía nacional; se ha acomodado al régimen multilateral dispuesto en la OTAN (singularmente, la retirada progresiva de soldados americanos de suelo español —en realidad, más decidida por los propios Estados Unidos que apremiada por el Gobierno español— y la desnuclearización del país); se ha adaptado a los nuevos asuntos y urgencias en la materia, y también al estado de las relaciones bilaterales (así, el protocolo de enmienda, aprobado en plena relación preferente, en 2001 y vigente desde febrero de 2003, legaliza la actuación en España de los servicios de inteligencia e investigación criminal de la Marina y el Ejército del Aire de los Estados Unidos), etc.

Sin embargo, la cooperación no ha estado exenta de controversias de carácter interno en lo referente al régimen laboral, tributario o jurisdiccional, y no ha estado exenta tampoco de controversias de relevancia internacional, especialmente en lo relativo a la concesión de permisos y a la naturaleza de las actividades permitidas. En tal sentido, una investigación está abierta en la Audiencia Nacional española a fin de determinar la complicidad de las autoridades españolas en los llamados «vuelos de la CIA», desplazamientos secretos vinculados a la lucha ilegal contra el terrorismo. En consecuencia, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, aprobada en 2010, que destierra la teoría del ataque preventivo y apuesta por las alian-

zas y el Derecho internacional, debe ser acogida con beneplácito desde el punto de vista de los intereses españoles y de nuestro Estado de Derecho³⁶. Como sostiene Inmaculada Marrero, no es tolerable que se permita a unidades de terceros países llevar a cabo en el territorio soberano español actividades que quedan prohibidas para las Fuerzas Armadas nacionales³⁷.

El marco jurídico bilateral vigente expiró el 12 de febrero de 2011, y ha sido prorrogado un año más. Por parte española, se recalca la conveniencia de que el convenio tenga en el ordenamiento jurídico norteamericano el estatuto de *treaty*, y no el actual, de menor rango, de *executive agreement*, que no requiere la aprobación del Congreso. Además, nuestro país aspira a incorporar, con vistas a reformas futuras, más consideraciones medioambientales y un sistema más efectivo de información y control. La crisis económica y la aparición de otros *partenaires* disponibles para albergar bases militares en su suelo posiblemente mengüe la presencia de los Estados Unidos, desde luego más que el ya muy apagado eslogan popular, otrora más repetido, del «OTAN no, bases fuera».

3. *La cooperación regional en el marco de la Alianza Atlántica*

La adhesión de España a la OTAN, con efectos desde 1982, sumó a la cooperación bilateral preexistente y subsistente con Estados Unidos la cooperación regional con otros países occidentales, de modo que, unido a su incorporación a las Comunidades Europeas, España pasaba a insertarse, definitivamente, en el entorno geoestratégico que le corresponde, estando comprometida con la cláusula de legítima defensa colectiva recogida en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, de 1949; cláusula, sin embargo, que no tiene efectos automáticos, sino que precisa de un acuerdo adicional entre los Estados miembros. Además, de la cobertura proporcionada por la Alianza quedan excluidas Ceuta y Melilla.

36. J. SOLANA: «Una buena noticia para la Unión Europea». *El País*. 8.6.2010.

37. I. MARRERO ROCHA: *Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU*. Documento de Trabajo 2/2006. Fundación Alternativas. Pág. 56.

Como es sabido, la permanencia de España fue sometida a referéndum, y refrendada en 1986 bajo tres condiciones. A las dos citadas en el epígrafe anterior hay que sumar y enfatizar ahora la relativa a la exclusión de España de la estructura militar de la OTAN, circunstancia que perjudicaba la imagen y los intereses españoles en la Alianza Atlántica al quedar en una situación institucional devaluada. La plena integración en la Alianza se produjo en 1998 por mera decisión parlamentaria, sin nueva consulta popular. Desde entonces, España ha ido afianzándose como socio atlantista con numerosa legislación complementaria de carácter interno³⁸ e internacional. Desde este último prisma, es reciente y reseñable la creación, en el ámbito del Ministerio de Defensa, de un Centro contra artefactos explosivos improvisados, y su ofrecimiento a la OTAN³⁹. Este tipo de medidas, como también la creación en Bétera (Valencia), en 2002, de un cuartel general de alta disponibilidad de la Alianza⁴⁰, confirman el espíritu de confianza mutua y normalidad entre España y sus aliados. No obstante, conviene precisar que el objetivo de hacer una Alianza más flexible y

38. Véase el RD 160/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrollan las exenciones fiscales relativas a la OTAN, a los Cuarteles Generales Internacionales de dicha Organización y a los Estados parte en dicho Tratado y se establece el procedimiento para su aplicación (BOE de 29.2.2008). También ha recaído al respecto jurisprudencia en España. Es el caso de la Sentencia (Sala de lo Contencioso-administrativo) de la Audiencia Nacional de 13 de mayo de 2010, resolución atinente a las exenciones fiscales contenidas, entre otras disposiciones, en el Convenio entre los Estados Parte del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de las Fuerzas, al que España se adhirió en 1987.

39. Resolución 420/38240/2009, de 26 de octubre, de la Secretaría General Técnica. BOE de 31.10.2009. La creación efectiva del Centro se ha producido mediante la Orden DEF/960/2010, de 15 de abril. BOE de 20.4.2010. Igualmente, merece una cita el Acuerdo celebrado entre España y la OTAN referente a la condiciones para el establecimiento y operatividad de una sede militar en el territorio español, concretamente en Retamares (Madrid). BOE de 17.5.2000. Este cuartel podría desaparecer a consecuencia de la reforma de la estructura de fuerza de la OTAN.

40. A diferencia del caso de Retamares, que forma parte de la estructura integrada de la OTAN y es sufragado con fondos comunes, el Cuartel de Bétera es una aportación española a la defensa aliada.

ligera, y los consiguientes cambios territoriales, podría restar peso a España, séptimo contribuyente, en la nueva estructura.

Como es natural, este estado de cosas se proyecta hacia la acción exterior de la Alianza, cada vez más trascendente, como señala su Nuevo Concepto Estratégico de noviembre de 2010 —en el cual, por ejemplo, Rusia pasa a ser considerada formalmente un socio, y no un adversario— y se verifica en su misión ISAF desarrollada en Afganistán, de la que forman parte 48 Estados, muchos de ellos, lógicamente, no miembros de la Alianza. España ha alentado la ampliación de la OTAN a nuevos Estados, bien como miembros de pleno derecho bien como asociados ⁴¹, y ha sostenido la mayor implicación, también en el plano meramente político, de la Alianza en nuevas amenazas (como el terrorismo en el Sahel) y conflictos surgidos fuera de su zona interna y primigenia de actuación ⁴².

La pregunta inmediata que se plantea es la compatibilidad y complementariedad, o bien las disfunciones, que pueden existir entre la Alianza Atlántica ampliada y reafirmada y la consolidación de la Política Común de Seguridad y Defensa en el marco de la UE. Esta política es el objeto, si bien de manera panorámica, del nuevo apartado. Una precisión previa: aunque no es objeto de un apartado propio, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), también constituye un organismo de enlace y referencia del vínculo transatlántico y de éste con el espacio euroasiático; por tanto, otro foro de preservación de

41. Dentro de esta última dimensión puede citarse, como referencia normativa y más reciente, el Protocolo adicional complementario del Convenio entre los Estados Parte en el Tratado del Atlántico Norte y los otros Estados participantes en la Asociación para la Paz. BOE de 16.9.2010.

42. Esta extravención de la Alianza ya fue aprobada en el Concepto Estratégico anterior, de 1999, y supone una revisión de facto de su tratado constitutivo de 1949, que contemplaba solamente la defensa propia colectiva de sus Estados miembros en sus territorios soberanos. Sobre los nuevos tiempos y perspectivas de la Alianza atlántica véase J. M. TREVIÑO: «El futuro de la OTAN después de la cumbre de Lisboa de 2010». Real Instituto Elcano. *ARI*. Núm. 81. Diciembre-2010. Págs. 18-22. También J. R. ARGUMOSA PILA: «El concepto estratégico OTAN 2010». *Ejército de tierra español*. Dic-2010. Núm. 836. Págs. 32-37.

la estabilidad internacional para España. La cumbre de esta organización celebrada en diciembre de 2010 en Kirguistán apuesta decididamente por el reforzamiento de sus mecanismos de prevención, resolución y gestión de crisis.

4. *La cooperación regional en el marco de la Unión Europea*

La Política europea de seguridad y defensa está presidida por la geometría variable, por las distintas velocidades. Esta circunstancia está expresamente contemplada por el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, y toma el nombre de «cooperaciones estructuradas», reservadas a los que quieran, y también puedan, desarrollar un grado mayor de colaboración. Más allá de estas «cooperaciones estructuradas», la geometría variable ha marcado y seguirá marcando el devenir de la política europea en este ámbito. Pensemos en que la OTAN y la UE comparten 21 Estados miembros, mientras que hay Estados que pertenecen solo a una u otra de estas organizaciones, y por tanto no reúnen la doble militancia. Pensemos también en diversas iniciativas tomadas, con distinta fortuna y con distinto grado de vinculación y ajuste a la política global europea, por un grupo selecto de Estados de la Unión, como Eurofor⁴³, Eurocuerpo⁴⁴, la OCCAR⁴⁵, el Eurofighter o el avión de transporte militar europeo⁴⁶; en algunas

43. El Tratado sobre el Estatuto de Eurofor figura en el BOE de 6.5.2005.

44. Véase el Instrumento de ratificación relativo al Eurocuerpo y al Estatuto de su Cuartel General, hecho en 2004. BOE de 17.7.2009

45. El instrumento de adhesión al Convenio para la creación de una Organización conjunta de Cooperación en materia de armamento (OCCAR), hecho en 1998, se publicó en el BOE de 1.2.2005. La posterior adhesión española al Acuerdo de seguridad de esta organización está publicado en el BOE de 1.5.2008.

46. Anotemos asimismo que estas iniciativas restringidas vinculadas al ámbito militar no se circunscriben en algún caso al continente europeo. Es el caso del Convenio sobre el apoyo logístico y el perfeccionamiento conjuntos del sistema de armas LEOPARD, de 30.09.1969, en su versión actualizada de 1998. Pues bien, de este Convenio, aparte de países europeos como el propio Reino de España, son partes Estados como Brasil, Canadá o Australia. La adhesión de Polonia y Finlandia está recogida en el BOE de 24.11.2010.

ocasiones ese marco diferenciado en la materia es bilateral, como queda ilustrado con el convenio franco-británico adoptado en noviembre de 2010. No omitamos tampoco las reservas formuladas por Irlanda, y avaladas por su ciudadanía en referéndum, sobre el grado de implicación de este país en esta política europea. Ni tampoco pasemos por alto que la defensa genuina y globalmente europea pasa también inexorablemente por Rusia.

Por lo que se refiere a nuestro país, España ha estado siempre en la vanguardia de esa primera velocidad de la política europea de seguridad y defensa, lanzada formalmente en 1999. Se ha tratado, pues, de un miembro activo y dinámico de esta política, expresamente reconocida en el derecho primario de la UE como complementaria, y no como alternativa ni suplantación, de la OTAN. De ahí que España haya podido compartir y alentar su doble membresía.

Un signo reciente de este espíritu de lealtad europea en este campo se ha constatado con motivo de la Presidencia española del Consejo de la UE, ejercida durante el primer semestre de 2010. Durante ese periodo el Gobierno español ha presentado diversas iniciativas tendentes a desarrollar en algunos aspectos la seguridad y defensa en la Unión: asociar a terceros Estados, como los del Magreb, a las iniciativas europeas⁴⁷; reforzar las reunio-

47. Esta apertura al exterior de la política europea de seguridad y defensa ya ha tenido manifestaciones concretas: así la misión Atalanta, destinada a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería a lo largo de las costas de Somalia, se ha abierto a la participación de terceros Estados. Véase la Decisión ATALANTA/3/2009, de 21 de abril de 2009. Diario oficial de la UE L 109 de 30.4.2009. Consúltense asimismo la Decisión 2008/814/PESC del Consejo, de 13 de octubre de 2008, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la UE y EEUU de América sobre la participación de este último país en la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. En alguna ocasión, también dentro de esta modalidad de acción exterior de la política europea de seguridad y defensa, la Unión ha contribuido financieramente a misiones internacionales en las que no ha participado. Así sucedió el 1 de septiembre de 2010 al conceder la Comisión Europea 47 millones de euros suplementarios a la Unión Africana a fin de proseguir su operación de mantenimiento de la paz en Somalia.

nes de ministros de Defensa —singularizándolas del Consejo de Asuntos Exteriores—; aumentar el desarrollo de las capacidades, de la Agencia Europea de Defensa y de la industria europea del ramo; promover las cooperaciones estructuradas permanentes, el enfoque integral de las capacidades civiles y militares, la asociación estratégica con otros actores internacionales, especialmente la Alianza Atlántica, la respuesta rápida de los Grupos de Combate, el enfoque integral de la seguridad, etc. Más en concreto, España ha impulsado las modificaciones introducidas en la Operación naval Atalanta⁴⁸ y el establecimiento de una nueva misión, sita en Uganda, para contribuir al adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad somalíes.

Al día de hoy, la Política Europea de Seguridad y Defensa arroja un balance positivo con 23 misiones desplegadas desde su acta de nacimiento, en 1999⁴⁹. El impulso político y el régimen jurídico —cada vez más diferenciado de la política exterior— in fundidos por el Tratado de Lisboa deben favorecer su desarrollo futuro. Consciente de la transversalidad de la seguridad en el siglo XXI, la Unión se dotó de una Estrategia de Seguridad Exterior en 2003, que merecería ya ser revisada, y también, en 2010, de una Estrategia de Seguridad Interior. Los tiempos venideros, y ya presentes, anuncian, además de nuevos desafíos transnacionales, un recorte del gasto nacional en la partida militar, lo que debe acentuar y optimizar la cooperación europea y hacer

48. Sobre esta misión y el propósito que la anima, objeto de otras referencias a lo largo del trabajo, puede verse C. ESPALIÚ BERDUD: «La operación Atalanta de la Unión Europea en el marco de la lucha contra la piratería marítima». *Revista de las Cortes Generales*. 2010-1. Págs. 103-159.

49. Un ejemplo del marco jurídico de constitución de una de estas misiones se puede encontrar en el Diario oficial de la UE L 128 de 28.5.2009, donde figura la Acción Común 2009/405/PESC del Consejo de 18 de mayo de 2009 que modifica la acción común 2008/112/PESC relativa a la misión de la UE tendente a sostener la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau. Para una valoración de esta política europea en distintos momentos de su trayectoria, y con distintos enfoques, puede verse M. ÁLVAREZ VERDUGO: *La Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea*. Madrid, 2004; y C. RAMÓN CHORNET (coord.): *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*. Valencia, 2005.

«más Europa». Sin embargo, la propia calificación de la UE como «alianza militar» está discutida por los analistas y refutada por quien fue durante mucho tiempo su Alto Representante, Javier Solana⁵⁰. Esta tesis se sustenta en que su objetivo no es librar guerras, sino construir la paz, y apostar siempre por un enfoque político de los conflictos. También se sustenta en que 17 de esas 23 misiones han sido civiles. Esta valoración y revalorización del componente civil en la acción exterior europea ha sido defendida doctrinalmente con rigor⁵¹, y constituye un verdadero hecho diferencial de la UE respecto a las disponibilidades actuales de la OTAN.

Aun con todas esas razones y pronósticos, incluida la creciente demanda exterior, a favor de la europeización de la seguridad y defensa, el factor nacional, y aun la rivalidad nacional entre Estados miembros, hace que estemos lejos todavía de ver y de avizorar una Política Común de Seguridad y Defensa, tal como la denomina el Tratado de Lisboa. En cualquier caso, el eje genuinamente europeo de la seguridad y defensa ha pasado a depender exclusivamente de la Unión Europea, pues la anterior Unión Europea Occidental, fundada en 1948, está ya avanzada en su proceso de disolución. De hecho, España ya ha denunciado, con efectos de 18 de octubre de 2011, los acuerdos correspondientes a esta organización⁵².

5. *La cooperación universal en el marco de las Naciones Unidas*

Naturalmente, toda la estrategia internacional de defensa canalizada en el plano bilateral o regional queda subordinada formalmente, en virtud del artículo 103 y del Capítulo VIII de la Carta de San Francisco constitutiva de la ONU, a lo establecido por Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad ejerce la responsa-

50. J. SOLANA: «Diez años de política europea de seguridad». *El País*. 9.10.2009

51. A. CEBADA ROMERO: *La Unión Europea. ¿Una acción exterior inteligente?*, Iustel, 2008.

52. BOE de 15.2.2011

bilidad primordial en lo referente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁵³.

Este sometimiento al marco *onusiano* ha sido quebrantado ocasionalmente por España, señaladamente con motivo de la intervención en Kosovo en 1999 —avalada por la OTAN, pero no por el Consejo de Seguridad de la ONU— y de la ocupación de Irak en 2003.

Sin embargo, en la práctica española, y desde luego en las declaraciones, predomina el acatamiento y la cooperación leal con el sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de 1945, sujeto, por otra parte, a debates de reforma oficial y doctrinal, puesto que nuestro mundo dista mucho del imperante tras la Segunda Guerra Mundial.

Este alineamiento y colaboración con el marco universal tiene distintas manifestaciones: participación en misiones de paz encabezadas por la ONU (como la del Líbano)⁵⁴ o mandatada por ella (como la de la OTAN en Afganistán); asistencia externa a misiones de Naciones Unidas en las que España no participa formal y directamente⁵⁵; disponibilidad para el uso de las Naciones Unidas de locales sitios en España para la prestación de apoyo a operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones conexas de la ONU⁵⁶; etc.

53. Respecto a las relaciones entre la UE y la ONU, debe consultarse el Curso de L. N. GONZÁLEZ ALONSO: «La Unión Europea y Naciones Unidas ante la gestión internacional de crisis: escenarios de colaboración», *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Págs. 73-132. Considérese que, aunque España queda vinculada de todas formas a los mandatos emanados de este Consejo de Seguridad, su implicación política es mucho mayor, evidentemente, cuando de tiempo en tiempo forma parte como miembro rotatorio de este órgano.

54. Sobre este tema, véase N. FERNÁNDEZ SOLA: «Naciones Unidas en la encrucijada actual y futura. Evolución de las funciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas». En *Todavía en busca de la paz*. Fundación Seminario de investigación para la paz. Zaragoza, 2010. Págs. 309-324.

55. Véase al respecto la Carta de asistencia entre el Reino de España y la UNAMID (operación híbrida de la Unión Africana y Naciones Unidas en Darfur), hecha en 2008. BOE de 1.6.2010.

56. Véase este Acuerdo, hecho en 2009 y publicado en el BOE de 21.12.2009, dando noticia de su aplicación provisional. El BOE de 7.1.2010 comunica su entrada en vigor.

Todas las consideraciones hasta aquí hechas referentes a la membresía de España en alianzas regionales europeas (la UE) y atlánticas (la OTAN), así como en el marco universal de la ONU nos conducen al siguiente epígrafe del trabajo: el estudio del régimen jurídico de las misiones internacionales de paz desarrolladas por nuestro ejército bajo el «paraguas» de alguna de estas tres organizaciones internacionales. Anotemos, previamente, que, también en el marco de estas misiones y de estas organizaciones, se producen acuerdos bilaterales entre España y un tercer país; tal cosa sucedió, por ejemplo, con Marruecos con motivo de la misión de la ONU en Haití.

IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MISIONES INTERNACIONALES DE PAZ

1. *El marco jurídico general*

1.1. *El ordenamiento jurídico interno español*

La Constitución española de 1978, en correspondencia a su concisión y miopía en asuntos internacionales, no contempló expresamente ninguna función exterior para nuestras Fuerzas Armadas. Su artículo 8, en efecto, relativo al Ejército, tiene una naturaleza interna, doméstica, si bien, a la luz de la realidad geoestratégica actual, podemos releerlo en el sentido de que la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional de España pueden ser preservados por las Fuerzas Armadas también, y quizá primordialmente, en misiones internacionales. Por otra parte, las referencias que la Carta Magna contiene a la guerra (artículos 15 y 63,3) han de entenderse a supuestos amparados por el Derecho internacional, pues el mismo preámbulo de la Constitución proclama el compromiso de España de mantener «relaciones pacíficas y de eficaz cooperación con todos los pueblos de la Tierra», amén de afirmar el artículo 10, 1, el principio rector de la dignidad humana. Por otra parte, el silencio constitucional sobre el sometimiento de España al derecho internacional general no puede ser un argumento ni una excusa para su contravención. Estas consideraciones son, desde luego, pertinentes a la hora de calificar y evaluar acciones armadas, nunca catalogadas como de «gue-

rra», llevadas a cabo por España en el exterior. Más adelante volveremos sobre las funciones correspondientes a las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) cuando se transfiguran en funciones de imposición de la paz mediante el uso de la fuerza armada (*peace-making*). Sí conviene ahora anotar que el mismo calificativo —y declaración—, de «guerra» está en desuso, y son numerosas las voces que reclaman su desaparición del texto constitucional⁵⁷. El mismo Tribunal Supremo ha hecho bien en dar a esta noción un significado amplio, comprensivo de cualquier conflicto armado de cierta entidad⁵⁸.

Por lo que se refiere ahora al marco jurídico general e interno de las misiones internacionales desplegadas por el Ejército español conviene señalar que tampoco la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980, modificada en 1984, reguló ni previno este género de intervenciones. Por consiguiente, ellas comenzaron a ser activadas en 1989, y a multiplicarse desde entonces, sin una base jurídica precisa. Tampoco nuestro Tribunal Constitucional, a diferencia de otros, ha formulado ningún planteamiento general sobre la naturaleza jurídica de las misiones internacionales de paz, si bien de su jurisprudencia se pueden extraer algunos principios que deben regir el comportamiento de las tropas españolas fuera del territorio soberano español. Tal es el caso de la STC 140/1995, de 2 de octubre (FJ 9.º) cuando recuerda un previo pronunciamiento según el cual los poderes públicos españoles «no están menos sujetos a la Constitución cuando actúan en las relaciones internacionales o supranacionales que al ejercer *ad intra* sus atribuciones, si bien —precisa— la soberanía proyectada al exterior no puede ser entendida «como un poder absoluto o ilimitado frente a otros Estados, sino como un haz de potestades cuyo ejercicio por los poderes públicos está sujeto al Derecho»⁵⁹.

57. Cfr. sobre la cuestión general, y particular en relación con la intervención armada en Irak, P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: «Spain and the War on Iraq», *Spanish Yearbook of International Law*. 2004, Págs. 39-65.

58. STS (Contencioso-Administrativo) de 7.3.2005.

59. Sobre esta orden de cuestiones, es muy recomendable consultar F. CUESTA RICO: «Los parámetros constitucionales de la acción exterior de las Fuerzas Armadas españolas», en D. J. Liñán Noguera, J. Roldán Barbero (eds.): *El*

La Ley de la Defensa Nacional de 2005, guiada por un espíritu más internacionalista ya presente en su exposición de motivos y en su artículo 2, ha venido a reconocer y reglamentar expresamente las misiones de naturaleza internacional que incumben a nuestro Ejército, si bien su articulado, quizá deliberadamente, no alcanza a despejar varias dudas que plantean estas operaciones desde la perspectiva jurídica interna de España⁶⁰.

Esta Ley, efectivamente, añade a la misión constitucionalmente prescrita en el artículo 8.1, la de contribuir «militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria» (artículo 15.2). El apartado 4 de este mismo artículo contempla expresamente también las misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero cuando las circunstancias pongan en grave riesgo su vida o sus intereses. El artículo 16, por su parte, enumera, con carácter abierto, los tipos de operaciones, «tanto en el territorio nacional como en el exterior».

Ahora bien, los requisitos para el despliegue de misiones en el exterior, recogidos en el artículo 19, adolecen de ambigüedad e imprecisión jurídica. En lo más importante, los apartados a) y c) de esta disposición requieren la conformidad de la operación con la Carta de las Naciones Unidas y la autorización del Consejo de Seguridad. Sin embargo, el mismo apartado a) parece establecer como suficiente, alternativamente, que la misión sea acordada por la OTAN o la Unión Europea, con lo que se vulneraría la responsabilidad primordial que en materia de paz y seguridad internacionales la Carta de San Francisco hace recaer en el Consejo de Seguridad, y que ya fue violada con motivo de la intervención armada en Serbia en 1999, para no hablar de la ocupa-

estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas, Plaza & Valdés, Madrid, 2008, Págs. 233-319. Asimismo de interés al respecto, en el mismo libro, I. MARRERO ROCHA: «El marco jurídico interno de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales». Págs. 321-365.

60. Sobre estas cuestiones debe verse I. MARRERO ROCHA: «El marco jurídico interno...», *loc. cit.*, págs. 327 y ss.

ción de Irak en 2003⁶¹. La controversia, aparte de su perfil jurídico, adquirió un alto voltaje político, pues se trataba de marcar distancias con lo acontecido con motivo de la invasión de Irak. Es evidente que la Ley de la Defensa Nacional no ha querido vincular exclusivamente la operación en el exterior a un mandato emanado de la ONU, la cual puede verse bloqueada a menudo por el ejercicio del derecho de veto que asiste a los cinco miembros permanentes de su Consejo de Seguridad.

Aparte de esta remisión algo difusa al marco jurídico-internacional, la Ley de la Defensa Nacional incorpora, en el plano jurídico-interno, como saludable novedad la autorización de la misión por parte del Congreso de los Diputados, o su información posterior inmediata si razones de urgencia han impedido la consulta a priori (artículo 17). Con arreglo a la Constitución, solo el supuesto de guerra requeriría explícitamente la autorización de las Cortes Generales. El conflicto en Afganistán, según señalé, pone de relieve los contornos difusos entre la imposición y la preservación de la paz. De ahí que sea más recomendable el visto bueno y el seguimiento por parte de la Cámara baja en cualquier género de operación internacional. Aunque la tónica general es el mayoritario apoyo en el Parlamento a estas misiones⁶² y, desde luego, a sus integrantes, las operaciones exteriores se han introducido plenamente en el debate político (y el enconamiento se acentúa y se extiende a la opinión pública, lógicamente, cuando algún soldado español pierde la vida en acto de servicio⁶³), de forma que la

61. En este orden de cuestiones, comparto el criterio formulado por X. PONS RÀFOLS de que las condiciones enunciadas en el artículo 19 de la LODN son cumulativas: la condición de origen, la de finalidad y la de conformidad con la legalidad internacional. «El Derecho internacional, la Constitución española y la Ley Orgánica de la Defensa Nacional». En el libro, citado, dirigido por H. Torroja Mateu. Págs. 229-257, en especial pág. 253.

62. Conviene anotar que en el decálogo de consenso de la política exterior, presentado por el ministro del ramo Miguel Ángel Moratinos, el 22 de mayo de 2008 en la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados, figuraba este tipo de operaciones.

63. Puede verse J. NOYA: «La opinión pública las misiones de las fuerzas armadas en el exterior». *Análisis del Real Instituto Elcano*. Págs. 12-18.

oposición ha demandado un sistema de autorización y control más estrecho, que radica, entre otras cosas, en que sea el Pleno, y no la Comisión de Defensa, el órgano competente para la autorización, y que ésta sea extensiva a la Guardia Civil. De todas formas, la naturaleza internacional y mutante de muchas de estas misiones (de nuevo, la de Afganistán es paradigmática al respecto) justifica una cierta opacidad por parte del Gobierno de la nación por lo que se refiere a una planificación e información más estratégica.

Naturalmente, el cuerpo normativo nacional en la materia va creciendo y detallándose a través de una panoplia de normas y sentencias judiciales⁶⁴. De unas y otras daremos selectivamente cuenta en el epígrafe 4.2.

1.2. *El ordenamiento jurídico internacional*

A las incógnitas e incertidumbres que aún encierra el sistema interno español, han de sumarse, multiplicadas, muchas otras provenientes de una regulación jurídico-internacional particularmente compleja⁶⁵. Téngase en cuenta, como referencia primera, que la propia Carta de Naciones Unidas no contempla este tipo de operaciones de mantenimiento de la paz. Por otro lado, la reglamentación jurídica de estas misiones, además de por el derecho español, está disciplinada por el derecho interno del país que acoge la misión, el derecho propio de la organización internacional bajo cuyo «paraguas» actúan las tropas españolas, por el derecho internacional general y por el derecho internacional convencional consistente en los acuerdos internacionales *ad hoc*,

64. Sirva como ejemplo jurisprudencial adelantado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Contencioso-administrativo) de 29.5.2008, en la que se declara el derecho del actor, un Capitán Auditor del Cuerpo Jurídico Militar, a la anotación en su hoja de servicios de su designación como componente del Equipo de Apoyo a la Autoridad Territorial de la Brigada Multinacional Plus Ultra a desplegar en Irak.

65. La cuestión ha sido abordada y enmarcada doctrinalmente por P. MARTÍN RODRÍGUEZ: «El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el extranjero: marco general de análisis». En «El estatuto jurídico de...», *op. cit.*, págs. 39-98.

normalmente de carácter bilateral, que se hayan celebrado con motivo de una misión determinada. Más aún: con frecuencia, estos acuerdos, bautizados con diversidad de nombres (*Memorandum of Understanding* (MOU), Protocolo, *Status of Forces Agreement* (SOFA), canje de notas, etc.) no son considerados tratados y, por consiguiente, no son sometidos a la autorización previa de las Cortes Generales —pese a revestir un carácter inequívocamente normativo y a ser de índole militar (art. 94.1, a) de la Constitución de 1978)— ni publicados en el Boletín Oficial del Estado⁶⁶. Se trata de una práctica justificada por razones de seguridad nacional en algunos casos, pero en muchos otros reprehensible por ser contraria a los principios constitucionales de separación de poderes, seguridad jurídica y publicidad normativa⁶⁷. Añadamos que muchos otros acuerdos internacionales no se refieren directamente a una misión internacional, pero sí están relacionados con ella, tal como sucede en el Convenio celebrado con Rusia con motivo de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en los esfuerzos de estabilización y reconstrucción de Afganistán⁶⁸. En fin, otro tipo de acuerdos internacionales no guardan conexión formal alguna con las misiones internacionales, pero pueden resultar trascendentes para su funcionamiento y seguridad. Es el caso muy elocuente de la Convención de Oslo de 2008, en vigor desde el 2 de agosto de 2010, que va dirigido a la supresión de las bombas de racimo que en determinados momentos y lugares han amenazado la integridad de nuestras tropas⁶⁹. En general, claro está, toda

66. En efecto, otros acuerdos relacionados con las misiones exteriores de las Fuerzas Armadas sí son objeto de publicación oficial. Tal fue el caso del Canje de Notas, suscrito en 2005, entre España e Indonesia sobre el estatuto de los miembros de las Fuerzas Armadas en Indonesia que participaron en la operación «Respuesta Solidaria» de ayuda a los afectados por el maremoto del sudeste asiático. BOE de 21.3.2005. También figura en el BOE, por poner otro ejemplo, el acuerdo alcanzado con Haití sobre el estatuto de las tropas españolas en el marco de la operación española de ayuda humanitaria de emergencia por el terremoto. BOE de 27.5.2010.

67. Esta crítica está argumentada por X. PONS RÀFOLS en *loc. cit.* págs. 240-244.

68. BOE de 18.6.09

69. En este orden de ideas, el 15 de marzo de 2011 el Congreso de los Diputados aprobó por 335 votos a favor y una sola abstención la toma en consi-

la normativa interna e internacional atinente al desarme y al derecho de los conflictos armados gravita en torno a las misiones internacionales. La reciente reforma del Código Penal, instrumentada en la Ley 572010, de 22 de junio, introduce cambios significativos en lo atinente a los delitos contra la comunidad internacional, cambios fundamentados en la propia evolución normativa experimentada en el derecho internacional humanitario ⁷⁰.

A continuación, una vez señalados los parámetros jurídicos básicos en el ámbito interno y en el internacional, haremos un recorrido, necesariamente somero, por algunos de los aspectos más relevantes, por otra parte, concatenados, que reviste el funcionamiento de las misiones internacionales del ejército español.

2. *Los principales aspectos de las misiones internacionales*

A) *Las funciones y los objetivos*: A medida que, en los últimos 22 años, las misiones internacionales de España se han multiplicado, han ido también ampliándose y complicándose las funciones y los objetivos encomendados a nuestras tropas en el exterior. Funciones y objetivos que, en ocasiones, han sido puestos directamente bajo la responsabilidad de mando de un militar español, como ha pasado, por primera vez en lo atinente a una misión de la ONU, con la misión de la FINUL, compuesta de unos 13.000 soldados,

deración de una Proposición de Ley de modificación de la Ley 33/1998, de 5 de octubre, de prohibición total de minas antipersonas y armas de efecto similar, que inició así su tramitación parlamentaria. El objeto de la reforma es unificar el tratamiento recibido por las Convenciones de Ottawa —sobre minas antipersonas— y de Oslo; es decir, el régimen jurídico de las minas antipersonas y de las municiones de racimo.

70. BOE de 23.06.2010. En la exposición de motivos se señalan expresamente como novedades en la materia que han condicionado la reforma penal en este campo la Convención de Ottawa de 1997 en materia de minas antipersonas; la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas, de 1994; el segundo Protocolo, de 1999, de la Convención de La Haya sobre protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado; y el Protocolo Facultativo, de 2000, a la Convención sobre los derechos del niño, relativo a la participación de los niños en los conflictos armados.

encabezada desde 2010 por el General español Alberto Asarta, después de superar reticencias de Italia y de Israel.

Más allá del objetivo pacificador, inserto en su denominación general, los aspectos humanitarios y democratizadores han sido también dominantes. En alguna oportunidad, como las señaladas del maremoto en el Pacífico o del terremoto en Haití, la faceta solidaria, asistencial ha sido absolutamente prevalente. Sin embargo, lo más normal es que los valores Paz-Desarrollo-Derechos Humanos hayan coincidido y se hayan entrelazado y hasta confundido en las operaciones exteriores. En realidad, si leemos los informes de los últimos Secretarios Generales de la ONU o la misma jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE ⁷¹, se trata de bienes públicos inseparables. Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas españolas, aprobadas en 2009, proclaman el compromiso indeclinable de nuestro Ejército con los derechos fundamentales, aun en territorio extranjero ⁷².

El caso de Afganistán es muy elocuente en este orden de ideas, pues frente a la amenaza del terrorismo internacional, que supondría para la seguridad occidental el triunfo de los talibanes, también se ha esgrimido, incluso en un lugar primordial de fines, el trabajo humanitario, libertador del pueblo afgano, a través de la construcción de hospitales, de la escolarización de niños y, sobre todo, de niñas, etc. El enconamiento del conflicto ha llevado, como sabemos, a analistas ⁷³ y a grupos políticos, tanto el PP como IU, a reclamar el término «guerra» para la misión, lo que habría de conllevar, entre otras cosas, un cambio más importante del ya habido en las reglas de enfrentamiento de nuestras tropas. No han falta-

71. Así, la Sentencia del TJUE de 20.5.2008, Comisión c. Consejo (C-91/05), entiende que una Acción Común de la UE en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras trasciende el terreno de la seguridad común para comportar aspectos tocantes a los derechos humanos y a la cooperación para el desarrollo.

72. R. ROEL FERNÁNDEZ: «La contribución del *Provincial Reconstruction Team* (PRT) español de Qala e Naw a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán». *Análisis del Real Instituto Elcano*. NÚM. 50. Feb-2008. Págs. 11-15.

73. A. MANGAS MARTÍN: «Afganistán, otra verdad incómoda». *El Mundo*. 19.11.2008; y E. BURKE: «España está en guerra en Afganistán». *El País*. 26.10.09.

do, tampoco, ilustres firmas literarias que desdeñan la equiparación entre la milicia y lo humanitario⁷⁴. En todo caso, es evidente que la doble misión, de estabilización y reconstrucción, de Afganistán lleva consigo incertidumbres políticas y operativas sobre el terreno. La naturaleza de los PRT (*Provincial Reconstruction Teams*) es expresiva del carácter bifronte e híbrido de nuestra misión en aquella república islámica, pues han sido definidos como «equipos compuestos de elementos civiles y militares capaces de actuar en zonas inestables para asegurarlas con su componente militar y reconstruirlas con sus instrumentos de diplomacia y desarrollo». No soslayemos tampoco el dato de que, al decir de otros expertos, el mayor problema que se dirime en la región es Pakistán. Añadamos, por seguir con Afganistán, que algunas tropas españolas en el atormentado país asiático han desempeñado temporalmente funciones concretas, como la observación y vigilancia de procesos electorales o el control del aeropuerto de Kabul.

Por tanto, podemos concluir que las funciones y objetivos que llevan a la creación de estas operaciones pueden ir cambiando sobre el terreno y hasta plantear dudas y discrepancias para propios y extraños. Así, la operación naval Atalanta, activada por la UE, genera la duda de si en la piratería en el Índico que se aspira a combatir no subyacen también conexiones políticas y económicas con el terrorismo integrista musulmán.

En fin, los riesgos y amenazas sobrevenidos en estas misiones, y su coste humano y político en vidas humanas nacionales y extranjeras (también civiles), han acarreado que otras funciones internacionales de las Fuerzas Armadas españolas se lleven a cabo en un país distinto del que se pretende pacificar: tal cosa sucede en la misión de la UE, efectuada desde 2010 en Uganda, tendente a formar fuerzas de seguridad en Somalia. Inicialmente, esta misión cuenta con 146 militares de la Unión, 38 de ellos españoles. En este caso, y en el mismo de Afganistán, el objetivo final es

74. A. PÉREZ-REVERTE: «La milicia no es angélica». *El Semanal*. 25.10.2009. También un destacado miembro, ahora en la reserva, de nuestras Fuerzas Armadas, P. PITARCH ha señalado, a propósito del secuestro y liberación del atunero *Alakrana* en aguas del Índico, que nunca debe descartarse el recurso a la fuerza en defensa de los legítimos intereses de España. *El País*.

que el orden público del país corra de su cargo; es decir, que recupere su soberanía y deseche la etiqueta de «Estado fallido»⁷⁵.

B) *La seguridad*: la función militar encierra, indudable e intrínsecamente, un riesgo. En general, el marco normativo interno está recogido en el Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas⁷⁶. Esta norma, entre otras cosas, confiere a los militares el rango de autoridad en la lucha antiterrorista.

Sin embargo, es en el plano internacional donde la pérdida de vidas humanas ha sido más numerosa y donde esa pérdida ha calado más en la opinión pública y hasta en las relaciones y estrategia políticas. Desde luego, Afganistán supone la misión más peligrosa de cuantas han sido participadas por nuestro ejército. Con motivo de dicha operación son 92 los soldados españoles muertos (de los 159 que, hasta marzo de 2011, han fallecido en misiones exteriores), bien es verdad que dos tragedias han acaparado el grueso de las defunciones: la del Yak-42 en 2003 —con 62 fallecidos—⁷⁷ y la del helicóptero Cougar en 2005, con 17⁷⁸. Lo cierto es que estas desgracias, unidas a otras más individuales, algunas de ellas de carácter terrorista, han obligado a transformar el marco normativo al respecto: cambiando las normas de vuelo, prescribiendo que los vuelos se hagan con aerolíneas españolas solventes, introduciendo blindados más resistentes⁷⁹, modificando el reglamento de recompensas militares, el régimen

75. Sobre Afganistán, véase el Acuerdo celebrado entre España y esta República Islámica para el patrocinio de una unidad del ejército nacional afgano. BOE. De 27.5.2009.

76. BOE de 15.3.2010.

77. Este tristísimo accidente ha dado lugar, en su periplo judicial, a una Sentencia de 16.05.09, dictada por la Audiencia Nacional, posteriormente confirmada por el Tribunal Supremo, en la cual se condena a tres miembros del Ejército por un delito de falsedad previsto en el artículo 390 del Código Penal.

78. Esta tragedia, oficialmente atribuida a un accidente, está siendo investigada judicialmente para depurar las circunstancias y causas.

79. En concreto, en 2010 se han ido instalando en Afganistán unidades del nuevo blindado RG-31, diseñado para resistir ataques con minas o artefactos explosivos. El anterior blindado, el BMR, no pudo soportar explosiones como la que el 31 de enero de 2010 causó la vida del soldado John Felipe Romero Meneses.

de identificación de cadáveres y de indemnizaciones⁸⁰, etc. En cuestiones de seguridad, una cuestión capital, también suscitada y enconada con motivo de la operación en Afganistán, es determinar el número de miembros de la misión: la controversia radica en decidir si un aumento de las tropas procura una mayor protección entre ellas o si multiplica sencillamente el riesgo de pérdida de vidas humanas. Esta última observación nos introduce en el siguiente apartado.

C) *El número de soldados en misiones exteriores*: Como sabemos, una de las transformaciones más importantes acontecidas en los últimos tiempos en el ejército español es su completa profesionalización. La Ley de Tropa y Marinería, de 2005, pretendió y consiguió ampliar las solicitudes de ingreso en la milicia a través de una serie de incentivos. Sin embargo, la crisis económica, también causante de ese aumento de peticiones, ha terminado provocando un programa de ajuste y austeridad en todos los órdenes que, en lo referente al ámbito militar, va a reducir los soldados y marineros desde los 86.000 actuales hasta los 80.000 en los próximos años.

En lo que nos interesa ahora, el despliegue exterior de las tropas españolas se limitó y se revocó por el mismo Gobierno socialista actual en la cifra de 3.000 efectivos. Era una opinión extendida que fijar este tope, por otra parte ocasionalmente superado durante su vigencia, era disfuncional. En consecuencia, el techo de fuerzas españolas en el extranjero está determinado por la directriz emanada de la OTAN, consistente en que no se exceda el 8% de los miembros de las Fuerzas Armadas. Además, claro está, la actual coyuntura económica impondrá su propia contención a la hora de tomar decisiones al respecto. Por otra par-

80. Véase la Orden INT/537, de 11 de mayo, por la que se modifica una anterior, de 2007, en virtud de la cual se determina la indemnización a percibir por el personal que participe o coopere en asistencia técnica policial, operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad o de evacuación de personas en el extranjero. BOE de 7.3.2009. Igualmente, en caso de fallecimiento el artículo 18 de la Ley sobre el Registro Civil ha sido modificada para incluir, entre otros supuestos, el de «fallecimiento de personas de nacionalidad extranjera al servicio de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad españolas». BOE de 26.3.2009.

te, no se olvide el carácter heterogéneo de las misiones internacionales aprobadas por España, misiones no formadas solo o siempre por militares.

Aparte de las consideraciones anteriores, de las imposiciones parlamentarias y de los relevos reglamentarios entre los integrantes de las misiones, hay otros factores que modulan el número de efectivos españoles. Algunos de estos factores provienen de la alta política, dada la importancia que para el conjunto de la política exterior del Estado tienen estas operaciones, entendidas como un vector formidable de *soft power*. En el caso de la FINUL, la dirección española de la misión, decidida a fines de 2009, se argumentó y se arropó con la decisión de ampliar simultáneamente en 200 efectivos la presencia española. Si tomamos de nuevo como referencia la ISAF, observamos que la presencia en Afganistán se vio ampliada puntualmente por hechos como la celebración de elecciones o la encomienda a nuestras tropas de la seguridad del aeropuerto de Kabul por un periodo de seis meses. Por otra parte, la mayor sintonía general y personal entre las administraciones norteamericana y española, incluido el acuerdo sobre la nueva estrategia tendente a la *afganización* del país, ha animado al Gobierno español a aumentar su contingente. Precisamente, tal aumento se ha fundamentado oficialmente en el criterio de que cuantos más españoles vayan a la zona antes podrán regresar, dato que conecta este apartado con el próximo, centrado en el marco temporal de las misiones. Concluamos las referencias numéricas con unas cifras generales: desde 1989 hasta marzo de 2011 España ha participado en 65 misiones exteriores desplegadas en cuatro continentes, siempre con el apoyo de organismos internacionales: Naciones Unidas, OTAN, OSCE o UE. En total, nada menos que 122.249 militares españoles han participado en estas operaciones internacionales⁸¹.

D) *El marco temporal*: Resulta espinoso determinar el momento adecuado para el despliegue de la misión y, más aún, el momento adecuado del repliegue. Las dificultades inherentes a la re-

81. Cifras ofrecidas por la Ministra de Defensa, Carme Chacón, en su artículo «23-F: las Fuerzas Armadas ayer y hoy». *El País*, 26.02.2011.

construcción y estabilidad de un Estado fallido complican y normalmente dilatan la decisión final, teniendo en cuenta que dicha decisión ha de sopesar cuestiones internas (el estado de la opinión pública nacional) e internacionales (los compromisos contraídos con los aliados y la imagen general de seriedad de España como Estado). Además, los demás aspectos que estamos señalando que rodean a las misiones internacionales (número, seguridad, objetivos, financiación...) están íntimamente conectados con la fijación del término de la operación.

La misión más larga hasta la fecha es la mantenida durante 18 años (1992-2010) en Bosnia-Herzegovina, donde las funciones cívico-militares allí desempeñadas, con un total de 46.000 soldados intervinientes, han dejado un legado cuyos beneficios (en términos de centros educativos y sanitarios, proyectos agrícolas, etc.) se proyectan hacia el futuro. No es raro que el fin de la misión militar haya coincidido con el cierre de la Oficina Técnica de Cooperación en los Balcanes como expresión del trabajo conjunto e interrelacionado de militares y cooperantes.

En alguna ocasión, como sucedió en Haití, la impresión que queda es que nos retiramos antes de tiempo. En otras oportunidades, como en Kosovo, se tomó y se manifestó la decisión de la retirada de forma inopinada sin la preceptiva consulta con los aliados. En este contexto, la decisión española, y de otros cuatro Estados miembros de la UE, de no reconocer a Kosovo, genera nuevos problemas de coordinación con nuestro entorno sobre la provincia (ex)serbia.

Soslayando ahora también la salida de Irak, precipitada aunque justificada por la ilegalidad de la ocupación y el clamor de la ciudadanía, el tema de Afganistán es, también a efectos temporales, sobresaliente. En efecto, se entiende que la decisión de permanecer en aquel proceloso país responde, en esta ocasión, más a imperativos exteriores, y en especial a preservar la buena relación con la Administración Obama, que a las consideraciones internas que dominaron los episodios precipitados de Kosovo e Irak. Así las cosas, el Presidente del Gobierno español estuvo manteniendo que permaneceríamos en Afganistán «el tiempo que fuera necesario». Posteriormente, la cumbre de la OTAN celebrada en noviembre de 2010 ha establecido una hoja de ruta para la disolución de la

ISAF que daría comienzo ya en 2011 y culminaría en 2014. Más allá de ese año, permanecerían solo instructores y asesores. De todas formas, las condiciones de ese repliegue progresivo están aún por determinar, sin que el devenir del conflicto en los próximos años pueda ser irrelevante a tal efecto⁸². Lo que sí se sabe, como es corriente en los conflictos de nuestra época, es que no se podrá nunca declarar una victoria o una derrota claras.

E) *Financiación*: Los gastos militares no cesan de aumentar en el mundo. En 2009, lo hicieron en un 5,9%. En Asia y América Latina es perceptible esta remilitarización inquietante, sobre todo en razón de las características de algunos regímenes políticos. En cambio, en el entorno europeo la crisis está llevando consigo un descenso en el presupuesto de Defensa, hasta un 2,8% se prevé en 2012, si bien se precisa que este recorte no afectará a las misiones exteriores. En tiempos de penurias económicas, la reducción de la partida militar resulta más soportable socialmente que en otros dominios (educación o sanidad, por ejemplo), si bien hay que combinar las demandas ciudadanas internas con los compromisos exteriores. En todo caso, nuestro país presenta un déficit presupuestario crónico en lo referente no solo al campo militar, sino también al conjunto de la política exterior. La consigna de la OTAN de destinar a Defensa el 2% del presupuesto se incumple en España y en la mayoría de los demás miembros de la Alianza Atlántica. De esta suerte, se va ampliando la brecha por este concepto entre Estados Unidos y la Unión Europea, entre Marte y Venus, según los calificativos acuñados por Kagan. Un dato: los cinco grandes países de la Unión, entre ellos el nuestro, invierten un tercio de lo gastado por la superpotencia norteamericana. Este estado de cosas debe servir para promover la cooperación militar en Europa, superando obstáculos políticos nacionales, a favor de la optimización del gasto público y en contra de duplicidades innecesarias. Está bien, desde luego, que Europa se presente a sí misma como una potencia más civil que militar, más como un *soft power*; pero las aspiraciones a potencia mundial de la UE, más allá del terreno económico, requieren un impulso de la política

82. F. ARTEAGA: «Afganistán 2014, ¿despedida y cierre?». *El País*, 26.11.2010.

común en materia de relaciones exteriores y de seguridad y defensa. Los nuevos tiempos deben hacer cambiar las prioridades de gasto y la rentabilidad del dinero público.

Por lo que se refiere específicamente a las operaciones de mantenimiento de la paz, su carga económica es considerable; por ejemplo, 716 millones de euros en 2009. La misión en Bosnia-Herzegovina (1992-2010) supuso un desembolso de 1.800 millones de euros. En lo relativo a Afganistán, el coste de nuestro despliegue ronda el millón de euros diario. No son cifras triviales, desde luego. La procedencia de este gasto ha generado distintas vicisitudes: desde un reproche del Tribunal de Cuentas hasta la promulgación de una Ley, en 2002, sobre concesión de un crédito extraordinario para atender el pago de obligaciones con la ONU en concepto de operaciones de mantenimiento de la paz correspondientes a ejercicios anteriores⁸³. Desde 1998, las misiones de paz no son sufragadas prácticamente por el Ministerio de Defensa, sino que en un 95% provienen de un fondo para imprevistos vinculado al Ministerio de Economía y Hacienda, el cual, por consiguiente, adquiere un peso fundamental sobre la trayectoria seguida por una misión exterior. Este dato obliga a tomar en consideración las partidas de ambos ministerios a la hora de determinar y valorar el gasto realizado por España en materia de seguridad y defensa⁸⁴.

P.S. En el momento de dar por terminado este trabajo, Libia se presenta como otro frente militar exterior posible para España tras la aprobación, el 17 de marzo de 2011, de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que autoriza la implantación de una zona de exclusión aérea en el país magrebí y la toma de todas las medidas necesarias para proteger a la población civil. Esperemos que este episodio tenga un final victorioso para la legalidad y para la humanidad.

83. Ley 8/2002, de 24 de abril. El importe del crédito se elevó a más de 66 millones de euros. BOE de 25.04.2002.

84. Para más información al respecto, T. FAJARDO DEL CASTILLO: «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz». En «El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior», *op. cit.*, págs. 99-157.

INNOVANDO EUROPA, A SU PESAR.
LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA 2010
EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR*

LUIS NORBERTO GONZÁLEZ ALONSO

*Profesor titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Salamanca*

I. INTRODUCCIÓN

A alguien le tenía que tocar y le tocó a España, en la peor de las coyunturas posibles, además. Así cabría caracterizar en pocas palabras el complejo e ingrato papel que le ha correspondido desempeñar a la Presidencia española durante el primer semestre de 2010 en el otrora agradecido ámbito de la acción exterior europea.

Éste ha sido, en efecto, el espacio tradicionalmente más propicio para que el Estado miembro que ejercía la presidencia del Consejo pudiese obtener réditos casi automáticos, fundamentalmente en términos de visibilidad y notoriedad internacionales, del ingente esfuerzo que siempre ha representado coordinar durante seis meses los trabajos de la Unión Europea en su conjunto. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa colocaba, sin embargo, al Estado miembro que asumiese esas responsabilidades en el semestre inmediatamente posterior en la delicada tesitura de vaciar casi por completo de contenido las funciones de la presidencia de turno en materia de acción exterior, cediendo el

* En el título se hace referencia al eslogan escogido por el Gobierno español para caracterizar su semestre de presidencia, «Innovando Europa». Este trabajo forma parte del proyecto de investigación «Las relaciones entre la Unión Europea y Naciones Unidas: hacia la defensa del multilateralismo eficaz» (DER2008-05419/JURI), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. El autor también está integrado en el Grupo investigador de Excelencia (GR 247) reconocido por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León.

protagonismo a las nuevas figuras institucionales (Presidencia estable del Consejo Europeo y Alto Representante reforzado) a quienes debería, además, prestar asistencia y apoyo en esta fase de transición¹. Se le encomendaba, en definitiva, la tarea de desmontar el modelo de conducción y gestión de la política exterior europea al frente del cual se le situaba de forma pasajera y del que, por tanto, ya no podría beneficiarse en los términos antes mencionados. Y todo ello en un contexto de máxima exigencia motivada por la imperiosa necesidad de desarrollar alguna de las previsiones del nuevo Tratado de la UE, como la relativa a la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y por otras complicaciones institucionales, como el retraso en la entrada en funciones de la Comisión o las que pudieran derivar del fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo en este campo.

Un panorama nada atractivo, que ya de por sí auguraba una presidencia extremadamente compleja en el ámbito de la acción exterior². Pero es que, además, el Estado miembro al que le correspondía ejercerla pasó súbitamente durante este período a convertirse en problema, en motivo de grave preocupación para los demás como nunca antes lo había sido desde su incorporación al proceso de integración europea, asumiendo un protagonismo negativo muy acentuado fruto de la traslación en el viejo continente de la crisis económica y financiera al plano de la deuda soberana. Sólo habría faltado, cosa que afortunadamente no ocurrió, el estallido de una grave crisis internacional fuera de la esfera natural de influencia de España (tipo guerra de Georgia en el verano de 2008) para que el semestre terminase convirtiéndose en una auténtica pesadilla desde el punto de vista de la acción exterior.

1. Conforme a lo previsto en la Declaración del Consejo Europeo sobre el Tratado de Lisboa y las medidas transitorias relativas a la Presidencia del Consejo Europeo y a la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, aneja a las Conclusiones de la Presidencia de 11 y 12 de diciembre de 2008.

2. Vid., en este sentido, los comentarios de GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: «Prioridades de la Presidencia española del Consejo de la UE», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 30/2010 de 11.2.2010, pág. 2.

No pretendo con estas observaciones iniciales predisponer al lector hacia una valoración indulgente de la labor desarrollada en este terreno por la Presidencia española 2010, sino simplemente establecer las coordenadas básicas en las que ha debido desenvolverse. Se han cometido errores, sin duda; y el primero y fundamental ha sido plantear una agenda excesivamente ambiciosa cuando era evidente que el semestre iba a ser de transición, haciendo además especial hincapié en la visibilidad y notoriedad internacionales que el Gobierno español, y en particular su Presidente, aspiraban a acaparar durante esos meses. Como al término de la Presidencia se le reprochó en el Congreso de los Diputados, el problema «no ha sido tanto lo que se ha hecho, sino lo que se dijo que se haría y no se ha hecho»³.

Pero, antes de emitir juicios definitivos, pasemos revista con cierto detenimiento a la actividad desplegada durante este período en materia de acción exterior, articulando el análisis en torno a dos ejes fundamentales: por un lado, la aplicación y desarrollo del Tratado de Lisboa; por otro, la acción específica de la Presidencia en los principales ámbitos materiales afectados, distinguiendo a este fin entre aquellos en los que confluyen de un modo más claro los intereses nacionales y europeos, aquellos otros en los que se ha requerido de la Presidencia una respuesta de urgencia frente a crisis sobrevenidas y, por último, el papel desempeñado con carácter general en la gestión del resto de facetas, o al menos las más relevantes, de la política exterior europea. No se hará referencia, como es obvio, en ninguno de estos apartados a las cuestiones vinculadas a la política de seguridad y defensa, que son objeto de amplio tratamiento en varios de los estudios que integran esta obra.

3. Intervención del Sr. Durán i Lleida ante el Pleno del Congreso de los Diputados con motivo de la comparecencia del Presidente del Gobierno para informar sobre el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 y sobre el balance de la Presidencia española de la UE (*Diario de Sesiones* núm. 177, 23 de junio de 2010, pág. 11).

II. LA APLICACIÓN DEL TRATADO DE LISBOA O EL *HARAKIRI* DE LA PRESIDENCIA DE TURNO EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR

Aunque en su programa la Presidencia española identificaba cuatro líneas prioritarias de actuación, y como tales las ha mantenido formalmente a lo largo del semestre, en términos prácticos dos han sido los objetivos fundamentales sobre los que se ha visto obligada a concentrar sus esfuerzos: propiciar una rápida y plena aplicación del Tratado de Lisboa y dar respuesta a las imprevistas consecuencias de la crisis económica a comienzos de 2010⁴. Ni que decir tiene que uno de los componentes esenciales, si no el más relevante, del primero de estos cometidos consistía precisamente en comenzar a instaurar el nuevo modelo de conducción y gestión de la política exterior europea al que antes aludíamos; un modelo orientado sobre todo a paliar las deficiencias tradicionalmente asociadas al sistema de presidencias rotatorias y cuya aportación más significativa radicaba, por tanto, en la anulación de la mayor parte de funciones que éstas venían ejerciendo en materia de acción exterior.

Desde este punto de vista, y por ingrata que haya sido la tarea, es preciso reconocer de entrada que debido a su carácter bisagra o de transición la Presidencia española ha disfrutado de un estatus especial, del que ya no gozarán las próximas presidencias y que le ha permitido conservar un mayor protagonismo de cara al exterior. También es cierto que, dándose por descontada la existencia de las nuevas figuras institucionales o el hecho, por ejemplo, de

4. Vid., en este sentido, las intervenciones del presidente del Gobierno español ante el Congreso de los Diputados, en el debate mencionado en la nota anterior, y ante el pleno del Parlamento Europeo el 6 de julio de 2010. En realidad, el segundo de estos objetivos aparecía formulado en términos más ambiciosos y pro-activos: «La recuperación económica y la creación de empleo. Europa 2020»; las circunstancias hicieron, sin embargo, que su abordaje tuviera que realizarse con un enfoque de auténtica emergencia. Los otros dos ejes fundamentales de trabajo que se había marcado la Presidencia española eran: reforzar el papel de la UE como actor mundial, responsable y solidario; así como, propiciar una profundización en el reconocimiento y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos de la UE.

que desde el 1.º de diciembre de 2009 la Alta Representante pasaba a presidir ya el Consejo de Asuntos Exteriores, la aplicación del Tratado de Lisboa en esta materia dejaba poco espacio para el lucimiento: los problemas, de producirse, serían achacados con toda probabilidad a la incompetencia de la Presidencia mientras que si las cosas marchaban bien el mérito terminaría recayendo en los nuevos protagonistas de la acción exterior europea⁵. Cumple subrayar, en este sentido, la lealtad con la que en general se ha comportado la Presidencia española evitando la tentación de aprovechar la debilidad o desorientación iniciales de Herman Van Rompuy o Catherine Ashton para arrimar el ascua a su sardina.

Y es que la correcta aplicación del Tratado de Lisboa en este ámbito dependía tanto o más de actitudes o elementos hasta cierto punto «intangibles», como de la adopción de medidas concretas de desarrollo del tipo de la exigida por el artículo 27.3 del TUE en relación con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior. Sin infravalorar los esfuerzos que ha requerido la aprobación en un lapso de tiempo muy razonable del instrumento jurídico pertinente a este respecto, creo que las aportaciones de la Presidencia española han sido más relevantes en la esfera de los «intangibles». De ellos puede llegar a depender, en efecto, el éxito de operaciones complejas de transición como la que está llevando a cabo la Unión Europea en su modelo de acción exterior, máxime cuando el marco jurídico en el que se desenvuelve presenta notables indefiniciones⁶.

5. Vid., en este sentido, los comentarios de MOLINA, I.: «Innovar Europa» en tiempos de tribulación: un primer balance de la Presidencia española de la UE 2010», *Análisis del Real Instituto Elcano* 115/2010, 5.7.2010, pág. 3.

6. Al margen de las que sin duda presentan los nuevos tratados a este respecto, cabe mencionar por ejemplo, en cuanto a la relación entre la Presidencia estable del Consejo Europeo y el Jefe de Estado o Primer Ministro del Estado que ejerce la presidencia de turno, la indefinición del Reglamento interno del Consejo Europeo sobre diversas cuestiones atinentes a las funciones de representación exterior (Decisión del Consejo Europeo, de 1 de diciembre de 2009, relativa a la adopción de su Reglamento interno, *DO L* 315 de 2.12.2009, pág. 51; un análisis crítico de este instrumento puede encontrarse en MANGAS MARTÍN, A.: «Post-Lisboa: a propósito del Reglamento interno del Consejo Eu-

Hubo que improvisar, en este sentido, un escenario de transición cuya eficacia y viabilidad dependían en gran medida del talante con el que la presidencia de turno asumiese la perspectiva de sacrificar los réditos que en términos de protagonismo internacional esperaba obtener del intenso trabajo de preparación realizado durante los meses previos. Ahora el objetivo fundamental era otro, propiciar el despegue en el plano de la acción exterior de las nuevas figuras institucionales, y consecuentemente también los parámetros a la luz de los cuales habría de ser juzgada la labor de la Presidencia española en este campo.

Las coordenadas básicas de ese escenario de transición fueron establecidas en diversos encuentros que a comienzos de diciembre de 2009 celebraron, por un lado, los presidentes del Consejo Europeo y del Gobierno español y, por otro, la Alta Representante y el ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación⁷. Si bien los primeros decidieron establecer de inmediato una célula permanente de coordinación, siguiendo la lógica de los «encuentros regulares» a los que alude el art. 2.3 del Reglamento interno del Consejo Europeo⁸, la relación y el trabajo en común desarrollados por Ashton y Moratinos a lo largo del semestre han sido, por razones obvias, mucho más intensos y resultan también de mayor relevancia e interés a efectos del presente estudio.

ropeo», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 20, febrero 2010) . Más precisa resulta, en cambio, la regulación establecida a propósito de la presidencia de los grupos de trabajo del Consejo en materia de acción exterior (Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo; *DO L* 322 de 9.12.2009, pág. 28).

7. Entre estos últimos, la primera reunión de trabajo se celebró en Madrid inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 3 de diciembre de 2009. Rodríguez Zapatero y Van Rompuy, por su parte, mantuvieron sendos encuentros en Bruselas y Madrid los días 10 y 15 de diciembre, respectivamente.

8. Como recuerda, MOLINA, I.: «El presidente del Gobierno español ante la Presidencia semestral de la Unión Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano* 172/2009, de 18.12.2009, págs. 7-8.

Entre aquéllos, en realidad, la única cuestión verdaderamente sensible que debía dilucidarse en materia de acción exterior era la relativa al papel del jefe de gobierno de la presidencia de turno en las cumbres con terceros países, en especial cuando su celebración estuviese prevista en territorio español. La actividad en este sentido durante el primer semestre de 2010 iba a ser particularmente intensa y la Presidencia española había invertido notables esfuerzos en la preparación de algunas de esas citas con la esperanza de que, bien desde el punto de vista meramente mediático (cumbre con los Estados Unidos), bien en razón de los resultados sustantivos previstos (cumbre con América Latina y el Caribe), estos encuentros internacionales se convirtiesen en momentos álgidos del semestre español. Van Rompuy por su parte, sin perjuicio de estar interesado en afirmar su autoridad desde un principio también en este ámbito, no consideraba prioritarios los temas de política exterior en el inicio de su mandato, existiendo otros desafíos que requerían una atención más inmediata⁹.

De este modo, el presidente del Gobierno español ha podido mantener un cierto protagonismo en las cumbres celebradas en España. Su papel no ha consistido en co-presidir las sesiones en nombre de la UE, función reservada al nuevo presidente estable del Consejo Europeo, sino simplemente en el de situarse a la derecha de éste en las diversas reuniones en su calidad de anfitrión. Sólo quedó pendiente de definición la fórmula que ha-

9. Tal y como subrayó en la rueda de prensa tras la reunión con los presidentes del Gobierno español y de la Comisión Europea que inauguró formalmente la Presidencia española (Madrid, 8 de enero de 2010): «There are in particular two very big challenges facing us, which will require the engagement of the EU at the highest level if we are to be successful: tackling the economic crisis and responding to the climate change». Y a renglón seguido anunció su intención de convocar una reunión extraordinaria del Consejo Europeo para el 11 de febrero con el objetivo de abordarlos monográficamente (*European Council, PCE 03/10* 8 January 2010). El tratamiento de las líneas estratégicas en materia de política exterior se reserva, en cambio, para la reunión especial del Consejo Europeo que, con la presencia de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, tendrá lugar el 16 septiembre de 2010, tal y como el propio Van Rompuy anunció en el Consejo Europeo de primavera (Conclusiones de 25 y 26 de marzo de 2010, punto 15).

bría de utilizarse en la cumbre de la Unión por el Mediterráneo, habida cuenta de la particular naturaleza de este proceso que cuenta con su propio sistema de presidencia rotatoria¹⁰, si bien la suspensión a última hora del encuentro lo hizo innecesario. Como es obvio, Rodríguez Zapatero no ha participado en las cumbres que han tenido lugar en Bruselas o en terceros países, en las que la UE ha sido representada de forma estricta conforme al nuevo modelo introducido por el Tratado de Lisboa.

Lo lógico sería, en todo caso, que este tipo de concesiones no se perpetuasen en el tiempo. Bastaría para ello con trasladar a Bruselas todas las cumbres cuya celebración estuviese prevista en suelo de la Unión, como parece que es intención del presidente del Consejo Europeo¹¹. Dispone para ello, desde luego, de una magnífica oportunidad al corresponder a Bélgica la presidencia rotatoria en el segundo semestre de 2010 y al no tener a la vista en el horizonte más cercano, salvo tal vez el caso de Polonia, presidencias ejercidas por alguno de los grandes Estados miembros de la Unión¹². Es evidente que esto representaría un serio inconveniente para la estrategia de Van Rompuy (recuér-

10. Compartida en cada período por un Estado miembro de la UE y uno de los socios de la ribera sur del Mediterráneo; en este caso, Francia y Egipto. El Gobierno español aspira a ejercerla, por parte europea, en el siguiente período. Sobre el significado y alcance de este proyecto puede consultarse, con carácter general, el trabajo de BARBÉ IZUEL, E.: «La Unión por el Mediterráneo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, enero-abril 2009, págs. 11-48.

11. En este sentido se manifestó ya Richard Corbett, miembro del gabinete de Van Rompuy y antiguo europarlamentario, en el marco de un seminario organizado por CIDOB y el *German Institute for International and Security Affairs* en la sede del PE en Bruselas el 24 de marzo de 2010, bajo el título «Relegating the Rotating Presidency: A Mid-Term Appraisal of the Spanish Performance» (vid. los comentarios al respecto de MAHONY, H.: «Summitting around», *euobserver.com*, 12.4.2010).

12. A Italia le corresponderá en el segundo semestre de 2014 y al Reino Unido en el segundo semestre de 2017, mientras que Polonia asumirá estas funciones por primera vez el 1.º de julio de 2011 y cabe esperar razonablemente que exija la celebración en su territorio de algún acontecimiento relevante asociado al ejercicio de la presidencia de turno, sea una cumbre o un Consejo Europeo, por ejemplo.

dese a este respecto la Presidencia francesa en 2008), aunque también es cierto que los Estados medianos y pequeños, sobre todo los de reciente incorporación, tampoco se resignarán fácilmente a perder los escasos momentos de gloria que pudiera depararles la política exterior europea. Lo que parece claro es que, con independencia de las prebendas obtenidas en este período de transición, la Presidencia española no ha propiciado malos precedentes en esta faceta concreta del nuevo modelo de proyección exterior de la UE.

Por lo que se refiere a la relación entre la Alta Representante y el ministro español de Asuntos Exteriores, la colaboración ha sido fluida, muy intensa y, en general, positiva desde el punto de vista del progresivo afianzamiento de Catherine Ashton en sus nuevas funciones. Ello no quiere decir, como es obvio, que no se produjeran fricciones y desajustes, sobre todo en la fase inicial del semestre.

Conviene no perder de vista, a este respecto, que para la diplomacia española resultó frustrante, tras meses de ingentes esfuerzos y preparación, no poder asumir en enero de 2010 la dirección de los trabajos del Consejo de Asuntos Exteriores, con todo lo que ello comporta, ni la representación de la Unión en materia de política exterior y de seguridad ante terceros países y organizaciones internacionales, como consecuencia de la transformación automática de las delegaciones de la Comisión en delegaciones de la UE. Esta circunstancia, unida a la imposibilidad material de que la Alta Representante pudiera asumir con solvencia estas responsabilidades de la noche a la mañana, obligó a establecer ciertos arreglos transitorios que han otorgado a la Presidencia española un mayor protagonismo del que en principio debería haberle correspondido conforme al nuevo modelo¹³. Ha podido desempeñar así labores representativas en relación con determinados países terceros y organizaciones internacionales, además de presidir algunas reuniones o realizar ciertas gestiones

13. Tal y como recuerdan, entre otros, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., *loc. cit.*, pág. 2; y MOLINA, I.: «Innovar Europa» en tiempos de tribulación..., *loc. cit.*, pág. 4.

por delegación o en nombre de la Alta Representante¹⁴. Del mismo modo, el Gobierno español ha comenzado a explorar y explotar las posibilidades que en materia de acción exterior se le ofrecen a la presidencia de turno en este nuevo contexto a través de la dirección de los trabajos del Consejo de Asuntos Generales, al frente del cual se ha situado a lo largo de todo el semestre Miguel Ángel Moratinos, o de alguna otra de sus formaciones, como las de Economía y Finanzas o Justicia e Interior, ámbito este último en el que la actividad internacional ha sido particularmente intensa durante los primeros meses de 2010, como veremos más adelante.

En todo caso, la mayor parte de problemas o situaciones conflictivas que pudieron producirse en el inicio de la Presidencia, o que pretendieron al menos presentarse como tales a la opinión pública europea, se debieron más a desajustes fruto de la inercia del sistema anterior que a auténticas fricciones entre ambas figuras, al margen, claro está, de la falta de rodaje en el puesto de Catherine Ashton y sus aparentes dificultades para adaptarse en un primer momento a la intensa agenda que requiere su desempeño. No es de extrañar, en este sentido, que las principales

14. Así por ejemplo, y entre otras muchas, la visita que el ministro español de Asuntos Exteriores realizó en nombre de la Alta Representante a los tres países del Cáucaso sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) a comienzos del mes de marzo; o el hecho de que, también a petición de Ashton, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ángel Losada, presidiese pocas semanas después la reunión ministerial en el marco del Diálogo Político que la UE mantiene con la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (IGAD), que reúne a los seis países del Cuerno de África (Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda). Conviene recordar, a este respecto, que será también el ministro de exteriores del Estado miembro que ejerza la presidencia de turno quien sustituya, cuando sea necesario, a la Alta Representante en sus relaciones con el Parlamento Europeo en todo lo relativo a la gestión de la política exterior y de seguridad común. El PE se negó, en efecto, durante el proceso de elaboración de la Decisión sobre el SEAE a que esta delegación pudiera recaer en el Secretario General ejecutivo o en cualquier otro funcionario del nuevo Servicio (vid. en este sentido los comentarios de DUKE, S.: «The European External Action Service», *Jean Monnet Multilateral Research Network on «The Diplomatic System of the European Union» Policy Paper 2*, July 2010, pág. 2; <http://dseu.lboro.ac.uk>).

polémicas surgieran en torno al papel (o «no papel») de la Alta Representante en las tradicionales reuniones informales del Consejo que toda presidencia convoca en su territorio, ya fuera el «Gymnich» (reunión informal semestral de los ministros de Asuntos Exteriores) que tuvo lugar en Córdoba los días 5 y 6 de marzo o el encuentro de los ministros de Defensa en Palma de Mallorca unos días antes.

Tal vez el momento más delicado desde este punto de vista se produjo en los albores mismos de la Presidencia con motivo de la reacción frente a la emergencia humanitaria provocada por el terremoto que tuvo lugar en Haití el 12 de enero de 2010. El Gobierno español tomó la iniciativa de forma inmediata dando no sólo una respuesta nacional muy contundente frente a la catástrofe, sino tratando también de impulsar y coordinar, como tendremos ocasión de comentar más adelante, la reacción de la UE en su conjunto en tanto que responsable de la presidencia de turno. Correspondiéndole en cuanto tal la dirección de los trabajos del grupo del Consejo competente en esta materia («Ayuda humanitaria y alimentaria») ¹⁵, la Presidencia española forzó la convocatoria de una reunión extraordinaria del Consejo de Asuntos Exteriores «a nivel de responsables de Desarrollo», llegando a anunciar incluso que el encuentro sería presidido por la Secretaria de Estado de Cooperación española, Soraya Rodríguez ¹⁶. La Alta Representante, que se vio completamente desbordada por los acontecimientos durante aquellos primeros días posteriores al terremoto, terminó cancelando otros compromisos para presidir esta reunión extraordinaria del Consejo que tuvo

15. Recuérdese que, conforme a la Decisión del Consejo que establece las normas de desarrollo relativas al ejercicio de su presidencia y de la de sus órganos preparatorios (2009/908/UE, de 1 de diciembre de 2009; *DO L* 322 de 9.12.2009, pág. 28), esta última corresponde al Estado miembro a cargo de la presidencia semestral, entre otros, en el caso de los grupos de trabajo que se ocupan de las cuestiones comerciales y de desarrollo (vid. la lista completa en el Anexo II de la citada Decisión).

16. Comunicado de prensa hecho público a través de la web de la Presidencia (www.eu2010.es) el 14 de enero de 2010 («La UE se moviliza a favor de Haití tras el devastador terremoto»).

lugar el 18 de enero y, a partir de ese momento, asumió, con el apoyo de la Presidencia española, la coordinación de la respuesta global de la Unión Europea.

En definitiva, y con la perspectiva que ofrece el transcurso de algunos meses tras el cierre de la Presidencia en el momento de realizar la presente valoración, cabe concluir que el Gobierno español ha prestado un buen servicio a la causa de la integración en este campo, contribuyendo decididamente con su actitud general y con su actuación concreta durante el primer semestre de 2010 a la consolidación de las nuevas figuras institucionales en el ámbito de la acción exterior. No ha propiciado, desde luego, ningún precedente negativo que pudiera perjudicar el desempeño de sus funciones en el futuro. Así lo ha reconocido incluso el líder del principal partido de la oposición en el marco del juicio globalmente negativo que le ha merecido el ejercicio de la presidencia rotatoria de la Unión¹⁷.

Pero, más allá de estos aspectos que hemos situado en la esfera de los «intangibles», la aplicación del Tratado de Lisboa en materia de acción exterior requería igualmente el desarrollo mediante actos jurídicos concretos de algunas de sus previsiones más novedosas y emblemáticas, como la relativa a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior¹⁸. Si bien la responsabilidad fundamental a este respecto recaía en la Alta Representante, que era quien debía elaborar la propuesta correspondiente y quien, por otra parte, estaba

17. Intervención del Sr. Mariano Rajoy ante el Pleno del Congreso de los Diputados con motivo de la comparecencia del Presidente del Gobierno para informar sobre el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 y sobre el balance de la Presidencia española de la UE (*Diario de Sesiones* núm. 177 de 23.6.2010, pág. 9).

18. También la contemplada en el art. 6.2 del TUE a propósito de la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, mencionada igualmente como prioridad en el programa de la Presidencia española. Esta cuestión fue abordada en las tres sesiones del Consejo de Justicia e Interior celebradas durante el primer semestre de 2010. Urgida por la Presidencia española, la Comisión presentó su recomendación de mandato negociador el 17 de marzo, no pudiendo ser aprobada en la reunión del Consejo de 23 de abril por no estar un número suficiente de Estados miembros representados a nivel ministerial; sí lo fue finalmente en la sesión que tuvo lugar a comienzos del mes de junio (doc. 10630/10, pág. 23).

más interesada en contar cuanto antes con este poderoso instrumento a su disposición, a la Presidencia española le iba también mucho en el envite; no cabe duda de que el cierre del semestre sin un acuerdo global sobre la configuración y la puesta en marcha del SEAE habría representado un fracaso sin paliativos para ella.

Es comprensible, pues, que su implicación en las distintas fases de este proceso haya sido muy significativa, tanto en la etapa previa a la presentación de la propuesta original por parte de la Alta Representante¹⁹, como posteriormente, y de un modo mucho más visible, en las duras negociaciones que ésta hubo de mantener con los representantes de los principales grupos políticos del Parlamento Europeo durante los meses de mayo y junio. Estas últimas se desarrollaron, al menos en su fase final, conforme a un formato «cuatripartito»²⁰ en el marco del cual la Presidencia española desempeñó un papel destacado, tal y como la propia Catherine Ashton reconoció en su intervención previa a la votación definitiva en el pleno de la Cámara²¹. De hecho, el acuerdo político global con el que culminaron aquellas negociaciones quedó formalizado en una reunión celebrada en Madrid el 21 de junio, al término de la cual las cuatro partes implicadas hicieron pública una Declaración conjunta que despejaba el camino para la aprobación de la Decisión relativa al establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior²².

19. Etapa en la que la Alta Representante trabajó con un grupo de apoyo de alto nivel integrado por representantes de la Comisión, del Consejo, de los Estados miembros y, a partir de un momento determinado, también por un «observador» del Parlamento Europeo; 13 personas en total. Catherine Ashton presentó su propuesta formal de decisión al Consejo el 25 de marzo de 2010.

20. Presidencia rotatoria y del Consejo de la UE, en la medida en que la propuesta debía ser aprobada en su formación de Asuntos Generales; Alta Representante, Comisión y Parlamento Europeo.

21. *Speech by High Representative Catherine Ashton to the European Parliament on the creation of the European External Action Service*, Strasbourg, 7 July 2010 (A 127/10).

22. *Statement of the European Parliament, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the Council and the Commission on the European External Action Service*, Brussels, 21 June 2010 (A 109/10).

Así pues, y aunque ésta haya sido formalmente adoptada bajo Presidencia belga²³, es de justicia admitir que la Presidencia española cumplió razonablemente con su cometido también en este ámbito, sin perjuicio de que la puesta en marcha efectiva del SEAE requiera todavía medidas adicionales de carácter presupuestario o administrativo y que subsistan muchas incógnitas acerca de diversos aspectos de su funcionamiento en la práctica²⁴. Conviene recordar por último, a este respecto, que tanto los debates previos de orientación como la toma de posición sobre la propuesta original y, por supuesto, la aprobación definitiva de la Decisión, se produjeron en el seno del Consejo de Asuntos Generales, bajo la dirección por tanto, al menos hasta el 30 de junio de 2010, del ministro español de Asuntos Exteriores.

No cabe, en definitiva, sino constatar que en lo que atañe a la aplicación del Tratado de Lisboa la labor desarrollada por la Presidencia española merece una valoración globalmente positiva. Mucho más matizado habrá de ser, sin embargo, el balance de su actividad en el ámbito de la acción exterior de la UE, contemplada desde una perspectiva estrictamente material.

III. UNA AGENDA INAPROPIADA PARA UN SEMESTRE DE TRANSICIÓN: LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA BAJO PRESIDENCIA ESPAÑOLA

Aunque resulte a todas luces evidente la necesidad de un replanteamiento, sobre todo en términos estratégicos, de la mayor parte de facetas que conforman la acción exterior de la UE²⁵, no

23. Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201 de 3.8.2010, pág. 30).

24. En relación con esas incógnitas, vid. el ya mencionado análisis de DUKE, S.: «The European External Action Service», *Jean Monnet Multilateral Research Network on «The Diplomatic System of the European Union» Policy Paper 2*, July 2010 (<http://dseu.lboro.ac.uk>).

25. Entre otros muchos análisis recientes sobre esta cuestión, vid. por ejemplo HOWORTH, J.: «The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, núm. 3, 2010, págs. 455-474; VASCONCELOS, A. (ed.): *A Strategy for EU Foreign Policy*, Report, núm. 7, June 2010, European Union Institute for Security Studies (<http://www.iis.europa.eu>).

parecía el primer semestre de 2010 el momento más apropiado para tratar de avanzar en esa línea. El horizonte que se atisbaba, como a la postre se ha confirmado, era más el de un período de cierta introspección, marcado por la transición hacia el nuevo modelo de gestión de la política exterior europea. Y, sin embargo, la Presidencia española apostó desde el principio por una agenda pretendidamente «transformadora», que aspiraba a imprimir impulsos significativos en casi todos los frentes de la acción exterior de la Unión²⁶. El brutal impacto de la «crisis griega», así como el protagonismo negativo que trajo aparejado para España, terminarían por acentuar aún más aquel desfase entre expectativas y realidad al presentar ante el mundo a una UE atenazada por sus graves problemas internos, a los que no era ajeno ni mucho menos el Estado miembro que en ese momento ostentaba la presidencia de turno.

No ha quedado más remedio, en este contexto, que resignarse a contemplar cómo la ambición inicial se iba diluyendo inexorablemente por la fuerza de los hechos, y cómo aquel error de cálculo político de partida obligaba a cerrar el semestre con un regusto amargo en lo que a la gestión de la política exterior europea se refiere. Pero veamos con mayor detalle, y conforme al triple enfoque propuesto en la introducción, hasta qué punto la Presidencia española ha sabido desenvolverse en esta compleja coyuntura, en la que por lo demás no eran muchas las cuestiones que quedaban directamente bajo su responsabilidad en este campo.

26. Bajo el encabezamiento «Una nueva etapa en la política exterior, de seguridad y de cooperación europea», el Programa de la Presidencia española comenzaba su capítulo dedicado a la acción exterior con el siguiente párrafo: «Europa no puede dejar pasar la oportunidad histórica de asumir un papel relevante en la conformación del nuevo orden internacional. Y el Tratado de Lisboa ofrece los instrumentos necesarios para ello: para que la Unión fortalezca las relaciones con sus vecinos y socios estratégicos, consolide su liderazgo en los foros multilaterales, asuma su responsabilidad en las zonas de conflicto y despliegue su compromiso firme en la promoción de la paz, la defensa de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza. Se trata de reforzar la unidad de acción de la Unión, incrementar su visibilidad y desarrollar una auténtica política exterior común, ambiciosa en sus objetivos y eficaz en sus actuaciones». A continuación se mencionaban prácticamente todos los flancos geográficos y temáticos relevantes de la acción exterior europea, apostando por propiciar impulsos significativos en la mayor parte de ellos.

1. *Allí donde confluyen los intereses nacionales y europeos*

Toda presidencia de turno, y más aún en el caso de una potencia media como España, aspira a rentabilizar su semestre al frente de la política exterior de la Unión en términos de prestigio y visibilidad internacionales. Es evidente, por las razones ya reseñadas, que si consideramos éste como un primer espacio propicio para explotar la presidencia europea en clave de interés nacional los resultados distan mucho de ser satisfactorios. No cabe duda de que ha sido la ocasión, de las cuatro en las que le ha correspondido a España ejercer esta responsabilidad, en la que en menor medida se ha logrado aquella meta, bien es cierto que siendo las circunstancias bastante más adversas para ello que en los casos anteriores.

Descendiendo al terreno de las realizaciones concretas en las esferas tradicionales en las que de un modo más evidente se solapan la política exterior española y la europea, la Presidencia aspiraba a ser «primordialmente euro-mediterránea y euro-americana»²⁷, incluyendo en esta última faceta las relaciones con los Estados Unidos. Ni en uno ni en otro ámbito se alcanzaron plenamente los objetivos marcados, si bien en el segundo el balance no puede considerarse del todo negativo.

Por lo que se refiere en efecto al primero de ellos, la principal fuente de frustración radicó sin duda en la recién creada Unión por el Mediterráneo, cuya consolidación, una vez aceptada la paternidad esencialmente francesa de la criatura, se había propuesto liderar España aprovechando su presidencia semestral. Pero, más allá de la puesta en marcha de su estructura administrativa con el nombramiento de un secretario general²⁸, las cosas se torcieron de inmediato; en primer lugar con el fracaso de

27. LÓPEZ GARRIDO, D.: «La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea de 2010: Una brillante oportunidad para la acción exterior de España», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 32, 2009, pág. 422.

28. El jordano Ahmad Masadeh. La Presidencia española organizó una ceremonia solemne para su presentación oficial el 4 de marzo en el Palacio de Pedralbes, sede del secretariado permanente de la Unión por el Mediterráneo.

la IV Conferencia ministerial euro-mediterránea sobre el agua²⁹, cuya gestión constituye uno de los desafíos más acuciantes para la región, y posteriormente con la suspensión de la cumbre prevista para el 7 de junio, considerada por la Presidencia española como uno de los momentos fundamentales del semestre en materia de política exterior, pero que, dadas las circunstancias por las que atravesaba el proceso de paz en Oriente Próximo, estaba también condenada de antemano al fracaso³⁰.

Un juicio quizá no tan crítico merezca la actuación de la Presidencia tendente a impulsar la nueva dinámica de estas negociaciones, bajo el formato de las denominadas «conversaciones de proximidad», entre el gobierno de Israel y la Autoridad Nacional Palestina, igualmente elevadas a la categoría de objetivo prioritario del semestre y a las que se dedicaron buena parte de los debates durante el «Gymnich» de Córdoba. Y ello, no tanto porque la acción del gobierno español haya aportado un valor añadido específico que haya conducido a resultados significativos durante este período, sino por las limitaciones congénitas que afectan a la autonomía y capacidad de influencia de la Unión Europea en el marco de aquel conflicto. El protagonismo inicial del ministro Moratinos, que realizó una gira por la zona a comienzos del mes de febrero, fue poco a poco cediendo a favor de la Alta Representante, que participó en la reunión del «Cuarteto» el 19 de marzo en Mos-

29. Conferencia que se celebró a mediados del mes de abril con la intención de acordar una estrategia para la gestión coordinada de los recursos hídricos en la región. No pudo alcanzarse tal objetivo a causa del enfrentamiento entre Israel y los países árabes participantes acerca de cómo debía aludirse en el texto a la franja de Garza y a Cisjordania, si como «territorios ocupados» o «territorios bajo ocupación».

30. La Presidencia española aceptó, bajo presión fundamentalmente de Francia (Estado miembro que co-presidía junto a Egipto en ese momento la Unión por el Mediterráneo), retrasar la celebración de la cumbre hasta el mes de noviembre para no entorpecer el desarrollo de las «conversaciones indirectas» entre la Autoridad Nacional Palestina e Israel que, bajo el patrocinio de los Estados Unidos, habían comenzado el 9 de mayo. Existía un riesgo evidente de que éstas, a su vez, interfiriesen en la celebración de la cumbre provocando su fracaso.

cú y dirigió los trabajos del Consejo que dieron lugar a la aprobación de un nuevo documento de «Conclusiones sobre Gaza» como reacción a la operación militar de Israel contra la «Flotilla», y en el que la UE vuelve a mostrar su disponibilidad para colaborar en el desbloqueo de la situación en la Franja³¹.

En último término, la Presidencia española había depositado también grandes esperanzas en la celebración de la primera cumbre bilateral UE-Marruecos, fruto del reconocimiento a este socio mediterráneo de un pionero «Estatuto Avanzado» en el marco de la Política de Vecindad³². En la medida en que, si bien su documento fundacional fue adoptado bajo presidencia francesa en 2008, España había sido el principal valedor de la aspiración de Marruecos a contar con una relación privilegiada y diferenciada con la Unión Europea³³, actuar como anfitriona de este primer encuentro al más alto nivel revestía especial importancia para la Presidencia española³⁴. La cumbre se desarrolló de modo satisfactorio en Granada, con la única polémica suscitada por la ausencia de la Alta Representante. No puede decirse, sin embargo, que de su celebración resultaran avances sustantivos en la de-

31. Conclusiones aprobadas en la sesión del Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de junio y en las que UE se muestra quizá más contundente con Israel en cuanto al bloqueo de la Franja de Gaza, al tiempo que reitera su disponibilidad para colaborar directamente en la puesta en marcha de algún mecanismo basado en el Acuerdo de Movilidad de 2005, que permitió entonces, precisamente con el apoyo de la Unión, la apertura del puesto fronterizo de Rafah en el sur de Gaza.

32. Ese «Estatuto Avanzado» representaría una especie de Política de Vecindad (PEV) 2.0, como gráficamente apunta KAUSCH, K.: «El «estatuto avanzado» de Marruecos: ¿Qué significado tiene?», *FRIDE Policy Brief* núm. 34, marzo 2010, pág. 5.

33. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: «El «Estatuto Avanzado» de Marruecos en la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, sept-dic. 2009, pág. 911. En este trabajo pueden encontrarse todos los detalles relativos a la génesis y desarrollo de este proyecto.

34. Recuérdese que, conforme a los arreglos transitorios analizados en el epígrafe anterior, finalmente no correspondió a España la presidencia de la cumbre, sino que la UE estuvo representada por los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión.

finición de ese «Estatuto Avanzado», más allá de los réditos políticos que tanto Marruecos como, por parte europea, la Presidencia española buscaban obtener. Ni el ansiado acuerdo de readmisión, ni los aspectos pendientes del futuro «acuerdo global de libre comercio» entre ambas partes recibieron impulsos significativos en el marco de este encuentro, cuyo documento final se limita a recapitular los pequeños pasos dados en aquella dirección desde 2008³⁵.

Volviendo la vista ahora hacia la «vertiente euro-americana» del programa de la Presidencia, en ella se situaban tal vez los dos grandes objetivos estratégicos, aunque por motivos distintos, del semestre en materia de política exterior: las cumbres con América Latina y el Caribe, por un lado, y con los Estados Unidos, por otro. De la primera, que se saldó con un éxito razonable, se esperaba ciertamente una revitalización y un cambio de rumbo en las relaciones birregionales basados en resultados tangibles; la segunda, que como es bien sabido no llegó a celebrarse, constituía por su parte la piedra de toque de la estrategia política y mediática de la Presidencia en este campo de la acción exterior.

En efecto, la cumbre ALCUE y los encuentros bilaterales paralelos con los distintos socios de la región que tuvieron lugar en Madrid a mediados del mes de mayo representaron probablemente el punto álgido del semestre español³⁶, no ya sólo por lo que atañe a su agenda externa sino en el cómputo global de sus realizaciones. Pese a las ausencias, que fueron relevantes tanto por parte europea como latinoamericana, y a las dificultades previas suscitadas fundamentalmente por la situación en Honduras, la Presidencia española realizó un intenso y bien orientado trabajo de prepa-

35. *Declaración común Cumbre Unión Europea-Marruecos*, Granada, 7 de marzo de 2010 (7220/10, Presse 54, 10 de marzo de 2010). Entre las iniciativas más recientes, la creación de una comisión parlamentaria mixta UE-Marruecos, aprobada por la conferencia de presidentes de los grupos políticos del Parlamento Europeo en enero de 2010.

36. La Cumbre ALCUE en cuanto tal y los encuentros bilaterales con Chile, Cariforum, Mercosur, Comunidad Andina y países centroamericanos se celebraron en Madrid entre el 17 y el 19 de mayo; la cumbre bilateral con México tuvo lugar, por su parte, el día 16 en Comillas.

ración que terminó dando frutos significativos³⁷. Sólo así puede calificarse la culminación de las negociaciones, tras un agónico *sprint* final en vísperas de la cumbre, del Acuerdo de Asociación con Centroamérica; la firma del denominado «Acuerdo Comercial a Varias Bandas» con Colombia y Perú, inmediatamente recurrido por Bolivia ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; o el ansiado reinicio de las negociaciones con MERCOSUR con vistas a la celebración del correspondiente acuerdo birregional de asociación³⁸. Menos espectaculares, aunque igualmente relevantes, fueron otros logros como la aprobación del Plan ejecutivo conjunto en el marco de la recién inaugurada «Asociación estratégica» con México, la puesta en marcha del nuevo «Mecanismo de Inversión en América Latina», a través del cual la Comisión Europea pretende movilizar financiación adicional para apoyar proyectos de inversión en la zona³⁹, o la decisión de crear una Fundación UE-ALC que venía posponiéndose desde hacía tiempo.

Donde resulta más difícil valorar el éxito de la Cumbre de Madrid, puesto que éste es un objetivo de largo alcance, es en relación con la voluntad de la Presidencia española de «globalizar» el sentido de estos encuentros con vistas a transformarlos en foro de concertación entre ambas partes de posiciones o estrategias consistentes en la agenda internacional. Como ha observado Susanne Gratius, esto tendría «mucho más sentido que convocar a los jefes de Estado y de Gobierno para firmar programas regionales de poca

37. Como recordaban, antes incluso de la celebración de la Cumbre, FERNÁNDEZ SOLA, N.; SORROZA BLANCO, A.: «La UE en el mundo: actuaciones y limitaciones de la Presidencia española 2010», *Análisis del Real Instituto Elcano* 82/2010, de 6.5.2010, pág. 4. En cuanto a los resultados, vid. la *Declaración de Madrid* («Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología a favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social»; 9931/10 de 18.5.2010) así como el Plan de Acción UE-ALC.

38. Tras casi seis años de bloqueo, el 10 de junio se produjo el primer encuentro entre ambas partes para retomar el proceso de negociación iniciado en 1999.

39. En relación con los objetivos y el funcionamiento de este Mecanismo, puede consultarse la información disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laiif/index_en.htm).

envergadura, acuerdos bilaterales o lanzar otra gran declaración sobre un sinnúmero de temas imposibles de traducir en iniciativas concretas»; máxime cuando «el enfoque inter-regional ya no corresponde al perfil preeminentemente bilateral de las relaciones» entre ambos grupos de Estados⁴⁰.

Mención aparte merece, en este contexto, el empeño con el que la Presidencia ha buscado propiciar un cambio en la política de la UE hacia Cuba, aun a riesgo de comprometer su prestigio y credibilidad en un área particularmente sensible para sus intereses⁴¹. Y es que la sustitución de la vieja Posición Común, adoptada en 1996 bajo el impulso del gobierno de José María Aznar, terminó convirtiéndose casi en una obsesión para el ministro Moratinos que desplegó una inusitada actividad en relación con este tema durante las últimas semanas del semestre⁴². Sus gestiones no consiguieron, sin embargo, ablandar la postura de los Estados miembros tradicionalmente más críticos con el régimen cubano (Alemania, República Checa y Suecia, entre otros), a los que éste había dado además durante los meses anteriores argumentos más que suficientes para no hacerlo, a raíz sobre todo de la muerte en prisión del disidente Orlando Zapata. De este modo, la cuestión de Cuba y la evaluación anual de la posición común quedaron relegadas al almuerzo de trabajo del Consejo de Asuntos Exteriores de junio, sin que el informe presentado por el ministro español y el probable anuncio por su parte al resto de socios del inminente proceso de excarcelación de presos po-

40. GRATIUS, S.: «¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?», *FRIDE Policy Brief* núm. 24, enero 2010, pág. 4. En una línea similar a propósito del giro hacia la «bilateralidad», vid. la valoración de MALAMUD, C.: «La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina», *Análisis del Real Instituto Elcano* 98/2010, 16 de junio de 2010.

41. Vid., en este sentido, los comentarios de ERIKSON, D. P.: «¿Puede resolver España el problema de Cuba?», *Política Exterior*, núm. 133, enero-febrero 2010, págs. 123-136.

42. A partir de su reunión en París con el canciller cubano, Bruno Rodríguez, el 10 de junio, aprovechando la escala que éste realizó en la capital francesa en el marco de un viaje oficial a Asia. En realidad, se había previsto la celebración bajo Presidencia española de una sesión del Diálogo Político UE-Cuba, pero las circunstancias aconsejaron su cancelación.

líticos bajo mediación de la Iglesia Católica provocasen efecto alguno, al menos de forma inmediata⁴³.

Por lo que se refiere, en fin, a las relaciones con los Estados Unidos, y pese al aparente fracaso, de dimensión más política y mediática que sustantiva, que representó la cancelación por parte del presidente Obama de la cumbre prevista para el 24 de mayo, no puede afirmarse que el semestre haya sido del todo infructuoso en este plano. De hecho, la Presidencia española ha sabido gestionar eficazmente la crisis provocada por la negativa del Parlamento Europeo a aprobar el acuerdo provisional sobre tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera de la UE a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo, que dirige el Departamento del Tesoro estadounidense⁴⁴; rechazo que tuvo, sin duda, una influencia decisiva en el anuncio de la suspensión de la cumbre. Al ser ésta una cuestión vinculada a la actividad del Consejo de Justicia e Interior (JAI), recayó sobre el gobierno español la responsabilidad de liderar el proceso de renegociación del acuerdo que culminó con éxito a finales del mes de junio con la firma de una nueva versión del mismo, que pocos días después habría de recibir el respaldo definitivo del PE⁴⁵. Tam-

43. En su comunicado de prensa tras la reunión mantenida el 14 de junio (doc. 11022/10, pág. 18), el Consejo se limita a anunciar que volverá a ocuparse del tema más adelante. Desde entonces, y a medida que se ha ido concretando el proceso de excarcelación de presos políticos, el gobierno español ha ido intensificando también su presión sobre la Alta Representante y el resto de socios para tratar de propiciar lo antes posible el abandono de la Posición Común.

44. Este rechazo se produjo el 11 de febrero por una amplísima mayoría (378 votos contra 196 que se mostraron favorables a la aprobación del Acuerdo). La decisión del PE en este sentido era algo esperado desde que se firmó el texto original en noviembre de 2009 y, con ella, la Cámara hacía uso contundentemente de sus nuevas prerrogativas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La preocupación fundamental de la mayor parte de los grupos políticos estribaba en la transferencia «en bloque» de datos financieros personales a las autoridades estadounidenses que el Acuerdo hacía posible (vid. al respecto, «MEPs say «no» to SWIFT», *EurActiv*, 11.2.2010, <http://www.euractiv.com>).

45. El nuevo Acuerdo fue firmado en nombre de la UE por el ministro del Interior de España, Alfredo Pérez Rubalcaba, el 28 de junio y obtuvo la aprobación del PE durante el Pleno que concluyó el 8 de julio. La decisión relativa

bién en este ámbito, que generó múltiples contactos bilaterales a lo largo de todo el semestre, éste pudo concluir con la aprobación de una importante Declaración Conjunta en materia de lucha contra el terrorismo⁴⁶, que desarrolla la línea de colaboración entre la Unión Europea y los Estados Unidos iniciada a mediados de 2009 con motivo del cierre del Centro de Detención de Guantánamo⁴⁷. Todo lo cual demuestra que hay vida más allá de las cumbres, incluso cuando éstas parecen destinadas a propiciar *acontecimientos irrepetibles...*

2. *La gestión de crisis sobrevenidas*

No ha sido el primer semestre de 2010 un período en el que la capacidad de reacción de la UE se haya visto sometida a prueba por grandes crisis internacionales en su área de influencia o entorno de intereses más próximos, dejando al margen, claro está, el colosal desafío proveniente de los mercados financieros que ha debido soportar y que ha dado lugar a la adopción de medidas internas de una magnitud sin precedentes en el más de medio siglo de integración europea.

Ciertamente, la Presidencia española ha debido intervenir, en general con acierto, en la gestión de episodios complejos, de muy diversa naturaleza y que han generado una tensión más o menos inesperada con terceros países, como el ya mencionado con los Estados Unidos en relación con su programa de seguimiento de la financiación del terrorismo o la denominada «crisis de los visados» con Libia, que ya venía enturbiando las relaciones bilaterales desde hacía algún tiempo y en cuya resolución el gobierno espa-

a su aprobación formal fue adoptada por el Consejo el 13 de julio (Decisión 2010/412/UE, *DO* L 195 de 27.7.2010).

46. Con motivo de la sesión del Consejo de Justicia e Interior celebrada el 3 de junio. El texto de la Declaración puede encontrarse en el documento del Consejo 10591/10.

47. Vid., en este sentido, la Declaración Conjunta UE-Estados Unidos sobre esta cuestión (10967/09) y las Conclusiones del Consejo de junio de 2009 (10523/2/09).

ñol terminó desempeñando un papel relevante⁴⁸. Pero no han sido en ningún caso crisis exigentes o de una intensidad suficiente para comprometer intereses fundamentales de la UE, como lo fue por ejemplo la provocada por la guerra en Georgia en agosto de 2008. Cualquier situación de este tipo que, independientemente de su localización geográfica, demandase un fuerte liderazgo europeo, habría colocado a la Presidencia española en una tesitura muy delicada, no ya sólo por la magnitud del envite, sino sobre todo por la especificidad de sus funciones en esta fase de transición hacia el nuevo modelo de gestión de la acción exterior de la UE.

Peculiares características revistió, no obstante, el supuesto de crisis internacional más claro y de mayor calado conforme a estos parámetros que se produjo durante el semestre; me refiero a la emergencia humanitaria provocada por el terremoto de Haití en enero de 2010. Tuvo lugar, en efecto, en los primeros días de la Presidencia, cuando la nueva Alta Representante aún estaba tomando contacto con la realidad de su cargo; en un ámbito, el de la ayuda al desarrollo en sentido amplio, que el gobierno español consideraba prioritario y en relación con el cual conservaba, a través de la presidencia de los grupos de trabajo competentes en el seno del Consejo, un cierto margen de maniobra para liderar la respuesta de la Unión⁴⁹; y localizada, además, en una zona en la

48. Realizando, junto al gobierno alemán que también desempeñó un papel significativo en la resolución de esta crisis, numerosas gestiones, que llevaron por ejemplo al ministro Moratinos a Trípoli el 27 de marzo. Finalmente, se consiguió a principios del mes de junio la liberación del empresario suizo Max Göldi y la normalización de las relaciones bilaterales. Recuérdese que en el origen de este conflicto estuvo la detención en Ginebra, en julio de 2008, de uno de los hijos del presidente Muamar al Gadafi, acusado de maltratar a sus empleados domésticos.

49. Especialmente relevante a este respecto fue, como ya apuntamos en la primera parte de este estudio, la labor del Grupo de trabajo «Ayuda Humanitaria y Alimentaria», que fue convocado de inmediato (15 de enero) por la Presidencia española. Como recordamos entonces, la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo de Asuntos Exteriores con competencias en materia de comercio y desarrollo continúa recayendo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en la presidencia de turno.

que los dispositivos de la cooperación española ofrecían una capacidad de reacción rápida y eficaz⁵⁰.

Todo ello dio como resultado un claro protagonismo de la Presidencia en la gestión inicial de esta crisis, muy superior desde luego al que en buena lógica debería haberle correspondido conforme al modelo de actuación post-Lisboa. Su labor fundamental consistió, en efecto, en impulsar la coordinación en los primeros momentos tanto sobre el terreno, donde el secretario de Estado español para Iberoamérica asumió de inmediato estas tareas⁵¹, como en el seno de las propias instituciones de la Unión, propiciando aquella primera reunión extraordinaria del Consejo que terminaría presidiendo la Alta Representante y resultando, a la postre, determinante para armonizar las contribuciones de los distintos Estados miembros al llamamiento realizado por Naciones Unidas.

Ésta fue sin duda, y aunque no pueda atribuírsele sin más su paternidad a los esfuerzos en ese sentido de la Presidencia española, la gran novedad de la actuación de la UE en el marco de esta

50. Tras un incremento espectacular de la cooperación con Haití entre 2003 y 2008 (se multiplicó por treinta), España era en el momento de producirse el terremoto el tercer donante en el país, además de uno de los tres Estados miembros de la UE con presencia diplomática permanente en Puerto Príncipe. También facilitaba la tarea el Centro Logístico con el que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) cuenta desde hace poco tiempo en Panamá. Éstos y otros detalles sobre la reacción inicial del gobierno español fueron suministrados por el ministro de asuntos exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en el marco de su comparencia ante el Pleno del Congreso de los Diputados el 10 de febrero de 2010 (*Diario de Sesiones* núm. 137, págs. 40 ss.).

51. Desde el día 14 de enero, menos de 48 horas después del terremoto, y desarrollándolas durante los ocho días siguientes tanto en el plano de la ayuda humanitaria como en el de la compleja operación de atención consular y evacuación que fue necesario poner en marcha. El equipo enviado por la Secretaría General del Consejo (oficiales del Centro de Situación de la UE) no llegó hasta el día 18, si bien es cierto que los primeros expertos del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión (ECHO) apenas tardaron 14 horas en desplazarse a Haití tras el terremoto («Crisis response to the Haiti earthquake: an EU SITCEN perspective», *CSDP Newsletter*, issue 10, summer 2010, págs. 24 ss.).

crisis. La coordinación, a través de una Célula creada a tal efecto en Bruselas (EUCO Haití), de los medios policiales y militares que sus Estados miembros decidieron poner a disposición de Naciones Unidas⁵², ya fuera a título individual, como la Agrupación Táctica *Hispaniola* enviada por España⁵³, o conjuntamente bajo el formato de la operación encomendada a la Fuerza de Gendarmería Europea⁵⁴. Lo cierto es que la puesta en marcha de este mecanismo ha sentado un precedente muy relevante, cuyas implicaciones continuaron ocupando al Consejo durante el resto del semestre y seguirán haciéndolo en el futuro, en la medida en que constituyó el primer episodio de gestión internacional de crisis complejas al que hubo de hacer frente la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁵⁵.

3. *Otros ámbitos de la acción exterior europea*

Más allá de las cuestiones abordadas hasta ahora, no eran muchos los ámbitos de la proyección exterior de la UE donde, siendo realistas y pese al planteamiento excesivamente ambicioso de su programa, la Presidencia española podía dejar una impronta significativa. No estaba desde luego en condiciones de

52. La decisión de crear esta célula de coordinación, que quedó ubicada en el Centro de Situación de la UE (SITCEN), fue adoptada por el Consejo de Asuntos Exteriores el 25 de enero, a propuesta de la Alta Representante (doc. 5699/10); tras poco menos de tres meses de funcionamiento y una vez cumplida su misión, el Comité Político y de Seguridad confirmó su desaparición (doc. 8471/10 de 12.4.2010).

53. Integrada por 450 militares a bordo del buque Castilla, que comenzaron su despliegue en Haití el 4 de febrero. Con anterioridad, y de forma inmediata tras el terremoto, ya se habían desplazado al país caribeño 37 miembros de la Unidad Militar de Emergencias (UME). En relación con estos dispositivos militares, vid. los detalles ofrecidos en la *Revista Española de Defensa*, núm. 260, febrero 2010, págs. 10-17.

54. Destinada a reforzar la capacidad policial de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y en la que participó un contingente de guardias civiles españoles, junto a miembros de los cuerpos de policía de Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Rumania que integran la Fuerza de Gendarmería Europea (www.eurogendfor.eu).

hacerlo, por las razones expuestas a lo largo de este trabajo, respecto de los grandes desafíos estratégicos que acucian a la Unión y frente a los que urge definir políticas mucho más consistentes. No cabe achacarle por tanto que, en el campo por ejemplo de la lucha contra el cambio climático, la Unión se haya limitado básicamente durante este semestre a restañar las heridas provocadas por la Cumbre de Copenhague y a interrogarse todavía con incredulidad por las causas últimas de aquel fracaso⁵⁶. Cualquiera que hubiese sido el Estado miembro «al mando», el resultado probablemente habría sido el mismo.

En este contexto, y rebajadas por la fuerza de los hechos sus ansias transformadoras, la Presidencia española ha tratado de concentrarse sobre otras facetas de la acción exterior europea que ya estaban en la agenda y en relación con las cuales conservaba un cierto margen de maniobra. Una de ellas ha sido la de la ampliación, concebida en un sentido amplio.

Aprovechando, en efecto, que la conducción política de este proceso a través de las reuniones periódicas de los consejos de asociación y de las sucesivas «conferencias de adhesión» se mantiene

55. El tema fue, en efecto, retomado por la Presidencia española en el marco de la reunión informal de ministros de defensa que convocó el 25 de febrero en Palma de Mallorca, y posteriormente fue también objeto de tratamiento en las sesiones del Consejo de Asuntos Generales de abril (doc. 8979/10, pág. 7) y junio (doc. 11022/10, pág. 18). No en vano este patrón de colaboración con Naciones Unidas en la gestión internacional de crisis aún no había sido plenamente explorado por la Unión Europea hasta comienzos de 2010 (vid., a este respecto, GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «La Unión Europea y Naciones Unidas ante la gestión internacional de crisis: escenarios de colaboración», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2009*, Universidad del País Vasco, 2010).

56. Vid., en este sentido, el tratamiento de la cuestión en las sesiones del Consejo de Asuntos Generales de 22 de febrero y 22 de marzo, en las del Consejo de Economía y Finanzas de 16 de marzo y 18 de mayo, así como en el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010. Al tiempo que la UE ratificó en todas estas reuniones la posición defendida en Copenhague, e incluso los compromisos financieros allí asumidos en relación con el apoyo a los países en desarrollo, la gran pregunta objeto de debate fue la de cómo defender de un modo más eficaz esos postulados en la escena internacional.

en manos de la presidencia de turno⁵⁷, el gobierno español se marcó como objetivo propiciar durante su semestre un fuerte impulso a las negociaciones con Croacia y, en particular, con Turquía, a la que apoya decididamente en su tortuoso camino hacia la plena incorporación a la UE. Si bien en el caso de la primera los avances fueron significativos⁵⁸, con Turquía quedaron claramente por debajo de las expectativas que se habían suscitado⁵⁹, aunque como es obvio la responsabilidad a este respecto no puede hacerse recaer exclusivamente sobre la Presidencia española.

Donde ésta sí cosechó un éxito relevante fue en la convocatoria y desarrollo de la «Reunión de Alto Nivel sobre los Balcanes Occidentales» o Conferencia de Sarajevo, que tuvo lugar el 2 de junio con el objetivo de reafirmar solemnemente la perspectiva europea de los países de la zona diez años después de que ésta fuera formalmente reconocida en la Conferencia de Zagreb⁶⁰. No en vano los acontecimientos en Kosovo desde comienzos de 2008 habían vuelto a generar tensiones entre los Estados miem-

57. Estas reuniones fueron presididas bien por el propio ministro de Asuntos Exteriores, bien por alguno de los secretarios de Estado cuando no revestían carácter ministerial.

58. En efecto, en el marco de la décima reunión de la Conferencia de adhesión a nivel ministerial con Croacia, celebrada en Bruselas el 30 de junio, se procedió a la apertura de los tres últimos capítulos de la negociación al tiempo que se confirmaba el cierre provisional de otros cinco (doc. 11670/10).

59. Tras insistir durante los meses previos sobre la determinación con la que la Presidencia española afrontaba estas negociaciones y su especial interés en hacerlas avanzar, en la novena reunión de la Conferencia de adhesión a nivel ministerial, que también tuvo lugar el 30 de junio en Bruselas, sólo fue posible abrir un nuevo capítulo negociador, el relativo a «Seguridad alimentaria, política veterinaria y fitosanitaria» (doc. 11701/10).

60. Ésta fue una iniciativa específica de la Presidencia española que reunió a los 27 ministros de Exteriores de la UE con sus homólogos de la región balcánica, incluido Kosovo, y que contó también con la participación de representantes de los Estados Unidos, Rusia, Turquía así como de las principales organizaciones internacionales implicadas en la zona (OTAN, OSCE y Consejo de Europa). Aunque Catherine Ashton estuvo presente, la conferencia fue presidida por el ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, que al término de la misma hizo pública una breve *Declaración de la Presidencia* como texto final de la reunión.

bros de la Unión y amenazaban con poner en entredicho el carácter global de la vocación europea de la región. Tan sólo unos días después de la Conferencia, el Consejo de Asuntos Exteriores daba luz verde al proceso de ratificación del Acuerdo de Estabilización y Asociación con Serbia, que llevaba algún tiempo bloqueado por el veto neerlandés, al tiempo que tomaba nota oficialmente de la solicitud de adhesión realizada por Belgrado en diciembre de 2009⁶¹. Todo ello ha facilitado, del mismo modo, que la UE y Serbia copatrocinasen un proyecto de resolución sobre la reanudación del proceso de diálogo bilateral entre esta última y Kosovo, que la Asamblea General de Naciones Unidas respaldó por consenso el 9 de septiembre de 2010⁶².

Particular interés revestía también para la Presidencia española tratar de imprimir un nuevo impulso a la política europea de cooperación, o al menos dejar constancia de sus esfuerzos por hacerlo, como a la postre ha ocurrido, ya que el contexto internacional no era el más propicio para ello. En este sentido, y al margen de una notable actividad en el seno del Consejo que comportó, entre otras iniciativas, la convocatoria de una reunión informal de los ministros de desarrollo⁶³, el gobierno español ha presentado como éxito fundamental en este campo la incorporación por primera vez a las conclusiones de un Consejo Europeo de una mención específica a la política de desarrollo, en concreto al firme compromiso de la UE con la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio cuando apenas restan cinco años para que venza el plazo fijado a tal fin⁶⁴.

61. Reunión del Consejo de 14 de junio de 2010 (doc. 11022/10, págs. 12-13).

62. A/RES/64/298.

63. Reunión que tuvo lugar en La Granja los días 17 y 18 de febrero y a la que fueron invitados un representante de los Estados Unidos (el administrador de su programa de ayuda humanitaria, Rajiv Shah) y el responsable de la Misión de Naciones Unidas en Haití, Edmond Mulet, con el objetivo de tratar de mejorar la coordinación entre los tres actores fundamentales en el proceso de reconstrucción de este país tras el terremoto del 12 de enero.

64. Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, puntos 19-20, donde se reitera el firme compromiso de la UE de cara a la reunión plenaria de alto nivel de Naciones Unidas sobre los ODM prevista para los días 20

Nada relevante que reseñar, sin embargo, respecto de otras facetas de la acción exterior europea mencionadas en el programa de la Presidencia y sobre las que ésta aspiraba a ejercer un cierto liderazgo, como el desbloqueo de las negociaciones comerciales multilaterales en el seno de la OMC (Ronda de Doha) o el fortalecimiento de la dimensión asiática de la política exterior de la Unión.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Si siempre resulta una operación compleja tratar de valorar la actividad desplegada por un Estado miembro durante su semestre de presidencia al frente de la UE, mucho más lo es en el caso de la labor desarrollada por España específicamente en el ámbito de la acción exterior durante la primera mitad de 2010. Éste ha sido, por las razones analizadas a lo largo de este trabajo, un período absolutamente atípico no ya sólo por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sus consecuencias inmediatas, sino también por las circunstancias generales en las que se ha desenvuelto.

Aspirar en este contexto, de vocación claramente introspectiva, a poner en práctica un programa transformador en materia de política exterior era, más que ingenuo, hasta cierto punto irresponsable y ha terminado pasando factura, al dejar un regusto amargo que no se corresponde del todo con la realidad de los hechos. Y es que, como hemos podido comprobar, las principales aportaciones de la Presidencia española en este campo se han situado en el plano de los «intangibles», de las actitudes y comportamien-

a 22 de septiembre, conforme a las conclusiones previamente adoptadas a este respecto por el Consejo de Asuntos Exteriores el 14 de junio (doc. 10830/10). Tanto en esta sesión como en la del mes de mayo participaron los ministros de cooperación al desarrollo y se abordaron, con mayor o menor profundidad, diversos temas relacionados con las prioridades de la Presidencia española en este ámbito (conclusiones sobre seguridad alimentaria, ayuda alimentaria, papel de la UE en la salud mundial, género y desarrollo...).

tos concretos a la hora de facilitar, o al menos no entorpecer, la transición hacia un nuevo modelo de conducción de la acción exterior europea, más que en la esfera de las realizaciones materiales que no han sido muchas. Era lo que tocaba y, desde este punto de vista, la Presidencia ha cumplido razonablemente con su cometido tratando de aprovechar en la medida de lo posible, y con mayor o menor fortuna según los casos, los resquicios que ofrecía el estatus transitorio del que ha disfrutado en determinadas cuestiones. Siempre cabrá preguntarse a este respecto si el aterrizaje de las nuevas figuras institucionales, y en particular de la Alta Representante, se habría producido del mismo modo de haber sido otro el Estado miembro al frente de la UE durante el primer semestre de 2010.

No creo, en definitiva, que pueda hablarse de fracaso global, aunque indudablemente ha sido la presidencia más deslucida de las cuatro que le ha correspondido gestionar a España desde su incorporación al proceso de integración europea. Algo que, por lo demás, tampoco era muy difícil aventurar cuando se acercaba el inicio del semestre y aumentaban las posibilidades de entrada en vigor del Tratado de Lisboa ⁶⁵.

65. Vid., en este sentido, las reflexiones de DASTIS, A.: «La Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo conforme al Tratado de Lisboa: el desafío de la coordinación», en ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; GONZÁLEZ ALONSO, L. N.; GUZMÁN ZAPATER, M. (coords.): *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010. Propuestas para una agenda ambiciosa*, Cuadernos de la Escuela Diplomática núm. 38, Marcial Pons, Madrid, 2009, págs. 69-70.

APORTACIONES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2010 A LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

M.^a CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS

*Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Granada*

I. CONTEXTO DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

El pasado 30 de junio España concluyó su cuarta presidencia rotatoria de la Unión Europea¹. Con esta presidencia de España se inicia el impulso de los nuevos instrumentos que crea el Tratado de Lisboa, condicionando significativamente su agenda, y ofreciéndole la oportunidad de iniciar este proceso². Han sido muchos los factores contextuales que han influido en el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa, desde el nuevo sistema europeo de la presidencia triada, el nuevo marco institucional, la Estrategia Europea de Seguridad o los factores sociales y económicos que han condicionado fuertemente la actuación de España. Así, conforme a lo previsto en el TL, esta Presidencia se ha programado y desarrollado según el nuevo sistema de Presidencia triada (España, Bélgica y Hungría) para un período de 18 meses. El marco institucional ha estado definido sobre todo por la nueva Comisión que tomó posesión en febrero, por lo que la presidencia española ha transcurrido sin disponer del progra-

1. Las presidencias anteriores se ejercieron durante el primer semestre de 1989, el segundo semestre de 1995 y el primer semestre de 2002.

2. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) se produce el 1 de diciembre de 2009, una vez completado el proceso de ratificación por los Estados Miembros.

ma de gobierno del nuevo equipo, si bien esta circunstancia en materia de seguridad y defensa no ha sido una limitación importante, salvo en lo que se refiere al control del comercio de armas. A ello tendríamos que añadir el inicio de una nueva legislatura del Parlamento Europeo. En el plano socioeconómico, quizás el más determinante por los esfuerzos y los recursos demandados, destaca la crisis económica, que ha tenido un impacto especialmente intenso sobre la UE durante el período de la presidencia española. En cuanto a la Estrategia Europea de Seguridad, ésta fue aprobada por el Consejo europeo en 2003, con el conocido título de «Una Europa segura en un mundo mejor» (el documento *Solana*); cinco años después, en 2008 se consolida y enriquece con nuevas aportaciones con el nombre de «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución» y aumenta con los elementos que suponen desafíos a la seguridad como el cambio climático, la ciberguerra, o la proliferación de armas de destrucción masiva, presta mucha atención a la política de vecindad, y hace una relación entre seguridad y desarrollo —seguridad humana—, piratería, así como, las cuestiones de género. Finalmente, la presidencia española asumió la continuidad en la gestión de dos operaciones militares (EUFOR ALTHEA, en Bosnia y Herzegovina y EU NAVFOR ATALANTA, en el Índico) y de diez misiones civiles³ en curso en el ámbito de la PESD.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la PESD, tras una década de experiencia, pasa a denominarse Política Co-

3. EUPM BIH, en Bosnia y Herzegovina; EUPOL RD CONGO y EUSEC RD CONGO; EU SSR GUINEA BISSAU; EUJUST LEX IRAQ; EUPOL AFGANISTÁN; EU BAM RAFAH, en Gaza; EUPOL COPPS, de apoyo a la Autoridad Palestina; EULEX KOSOVO y EUMM GEORGIA. Puede encontrarse una breve síntesis de su mandato, duración y efectivos en BAREA MAESTANZA, Alfonso: «Las operaciones militares y misiones civiles de la Unión Europea», en Revista Ejército núm. 830, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Madrid, junio 2010, págs. 27 a 33. Más información en <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=268&lang=EN>

mún de Seguridad y Defensa (PCSD), adoptando así la misma terminología que las demás políticas comunes de la Unión. La nueva PCSD se mantiene en la esfera de la PESC, que recibe un impulso significativo en este nuevo Tratado, sobre todo en el plano institucional, con el objetivo de armonizar las relaciones entre las instituciones clave, Consejo y Comisión, en la toma de decisiones que afecten a la seguridad y la defensa europeas.

Dado que a España le ha correspondido iniciar la etapa de transición de un diseño a otro, parece oportuno enunciar al menos los elementos fundamentales que definen la nueva PCSD ⁴:

- a) El Preámbulo del TL asume dar continuidad a la resolución de los Estados Miembros de desarrollar una PESC que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo.
- b) La creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo, entre cuyas atribuciones se incluye la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad ⁵. En consecuencia, la presidencia rotatoria perderá esta función, aunque mantendrá un papel destacado en la preparación de las reuniones de alto nivel y en las correspondientes cumbres y reuniones.
- c) La reformulación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo vinculado a una de las vicepresidencias de la Comisión para garantizar una más perfecta coordinación e integración de todas las actuaciones de la Unión con implicaciones en su acción exterior. Entre sus nuevas atribuciones está el nombramiento del presidente del Comi-

4. Versión consolidada:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:ES:HTML>

5. Artículo 15 del TUE (Lisboa).

- té Político y de Seguridad (COPS), que entre otras funciones ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis lanzadas por la UE.
- d) El desdoblamiento del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en dos formaciones diferenciadas, Asuntos Generales y Asuntos Exteriores ⁶, con la particularidad de que la presidencia de este último, que incluye los asuntos relacionados con la PCSD, pasa a ser ejercida por el Alto Representante de forma permanente y no por rotación semestral como en las demás formaciones del Consejo.
 - e) La inclusión en el texto del nuevo Tratado de la Agencia Europea de Defensa ⁷, en funcionamiento desde 2004 bajo la autoridad del Consejo.
 - f) La creación del mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente ⁸, complementado con el de la Cooperación Reforzada ⁹, para estimular y acelerar la mejora en las capacidades militares de la Unión, en su respuesta a las crisis y en el progreso hacia una defensa común. Recordamos que ambos instrumentos, aplicados en el sensible ámbito de la PESC/PCSD, no están exentos de polémica en cuanto a su aplicación práctica.
 - g) La ampliación del catálogo de misiones incluidas en la PCSD ¹⁰, adaptándolo a la visión de la Estrategia Europea de Seguridad ¹¹.
 - h) La inclusión del deber de todos los Estados miembros de «ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance» a otro Estado miembro que sea objeto de una agresión armada en su territorio ¹².

6. Artículo 16 del TUE (Lisboa).

7. Artículos 42 y 45 del TUE (Lisboa).

8. Artículos 42.6 y 46 y Protocolo núm. 10 del TUE (Lisboa).

9. Artículo 20 del TUE (Lisboa).

10. Artículo 43 del TUE (Lisboa).

11. Ver la EES de 2003 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> y su actualización de diciembre de 2008 en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

12. Artículo 42.7 del TUE (Lisboa).

- i) La inclusión de la Cláusula de Solidaridad con un Estado miembro que sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano¹³. Aunque esta cláusula no forma parte de la PCSD, sí prevé la posibilidad de emplear sus capacidades e instrumentos.

II. PROGRAMA DE LA PRESIDENCIA

Programa de la Presidencia tríada

Me refiero aquí al programa aprobado por la presidencia tríada, del que se deriva el elaborado por la presidencia española, que asume casi al completo todo el contenido de aquél si bien haciendo, no un reparto de tareas, sino una distribución temporal a lo largo del período de 18 meses.

La Presidencia española iba a coincidir con el inicio de una nueva fase de la UE, con un Parlamento y Comisión renovados y un nuevo tratado en vigor desde el 1 de diciembre. Con esa previsión, España, Bélgica y Hungría elaboraron, conforme a las nuevas normas que rigen en Europa, el programa de trabajo para el periodo de 18 meses durante el cual iban a ejercer la Presidencia de manera sucesiva. Este trío era el primero en formalizarse y ejercer sus funciones en virtud del Tratado de Lisboa. Como sabemos, el objetivo de este nuevo procedimiento es dotar de una mayor continuidad a las iniciativas y trabajos de la UE, por lo que era necesario la elaboración de un Programa de trabajo de las Presidencias española, belga y húngara que abarcara de enero del 2010 a junio del 2011.

En noviembre de 2009 se presentó al Consejo el programa de actuación elaborado por las futuras presidencias española, belga y húngara para los dieciocho meses siguientes. Los objetivos referentes a la PESD se incorporan en el campo reservado a la gestión de crisis dentro de las relaciones exteriores de la Unión, en concreto, podemos enumerar los siguientes:

13. Artículo 222 del TFUE (Lisboa).

En materia de gestión de crisis:

- Potenciar el papel de la Unión como actor global. En concreto, su capacidad autónoma en materia de prevención de conflictos, su respuesta ante las crisis y su gestión de crisis y estabilización consecutiva a los conflictos (centrándose especialmente en la sinergias entre el componente civil y militar).
- Aumentar la eficacia en la gestión de crisis, mediante la implementación de nuevas formas de cooperación, como la puesta en común de los recursos, la formación y la logística.
- Prestar atención a la realización de los objetivos principales civiles y militares.
- Mejorar prioritariamente las capacidades de respuesta rápida de la Unión.
- Continuar el desarrollo de las actividades de la Agencia Europea de Defensa.
- Cooperar estrechamente con la ONU, OTAN, OSCE y otras organizaciones internacionales.
- Prestar atención especial a las relaciones con la OTAN en el nivel estratégico-político y en lo referente a la mejora de las capacidades.
- Evaluar los avances en la prevención de crisis con ocasión del 10.º aniversario de la adopción del Programa Europeo de Prevención de Conflictos Violentos (Programa de Gotemburgo), y proponer nuevas medidas.
- Mejorar el planeamiento y conducción de las operaciones tanto militares como civiles, intentando dotar de medios financieros suficientes a la gestión de crisis de la UE¹⁴.
- Con ocasión del 10.º aniversario de la adopción de la resolución 1325 (2000), promover la integración horizontal de la perspectiva de género en la planificación y conducción de las misiones y operaciones de la PESD.
- Fomentar la cultura europea de paz y seguridad.
- Reforzar la Escuela Europea de Seguridad y Defensa.

14. Documento del Consejo núm. 10687/08, Bruselas, 16/IV/2008.

En materia de No proliferación y desarme:

- Continuar la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva, mediante la realización de reuniones internacionales programadas, como la del TNP, y la participación activa de la UE en la aplicación de la resolución 1887 (2009) del CSNU en materia de cooperación con terceros países.
- Seguir trabajando en la estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas, y en la negociación de un Tratado sobre el comercio de armas.

Documento de la Presidencia española «Innovando Europa»

El documento «*Innovando Europa*» hace del refuerzo de «la política exterior de la Unión para convertir a ésta en un verdadero actor global» una de las cuatro prioridades del programa español, para lo que se apoyará en los instrumentos que ofrece el Tratado de Lisboa para «desarrollar una PESC que permita a la Unión hacer valer su voz, sus valores y sus intereses en el escenario internacional, y fomentar un multilateralismo eficaz que nos permita avanzar hacia un orden más justo, pacífico y equilibrado».

En su Capítulo III, realiza un análisis del enfoque político que aplicará para atender esta prioridad, enfatizando la necesidad de «reforzar la unidad de acción de la Unión, incrementar su visibilidad y desarrollar una auténtica política exterior común». En particular, la Presidencia española se compromete a realizar «un especial esfuerzo para apoyar el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa y para que la UE refuerce su carácter de referente internacional en materia de gestión de crisis». En este contexto, se dará continuidad a los trabajos para «incrementar las capacidades civiles y militares de la Unión, con especial atención a la potenciación de la labor de la Agencia Europea de Defensa».

En el programa operativo del nuevo Consejo de Asuntos Exteriores, competente en las cuestiones de seguridad y defensa, España se compromete a apoyar las funciones de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que preside esta formación del Consejo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En relación con la PCSD, se remite a la Estrategia Europea de Seguridad y Defensa, actualizada por el Consejo Europeo de diciembre de 2008, como el referente para orientar la acción exterior de la Unión, que tiene como eje central «el compromiso de la UE con el multilateralismo eficaz, centrado en las NNUU y basado en la legalidad internacional».

El trabajo de la presidencia española irá encaminado a «dar un salto cualitativo en las capacidades civiles y militares de la Unión, promoviendo una utilización más eficaz y flexible de los Grupos de Combate, consolidando la asociación estratégica entre la UE y la OTAN y potenciando la labor de la Agencia Europea de Defensa».

En cuanto a la gestión de crisis, «se mantendrán los esfuerzos por mejorar la coordinación civil-militar y se velará por que la UE esté en condiciones de contribuir, mediante operaciones de gestión de crisis, a la prevención, estabilización y resolución de conflictos». Estos esfuerzos se complementarán con los encaminados a reforzar la cooperación con las NNUU, la OSCE y la Unión Africana. Además, se aspira a incrementar la cooperación en el ámbito de la PCSD con los socios de la Unión por el Mediterráneo.

La Presidencia española se ocupará también en la coordinación de los trabajos en el seno de la UE relacionados con la No Proliferación y Desarme, con particular atención a la preparación de la Conferencia de Examen del TNP y de un futuro Tratado Internacional para la regulación del comercio de armas convencionales.

En la Lucha contra el Terrorismo, que constituye otra de las prioridades de la PCSD, se mantendrá el plan de trabajo diseñado en la Estrategia de la UE contra el Terrorismo y en la Estrategia de la UE contra la Radicalización y el Reclutamiento, con especial atención al uso de Internet con estos fines.

Por su eventual incidencia sobre las misiones PCSD, debemos referirnos también a la importancia que esta presidencia concede a fortalecer y mejorar la coordinación de la ayuda humanitaria, hacer frente a los retos de acceso a los afectados por las crisis y su protección, y a apoyar los esfuerzos para el respeto y cumplimiento del Derecho Humanitario Internacional.

Aunque integrada en el programa de otra formación del Consejo, la de Justicia y Asuntos de Interior, hay que destacar tam-

bién el apoyo de la Presidencia española a la definición de una Estrategia Europea de Seguridad Interior, que aporte coherencia y eficacia a los distintos mecanismos y actores que operan en este ámbito, entre los que eventualmente podrían encontrarse capacidades de la PCSD.

En materia de protección civil, la presidencia española trabajará para mejorar la capacidad de respuesta de la UE frente a crisis y desastres naturales y humanos, especialmente en materia de prevención y extinción de incendios forestales. Con ese fin, se promoverá la mejora de los medios humanos y materiales y la respuesta conjunta ante riesgos NRBQ. También se desarrollará el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas y se prestará especial atención al fortalecimiento de la Asistencia Mutua Europea y a la implementación de los Módulos de Protección Civil.

En el ámbito de la gestión integral de fronteras y lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, se pondrá la realización de un ejercicio operativo mediante los equipos de intervención rápida en las fronteras. Asimismo, se realizarán los esfuerzos necesarios para dotar de mayor visibilidad al carácter integrado de la gestión de la frontera exterior común y de las personas que participen en la misma. Se buscará también avanzar en la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión de las fronteras.

Programa de la presidencia española en materia PCSD

Para la presentación de los objetivos detallados, así como para su desarrollo y resultados obtenidos, utilizaremos como documentos de referencia fundamentales la intervención de la Ministra de Defensa ante el Senado en noviembre de 2009, así como el *Informe detallado sobre el desarrollo de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en materia PCSD*¹⁵, elaborado por el Ministerio de Defensa al término de la Presidencia española. Ambos siguen un esquema general que agrupa los objetivos en tres grandes ejes de actuación:

15. Ver <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/InformePresidEspUEPESD.es.pdf>

- 1) El ámbito institucional
- 2) El desarrollo de capacidades
- 3) La consolidación del enfoque integral en la respuesta a las crisis

A los que podemos añadir otro apartado referente a la gestión de las operaciones PCSD.

Criterios de actuación

Los criterios de actuación de la presidencia española se plantearon como criterios de carácter transversal aplicables a cada uno de los objetivos que se habrían de desarrollar durante la presidencia. En este sentido, la Ministra de Defensa, una vez elaborado y aprobado el programa de actuación de la tríada presidencial, ajustó los criterios en materia de política europea de seguridad común a las directrices de actuación aprobadas por el Consejo de Ministros español de 23 de enero de 2009, para la Presidencia española, en concreto: consenso, pragmatismo y flexibilidad.

Principios de actuación

Los principios que aparecen como inspiradores de la actuación de España se concretaron en dos: la igualdad y la innovación.

La igualdad significa que el concepto de seguridad debe abarcar por igual a todos los países de la Unión, de manera que todos los ciudadanos se sientan protegidos de la misma forma.

Lo que se puede considerar como innovación del Tratado de Lisboa en materia de PCSD tiene que ver con la cláusula de asistencia mutua, la cláusula de solidaridad, la cooperación estructural permanente, las cooperaciones reforzadas y la toma de decisiones por unanimidad. En el desarrollo de cada uno de esos aspectos, la presidencia española propone, pragmatismo y flexibilidad, y para la toma de decisiones, el consenso entre los Estados miembros. El Tratado de Lisboa facilita el funcionamiento de la PESC y de la PCSD a través de la mejora de los llamados instrumentos de flexibilidad, que permiten confiar determinadas operaciones sólo a algunos Estados miembros (art. 29), con el consenso y en nombre de los otros; es una importante codificación, en realidad, de

cuanto ya venía dándose desde algunos años antes en ciertas misiones de resolución de crisis internacionales llevadas a cabo por la Unión. El artículo 28 extiende, así, el radio de las intervenciones de la PCSD a las «operaciones conjuntas de desarme», a las «misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares», a la «estabilización al término de los conflictos» y a la «lucha contra el terrorismo». Precisamente, uno de los instrumentos que configura un interesante mecanismo de flexibilidad en el ámbito de la PCSD es, sin duda, la «Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa» (CEPD), la cual configura un mecanismo de flexibilidad *sui generis*. Se trata de una estructura permanente y predeterminada, con específicas y exigentes reglas que podrían limitar seriamente la participación de algunos Estados.

De otro lado, la innovación se contempla en relación a la competitividad de la industria europea de defensa, de manera que ésta se consolide como un referente mundial, vinculándose a estas cuatro consideraciones:

- Utilización de tecnologías de doble uso (civil y militar).
- Investigación militar-industrial, tendente a desarrollar nuevas capacidades de utilización conjunta cívico-militar.
- Sistemas que sean más eficientes en logística, adquisición y diseño.
- Aplicada a las operaciones, a la doctrina y a la forma de actuar en escenarios cada vez más complejos en los que participan actores cada vez más diversos.

Objetivo en el ámbito institucional

Se estableció como tal el fortalecimiento de las reuniones de los responsables de defensa de los Estados miembros (ministros) y el desarrollo de una intensa cooperación con la Alta Representante.

La presidencia española tenía dos claros objetivos, sobre todo colaborar con la nueva figura institucional (la alta representante) en su calidad de presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores. La innovación propuesta ha consistido en la formalización de las reuniones de los ministros de defensa para adoptar decisiones, independientemente de los ministros de exteriores, siempre que se trate de asuntos de su exclusiva competencia.

La Alta Representante ha acogido favorablemente la posibilidad de tener reuniones en formato de Ministros de Defensa dentro del Consejo de Asuntos Exteriores, para discutir asuntos de su competencia, y tanto la presidencia belga entrante como los Estados miembros han apoyado, en términos generales, la potenciación de las reuniones ministeriales.

De acuerdo con la interpretación de la Alta Representante, se entiende que la formalización de estas reuniones se indica en la propia convocatoria, por lo que a partir de ahora la alta representante convocará a los Ministros de Defensa para que discutan y adopten decisiones de manera autónoma en los asuntos de su exclusiva competencia, siendo, por tanto, innecesaria la explícita formalización de estas reuniones en un documento específico.

Objetivos en el ámbito del desarrollo de capacidades

Objetivo 1. Refuerzo de capacidades ya existentes, en particular de los *battlegroups* (B.G.), mejorando los mecanismos que faciliten su empleo

Para avanzar en la consolidación de estas unidades, operativas desde enero de 2007, como elemento clave en la capacidad de respuesta rápida de la UE, España ha continuado el trabajo de la Presidencia sueca con el propósito de mejorar las condiciones y los mecanismos que faciliten su utilización y capacidad de despliegue, el proceso de planeamiento operativo, la capacidad de mando y control, y, por último, su sistema de financiación. Para comprender el interés de esta propuesta, basta recordar que los grupos de combate, cuyo mantenimiento operativo durante las rotaciones semestrales es muy costoso, nunca se han utilizado como tales hasta el momento.

A efectos prácticos, la atención española se ha concentrado en tres objetivos parciales ¹⁶:

16. Ver Seminario «Condiciones para el uso de los Grupos de Combate», Bruselas, 2 de febrero de 2010. http://www.mde.es/Galerias/docs/politica/seguridad-defensa/UE2010/UE2010_seminario_gruposcombate.pdf

1. Estudiar la posibilidad de que el Centro de Operaciones de la UE sea el Cuartel General de la Operación (OHQ) preferido para todas las operaciones de respuesta rápida militar de la UE. Aunque este Cuartel General, responsable del planeamiento y dirección estratégico-operacional, es un elemento clave para lograr el mando y control eficaces de una operación, la UE no dispone de ninguno específico y sigue siendo un objeto de debate y de posiciones contrapuestas entre los principales Estados miembros (Alemania, Francia, Reino Unido). Por el momento, las alternativas para suplir esta carencia son tres:

- a) Los acuerdos de Berlín Plus, firmados en 2003, ofrecen a la UE la «presunción de disponibilidad» de los activos de la OTAN para las operaciones militares PESD. Concretamente, la UE puede disponer del Cuartel General Operacional de la OTAN para la planificación operacional y la dirección. Queda reservado a la OTAN el derecho final a confirmar el arriendo de sus capacidades de planificación y dirección a la UE.
- b) A través del sistema «Nación-Marco», el Reino Unido (Northwood), Francia (Mont Valérien), Alemania (Potsdam), Grecia (Larissa) e Italia (Roma), ofrecen sus respectivos Cuarteles Generales Operacionales para las operaciones militares PESD que, deberían ser reforzados con personal de otros Estados miembros en caso de empleo.
- c) El Centro de Operaciones, ubicado en la Célula Civil-Militar del Estado Mayor Militar de la UE en Bruselas puede, en caso de que así lo decida el Consejo, ser activado para la planificación y la dirección de las operaciones militares PESD.

La propuesta española busca formalizar la tercera opción, dando un carácter estable al Centro de Operaciones del Estado Mayor de la UE como el cuartel general «preferido» para las operaciones PESD en las que intervengan Grupos de Combate, lo que conllevaría un aumento cuantitativo del personal del núcleo permanente del Centro de Operaciones (unos 50 militares). Además de mejorar las perspectivas de utilizar los Grupos de Combate, esta iniciativa aportaría a la Unión mayor flexibilidad en

materia de planificación, capacidad de planificación preventiva y de contingencias, mejora de la visión de conjunto de la UE y aumento de la seguridad y eficacia de los Sistemas de Comunicaciones e Informaciones militares de la Unión. Para España este objetivo ha supuesto una oportunidad de demostrar sus credenciales europeas en un área significativa.

2. Emitir, con anterioridad al *concepto de gestión de crisis* de una operación liderada por la UE, una orden de alerta sobre el posible empleo de un grupo de combate, con lo que se aumentaría el plazo para preparar la fuerza.

3. Incluir los gastos de contratación del transporte estratégico de los Grupos de Combate en el mecanismo de financiación ATHENA de la UE, permitiendo iniciar las gestiones antes de la decisión del Consejo del lanzamiento de la operación, lo que aumentaría la agilidad del proceso.

Este objetivo se concretó en la realización de un seminario sobre *battlegroups* y otro sobre despleabilidad¹⁷, cuyos resultados se han puesto a disposición de la Secretaría General del Consejo, como aportación a los trabajos que se desarrollan en el seno del Estado Mayor de la Unión Europea, actualmente centrados en el empleo de los Grupos de Combate en apoyo a las operaciones de asistencia humanitaria.

En su reunión de Palma de Mallorca de los días 24 y 25 de febrero, los ministros de Defensa dieron su respaldo a la propuesta española para mejorar la capacidad de reacción rápida de estos Grupos de Combate para operaciones de gestión de crisis, incluidas las catástrofes humanitarias, que constituye una misión recogida en su concepto.

Basándose en la evaluación y las lecciones aprendidas de la acción de la UE en Haití, tanto la Alta Representante como la Comisión han revisado la capacidad de respuesta de la UE en situaciones de emergencia, informando de ello al Consejo.

Objetivo 2. Iniciar debates sobre Cooperación Estructurada Permanente

17. Sevilla, 1 y 2 de marzo de 2010.

La Presidencia española asumió como una prioridad el inicio de un debate sobre la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), con el fin de clarificar los conceptos y conseguir un entendimiento común entre los Estados miembros sobre el objetivo de este nuevo y delicado instrumento de cooperación, los criterios de acceso y los compromisos que adquirirían los futuros participantes, así como los mecanismos para su puesta en marcha, considerando que éste es un requisito previo a la adopción de cualquier decisión al respecto.

Como soporte de esta reflexión inicial se celebró un seminario técnico¹⁸, que llevó a la conclusión de que la iniciativa, en estos momentos, no puede considerarse suficientemente madura como para poder tomar decisiones políticas inmediatas sobre su implementación.

En consecuencia, resulta necesario continuar el debate, promoviendo nuevos encuentros y reuniones, que deberían ser impulsados por la Alta Representante, con el objeto de preparar más detalladamente el proceso de la decisión sobre el posible lanzamiento de la CEP y determinar el momento más adecuado para llevarlo a cabo.

El Seminario Técnico celebrado en Bruselas tuvo como objetivo iniciar el proceso de reflexión que permita aclarar conceptos y procedimientos relacionados con este mecanismo de cooperación a fin de facilitar las decisiones políticas futuras en esta materia. Este seminario aportó cuatro importantes temas de debate:

- 1) Incrementar la capacidad de desplegar fuerzas en operaciones. Comenzar con criterios realistas y alcanzables, y que no necesariamente haya que cumplir desde el inicio, sino que haya un compromiso de cumplirlos. Así por ejemplo el compromiso de mejorar en un determinado tanto por ciento (cada cinco años por ejemplo) el porcentaje de fuerzas desplegables y sostenibles, con relación a los datos actuales, puede dar lugar a un criterio que implica una fuerte obligación. La clave del éxito de la CEP reside en la voluntad política. La definición de criterios ha de ser un ejer-

18. Bruselas, 16 de marzo de 2010.

- cicio prudente, y se debe incidir más en los compromisos que en los criterios. En todo caso, los criterios serán consecuencia de los compromisos, y no al contrario.
- 2) La CEP es un mecanismo de cooperación establecido dentro del marco de la UE y, por tanto, una herramienta colectiva de la UE y nunca de los Estados, pero se trata de una iniciativa cuyos miembros se pueden incorporar, bien al principio o una vez en marcha, y de la que se puede voluntariamente salir en cualquier momento por decisión unilateral. En cualquier caso, se trata del instrumento que los Estados Miembros han acordado, por lo que la CEP es un mecanismo que se encuentra disponible, aunque no es obligatoria su implementación. De llegar a implementarse, debería hacerse sobre la base de que aporte un valor añadido y esté orientada a obtener resultados.
 - 3) En 2003, la CEP se entendió como un instrumento que promovía dos velocidades. Puede reinterpretarse teniendo en cuenta que, si bien el texto no ha cambiado, el contexto para el que fue escrito sí ha evolucionado. Existe cierto temor en los países más pequeños de quedar excluidos de la CEP, lo cual podría generar una fractura importante en la PCSD. El concepto de las dos velocidades no es deseable. Se valora la inclusividad como aproximación idónea para el desarrollo de la CEP.
 - 4) El Consejo de Asuntos Exteriores, en su configuración de Ministros de Defensa, debe ser el instrumento adecuado para conducir la CEP.

Objetivo 3. Promoción de la Agencia Europea de Defensa para el desarrollo de capacidades

Calificado como otra de sus prioridades fundamentales, el objetivo de la Presidencia española ha sido la promoción de la Agencia Europea de Defensa (EDA) como líder de la gestión de los programas de capacidades, de la mejora de la cooperación en materia de armamento y del impulso a los esfuerzos para la creación de una base tecnológica e industrial europeas.

En julio de 2004, se instituyó la Agencia Europea para la Defensa, con la finalidad de mejorar las capacidades de la Unión

Europea en el sector de la gestión de las crisis; de promover la cooperación europea en materia de armamento; de reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa europea y crear un mercado europeo de material de defensa que sea competitivo, además de promover actividades de investigación con el fin de reforzar el potencial industrial y tecnológico en este sector. El Tratado de Lisboa (art. 42 TUE) vuelve a incidir en ello, si bien aumenta las competencias.

En el seminario «Estructuras Europeas de Cooperación en el Ámbito de Armamento y Gestión de Programas»¹⁹, se debatió el papel de los diferentes actores que intervienen en materia de cooperación en armamento en Europa, especialmente la Agencia Europea de Defensa, y el marco de relaciones entre ellos, a la luz del Tratado de Lisboa y del proceso de reestructuración de la Industria Europea de Defensa. Su producto se ha materializado en dos documentos, cuyo resumen con los puntos más importantes fue expuesto en la reunión de Ministros de Defensa de Luxemburgo en abril. Al mismo tiempo y en paralelo, se informó sobre ellos a los diferentes comités de dirección de la Agencia Europea de Defensa.

Objetivo 4. Impulsar el debate sobre la Industria europea de Defensa

El objetivo era el impulso y desarrollo de una base industrial y tecnológica de defensa capaz de competir con otros mercados. En este sentido se organizó un seminario sobre el «*Estado del proceso de reestructuración de la Industria de Defensa*»²⁰, cuya finalidad genérica fue obtener una valoración industrial del impacto de las medidas institucionales, indicando sus expectativas e incluyendo propuestas para el futuro.

Las contribuciones industriales, consolidadas por la Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Aeronáuti-

19. Madrid, 15 y 16 de febrero de 2010. Ver http://www.mde.es/dgamue2010/es/Es_Workshop1_Presentations.htm

20. Madrid, 8 y 9 de marzo de 2010. Ver http://www.mde.es/dgamue2010/es/Es_Workshop2.htm

ca y Espacio (TEDAE), en estrecha coordinación con la Asociación Europea de Industria Aeroespacial (ASD), se incluyeron en dos documentos, denominados: «Puntos de vista de la Industria para una Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea (EDTIB) más fuerte»; y, «Recomendaciones de la Industria para una EDTIB más fuerte». La Presidencia española remitió a la EDA estas contribuciones industriales, para su consideración en el proceso actual tendente a una industria de Defensa europea más fuerte y orientada a capacidades.

Objetivo 5. Sinergias de las capacidades civiles y militares

La mejora de las capacidades civiles y militares de las que la Unión dispone se convirtió en uno de los principales ejes de actuación de la Presidencia. El objetivo consistía en que los resultados sirvieran para afianzar la relación entre los principales actores europeos en la industria y el mercado de defensa.

La Presidencia española ha dado continuidad a la iniciativa de la presidencia anterior, habiendo promovido el debate y la reflexión sobre asuntos como las sinergias en materia de inteligencia, formación y ejercicios. Con esta finalidad, tuvo lugar un seminario en Bruselas, el 10 de febrero, sobre «*Sinergias entre el desarrollo de capacidades Civiles y Militares de la UE para la Gestión de Crisis*».

Objetivo 6. Erasmus Militar

En otro orden de cosas, es necesario que los militares que integran las Fuerzas Armadas de los Estados Miembros de la Unión Europea —sin duda los verdaderos actores principales de la Política Común de Seguridad y Defensa—, conozcan en profundidad los procedimientos de actuación de la Unión Europea, así como los aspectos institucionales y jurídicos de esta Política.

En este sentido, y para facilitar el conocimiento de esta importante política de la UE a los oficiales en periodo de formación, se desarrolló, entre el 1 y el 5 de marzo, en las Academias Militares españolas de Zaragoza, Marín y San Javier un módulo sobre Política Común de Seguridad y Defensa, dentro de la iniciativa conocida como «Erasmus Militar». Así mismo, y dentro del mismo plano didáctico, se realizó en Madrid un módulo del curso de alto nivel de la PCSD, organizado por el Estado Mayor Conjunto, del 7

al 11 de marzo. Sobre estos aspectos formativos, es de esperar que este programa se consolide y sea un referente para otros Estados Miembros de la UE, en el avance hacia una formación común compartida y homologada para todos los militares de estos Estados.

Objetivo 7. Perspectiva de género

Respecto a la perspectiva de género, la Presidencia española ha remarcado la importancia de que, a través de planes de acción nacionales, se contemplen una serie de medidas para garantizar la aplicación del criterio de género en las misiones internacionales. En este sentido, el 25 de marzo se celebró en Madrid el seminario «Aplicación del Criterio de Género en el ámbito de la PCSD. Implementación de la Resolución 1325/2000», con la participación de 20 países. Este seminario sirvió para resaltar la importancia de la dimensión de las políticas de género en las misiones y operaciones PCSD, siguiendo las recomendaciones de la Resolución 1325, del año 2000, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como es sabido, esta Resolución 1325, compuesta por 18 puntos agrupados en torno a cuatro áreas temáticas interrelacionadas, es uno de los mandatos más importantes sobre género, paz y seguridad. En ella se hace una llamada para la participación plena e igualitaria de las mujeres en todas las iniciativas de paz y seguridad conjuntamente con la integración de género en el contexto del conflicto armado, del mantenimiento de la paz y de la reconstrucción. La conclusión general de este seminario fue que, a pesar de lo mucho que se ha hecho y avanzado a este respecto, todavía queda mucho camino por recorrer. La perspectiva de género sólo se ha desarrollado en cierta medida en 9 de los países europeos. En el caso concreto de España, aunque se dispone de un Plan de Acción nacional, aún no se cuenta con esos asesores, si bien se han hecho grandes progresos durante la Presidencia para dotarse de ellos a la mayor brevedad y poder ofrecerlos para las misiones de la UE, como a la EUTM Somalia, en donde actualmente es una militar de las fuerzas armadas finlandesas la que ejerce ese cometido.

Objetivo 8. Unidad doctrinal en capacidades críticas

La Presidencia española ha considerado necesario disponer de una unidad doctrinal y una mayor integración en todas aque-

llas capacidades consideradas críticas en operaciones. En este sentido, durante la reunión de Ministros de Defensa de Palma de Mallorca, España realizó dos propuestas que tuvieron una excelente acogida por parte de los Estados Miembros. La primera fue la lucha contra artefactos explosivos improvisados (C-IED), considerando la más grave amenaza para la seguridad de las fuerzas desplegadas en Afganistán y Líbano, haciendo hincapié en el necesario impulso a la capacitación en las técnicas de desactivación de explosivos y artefactos improvisados. A este respecto, España tiene previsto ofrecer a la UE el Centro Internacional contra artefactos explosivos improvisados que se está organizando en la Academia de Ingenieros de Hoyo de Manzanares.

La segunda consistió en la organización del 9 al 24 de junio del Ejercicio AZOR, el cual se desarrolló en el campo de maniobras de San Gregorio, en Zaragoza, en el marco de la Iniciativa Multinacional de Helicópteros (MHI), de adiestramiento multinacional de tripulaciones de helicópteros en ambientes cálidos, desérticos y de montaña, aprovechando las excepcionales condiciones orográficas y climáticas de España en verano. Este ejercicio ha sido el de mayor envergadura realizado hasta la fecha en el ámbito de la Unión Europea, y ha tenido como finalidad contribuir a solucionar el grave problema de disponibilidad de helicópteros en zona de operaciones. Respecto a este ejercicio de helicópteros, se alcanzaron todos los objetivos, con la participación total de 40 helicópteros de nueve países (Austria, Bélgica, República Checa, Italia, Eslovenia, Suecia, Reino Unido, Alemania y España), y más de 650 asistentes. El 17 de junio se celebró el día de los visitantes distinguidos, al que asistieron Ministros de Defensa de la UE y autoridades civiles y militares locales, invitados por la Ministra de Defensa española. Este ejercicio también ha mostrado el compromiso de la Presidencia española con la Agencia Europea de Defensa, especialmente con su programa de adiestramiento de helicópteros, en cuya esfera se ha desarrollado el ejercicio.

Enfoque integral de la seguridad

Se consideró que este enfoque integral debería aplicarse en dos grandes ámbitos: en las políticas de la Unión y en los teatros de operaciones.

En las políticas de la Unión Europea

Un importante objetivo era aplicar un enfoque integral en todas las políticas de la UE, y en los teatros de operaciones donde concurren varios actores, lo que se concretó en tres aspectos:

a) Potenciar la cooperación en el ámbito de la seguridad marítima. La cooperación entre las distintas políticas e instituciones de la Unión tiene un claro ejemplo en el ámbito marítimo, por lo que se ha propuesto el estudio de las oportunidades de cooperación derivadas de las dos políticas europeas en el ámbito de la seguridad marítima: la PCSD y la Política Marítima Integrada de la Comisión.

Era un objetivo retomado de las presidencias sueca y francesa que ha podido concluirse durante la presidencia española. Ha sido posible porque se ha pasado de la definición de un concepto sobre seguridad marítima, a elaborar una estrategia de seguridad en el ámbito marítimo global de la UE. Esta estrategia se ocupará de analizar los riesgos y amenazas marítimas europeas y diseñar la forma en la que la UE debe integrar sus instrumentos civiles y militares para cumplir los objetivos de la Política Marítima Integrada y de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.

En el Seminario Internacional sobre seguridad marítima celebrado en Madrid²¹, el objetivo propuesto por la Presidencia española se concretaba en tres líneas de acción: (1) disponer de un concepto europeo de seguridad marítima; (2) compartir información entre todas las agencias civiles y militares; y (3) organizar las operaciones de seguridad marítima en la mar de la manera más eficiente posible.

b) Fomentar la participación de terceros Estados en la PCSD, sobre todo de los países del Magreb, para explorar vías que permitan mejorar la mutua cooperación en Defensa con estos países. En la reunión de Palma de Mallorca, los Ministros de Defensa tuvieron un encuentro con los ministros de Defensa de los paí-

21. Seminario de Política Marítima para una Europa próspera y segura (28-29 enero 2010).

ses de la ribera sur del mediterráneo que participan en la Iniciativa 5+5 (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez).

c) Evitar duplicidades para optimizar los resultados en los aspectos operativos y técnicos. Sobre estos aspectos al inicio de la presidencia, se celebró un Seminario sobre las Relaciones UE-OTAN (CESEDEN 2 de Junio de 2010). Teniendo en cuenta que lo más probable para los próximos años será la actuación de ambas organizaciones en el mismo escenario, se estudiaron las diferentes opciones de cooperación técnica entre ambas, como son la gestión de crisis, la coordinación efectiva de las dos organizaciones y la complementariedad en el desarrollo de capacidades civiles y militares.

En los teatros de operaciones

El enfoque integral en este aspecto se lograría con medidas como:

- Impulsar la consecución de sinergias en los procesos de desarrollo y empleo de capacidades civiles y militares para la gestión y solución de crisis
- Avanzar en las iniciativas de la Declaración sobre el Fortalecimiento de la PESD (Conclusiones del Consejo Europeo de Diciembre 2008), en particular:
- Mejorar la proyección de fuerzas en las operaciones (llevar a las fuerzas desde su país hasta el centro de operaciones)
- Reforzar la recogida de información y de inteligencia de base espacial (con satélites)
- Incrementar la protección de la fuerza y su eficacia en las operaciones (dotar a las fuerzas de material que las proteja más y mejor)
- Mejorar la interoperabilidad (compatibilidad en los medios) y la capacidad de trabajo conjunto (tierra, mar y aire) y combinado (de diferentes países)
- Fomentar en los Teatros de operaciones las relaciones con otras organizaciones internacionales y con terceros Estados, en particular, se le dará importancia a mejorar el marco para la cooperación técnica UE-OTAN cuando ambas actúan en un mismo teatro de operaciones.

Operaciones en el ámbito de la PCSD

La actuación de la presidencia española se centró en el seguimiento de las operaciones en curso y en la puesta en marcha de nuevas misiones, cada una de las cuales se comentan seguidamente.

Misión ALTHEA en Bosnia-Herzegovina

La propuesta española es transformar esta operación en una misión de entrenamiento de las FAS Bosnias y de asesoramiento a sus autoridades de defensa.

En enero de 2010 se acordó dar por finalizada la misión de estabilización de ALTHEA y sustituirla por otra dentro del concepto de reforma del sector de seguridad dedicada a apoyar la formación y entrenamiento del ejército bosnio con un contingente más reducido.

Operación ATALANTA

España ha tenido muy presente que la piratería es la consecuencia en el mar de un problema cuyas raíces se encuentran en tierra, en la extrema debilidad de las instituciones públicas somalíes. Por ello, la Presidencia ha estimado, en todo momento, que era preciso acercarse más a tierra y abordar el problema en sus orígenes.

En la reunión de Palma se acordó intensificar la vigilancia sobre los puertos y las bases somalíes desde las que operan los piratas, respaldando así la propuesta española para ampliar las funciones de la operación Atalanta. Además, se incidió en la actuación judicial contra los detenidos tanto mediante la mejora de la aplicación de los acuerdos existentes con Kenia y Seychelles, como con el desarrollo de otros posibles acuerdos existentes con Tanzania, Islas Mauricio, Uganda, Mozambique o Sudáfrica. La Presidencia española ha expresado su respaldo a las negociaciones que la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Catherine Ashton, ha llevado a cabo con los países del entorno de Somalia para que los presuntos piratas puedan tener juicios justos y cumplir las condenas en ellos.

Operación EUTM SOMALIA

En febrero de 2010, el Consejo aprobó esta misión de adiestramiento de la UE en Somalia, para mejorar el programa de adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad Somalíes ya existente y asegurar su continuidad cuando la Misión de la UE finalice. EUTM-Somalia consiste en dos periodos consecutivos de adiestramiento con una duración de seis meses cada uno, y con el objetivo de adiestrar a 1.000 militares somalíes —oficiales, suboficiales y tropa— en cada periodo. España se ofreció para liderar esta misión como Nación Marco y para proporcionar la mayor contribución del personal integrante de la misma (ha designado un Coronel como Comandante de la Misión contribuyendo con 38 militares).

La misión comenzó el 23 de abril, estando plenamente operativa el 1 de mayo, fecha en la que se inició el adiestramiento. El Cuartel General se ha establecido en Kampala y el campo de adiestramiento en Bihanga (ambas localidades en Uganda). Además se ha constituido una célula de enlace en Kenia y otra de apoyo en Bruselas.

La misión se realiza en coordinación con el Gobierno Federal de Transición de Somalia, la Unión Africana y, en particular, con su Misión para Somalia (AMISOM), así como con las Naciones Unidas y los Estados Unidos. La UE debe prestar especial atención al seguimiento tras el adiestramiento.

Asimismo se ha acordado proponer a la Alta Representante la celebración de una Conferencia Internacional sobre Somalia bajo auspicios de la ONU

Operación EUCO-HAITÍ

La Unión Europea, en respuesta al llamamiento de Naciones Unidas y del propio gobierno haitiano, se marcó como objetivo prioritario y de máxima urgencia proporcionar el personal, los medios y los recursos solicitados, tanto los relacionados exclusivamente con la protección civil y la ayuda humanitaria, como los medios militares de transporte, ingenieros o seguridad. Para asegurar la coordinación de todos estos medios, el Consejo de Asuntos Exteriores, a propuesta de la Alta Representante, esta-

bleció en Bruselas una Célula de Coordinación, denominada EUCO-Haití, que complementa al Centro de Control e Información de la Comisión Europea.

En la reunión de Palma de Mallorca los ministros de Defensa encargaron a la Alta Representante presentar propuestas concretas para mejorar la capacidad de respuesta rápida de la Unión ante situaciones de crisis o de emergencia humanitaria. La Presidencia española ha avanzado en la línea de que los *Battlegroups* sean un instrumento válido ante este tipo de circunstancias.

III. CONCLUSIONES

La presidencia española se puede considerar como una presidencia de transición que ha tenido que cumplir con la obligación de poner en marcha el Tratado de Lisboa en unas condiciones en las que la Unión Europea está atravesando por una de las crisis más profundas de toda su historia. Esta situación ha condicionado enormemente las políticas que se han querido poner en marcha, aunque, sí puede afirmarse que, no por ello, la ambición en los objetivos demostrada por nuestro país se ha visto menguada. No obstante, los resultados finales no han sabido recoger este nivel de ambición con el que comenzó. Creemos que son importantes los objetivos logrados y considerable el número en los que se ha avanzado. Institucionalmente, hay que resaltar el apoyo y la colaboración con la Alta Representante para implementar la nueva PCSD, así como la implementación de las reuniones de los Ministros de Defensa. Entre los objetivos logrados podemos destacar los que se refieren a la Seguridad Marítima, la Misión EUTM Somalia, la Operación Althea, el Erasmus Militar, o las cuestiones de Género (en especial en lo que se refiere al desarrollo y aplicación de la Resolución 1325 de NNUU). En cuanto a los objetivos antes examinados y respecto a los cuales se pueden considerar que se ha producido un importante avance, podemos referirnos la Cooperación Estructurada Permanente (en lo referente a la apertura de nuevas vías de diálogo y reflexión), la mejora en el empleo de los *battlegroups*, los consensos propiciados en relación a la Industria de defensa, o la coordinación de las relaciones UE-OTAN. En cambio, es necesario reconocer el escaso avan-

ce producido en materias como las relaciones con el Magreb, o el Objetivo General 2010. No obstante, como hemos indicado, muchos de estos objetivos deben tener continuidad durante la presidencia belga, ya que no se trata de presidencias sucesivas e independientes, sino que la presidencia triáda tiene precisamente como objetivo la consecución de estos en períodos de tiempo mayores y de forma coordinada. De esta manera, el programa presentado por la presidencia belga, incluye entre sus objetivos el seguir avanzando en aquellos aspectos comenzados durante la presidencia española, en particular: la decisión sobre la cláusula de solidaridad, la Cooperación Estructurada Permanente, la capacidad de reacción rápida y coherente, la cooperación civil-militar, la formación del personal civil y militar, el fortalecimiento de la EDA, o la Relación estratégica UE-OTAN.

SOMALIA-UGANDA: UNA MISIÓN DE LA UE LIDERADA POR ESPAÑA

FERNANDO MELERO Y CLAUDIO

*Comandante del Ejército de Tierra
Estado Mayor de la Defensa*

Se pretende exponer, a través de esta misión que está liderando España desde su puesta en marcha, cómo se realizan las operaciones o las misiones militares en el ámbito de la Unión Europea.

Es la primera vez que un militar español es el jefe de una operación de la Unión Europea. En otras operaciones anteriores de la UE, como Atalanta o Althea, militares españoles han sido jefes de la fuerza militar, pero ésta es la primera ocasión en que un militar español es el jefe de la misión.

Primero, haremos referencia a los antecedentes para ver cómo se llega a esta misión, incluyendo unas nociones sobre el proceso de planeamiento. Después, trataremos las cuestiones operativas, tales como el entrenamiento que se está proporcionando a las Fuerzas de Seguridad somalíes, la financiación, y los riesgos que tiene esta misión. Finalmente, aportaremos unas conclusiones.

Entre los antecedentes, el principal es la Convención de 1982 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 26 de mayo, en la que se reconocía la estabilidad de Somalia, se instaba a la comunidad internacional a actuar para combatir el fenómeno de la piratería y sobre todo las causas subyacentes, y, además, se hacía un llamamiento a los Estados miembros, a los organismos internacionales, a la OTAN, a la Unión Europea, a prestar asistencia técnica en cuanto a la formación militar de la Fuerzas de Seguridad somalíes. En este marco legal se inscribe la misión de la Unión Europea. Por otro lado, el compromiso de España en la

lucha contra la piratería, la ha llevado a ser, junto con Francia, el principal impulsor de esta iniciativa. Ya en su origen, fue un capitán español el jefe de la célula de coordinación que dio paso a la misión Atalanta. Más tarde, un almirante español ha comandando la fuerza en 2009, a la que España viene aportando de forma permanente al menos un barco.

Naturalmente, la misión de entrenamiento a las Fuerzas de Seguridad somalíes se enmarca, como otras, dentro de la presidencia de turno española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 y en el ámbito más amplio de la actuación global de la Unión Europea, donde la acción militar es una más dentro del enfoque integral de la seguridad. Es importante recordar que hoy día los conflictos no se pueden resolver únicamente por la vía militar sin el concurso de otras vías; en el caso concreto de la misión en Somalia, el adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad somalíes forma parte del apoyo a la gobernabilidad que está llevando a cabo la Unión Europea. La ayuda económica administrada por la Comisión es otro ejemplo de acción integrada en el enfoque global que la Unión Europea esta aplicando en la resolución del conflicto somalí.

La decisión del Consejo de la Unión Europea es el punto de partida de la misión. Se trataba de apoyar al Gobierno Federal de Transición que necesitaba disponer de una Fuerza de Seguridad de diez mil efectivos, cinco mil de ellos ya entrenados y otros cinco mil faltos de entrenamiento. Otras iniciativas bilaterales como la francesa y la de Estados Unidos habían entrenado a tres mil; el objetivo de la misión de la UE era entrenar a otros dos mil militares somalíes, constituyéndose España en nación-marco.

Antes de iniciar una misión, hay un complejo proceso de estudios y planeamiento, que inicialmente ha realizado el personal español destinado permanentemente en los órganos de la Unión, como el Estado Mayor, ubicado en Bruselas, y otras instancias de asesoramiento político, económico, de seguridad, de los que ya se ha hablado en este curso. El 17 de noviembre de 2009 el Consejo aprobó el concepto de gestión de crisis para esta misión y posteriormente, el 8 de diciembre, la acción estratégica militar, optando, entre las diferentes opciones posibles, por la de entrenar durante un año a mil militares somalíes. Tras estas de-

cisiones, el equipo de planeamiento, liderado por un coronel español, inicia los reconocimientos y establece los primeros contactos para el despliegue, hasta que el 3 de febrero, se adopta la decisión de poner en marcha la misión. Recordemos que la Unión Europea tiene que tomar dos decisiones sucesivas para activar sus misiones u operaciones militares. Con la primera, se nombra al jefe de la misión, se le asigna un presupuesto inicial, se inicia el planeamiento, las contrataciones necesarias, los estudios previos,... Con la segunda, se constituye un cuartel general propio y específico para esa misión u operación, que realiza el planeamiento militar expresado en el concepto de la operación, es decir, cómo se va a materializar la decisión política. El concepto de la operación va pasando por las diferentes instancias, primero las militares, luego por el Comité Político y de Seguridad y, finalmente llega al Consejo, para su aprobación final. Una vez aprobado el concepto, se elabora el plan de la misión, que también es aprobado por el Consejo antes de adoptar la decisión de lanzar la misión.

Para el caso concreto de Somalia, tras los reconocimientos previos se decide desplegar la misión en Uganda pues el entorno de seguridad en territorio somalí no lo permite. ¿Por qué se decide Uganda? No sólo por su cercanía a Somalia, lo que facilitaría el transporte de los militares somalíes, sino también porque Uganda es el principal contribuyente de la misión que tiene la Unión Africana en Somalia y, por tanto, Uganda es un país que está particularmente interesado en que las Fuerzas de Seguridad somalíes puedan hacerse cargo, cuanto antes, de la seguridad somalí.

El ambiente inicial era favorable puesto que la situación en Uganda es de seguridad, a pesar de algunos atentados de las milicias radicales islamistas, que declararon que cualquier organización que ayudara al Gobierno Federal de Transición somalí sería considerada enemiga, por lo que podría producirse alguna actuación hostil contra las fuerzas de la Unión Europea.

Además, hubo que tener en cuenta unos requisitos previos al comienzo de la misión, como eran las cuestiones relacionadas con el reclutamiento y equipamiento del personal somalí y su posterior reintegración a Somalia una vez concluida la misión.

También había que buscar una estrategia de salida para que la misión no se prolongara indefinidamente, por lo que adoptó un plazo inicial de un año, previendo que la Unión Africana continuara en su caso con el adiestramiento de los militares somalíes. Éste es un aspecto muy importante de la misión, para dejar bien claro que la acción de la Unión Europea no es una acción unilateral sino que se inscribe dentro de una colaboración con la Unión Africana.

Otra premisa destacada es que la misión de entrenamiento de la Unión Europea sirve para proporcionar entrenamiento especializado para completar el entrenamiento básico proporcionado por Uganda y por la Unión Africana. En las consultas a estos interlocutores se determinan los contenidos del entrenamiento, la cuantía del personal a entrenar y otros aspectos que pudieran contribuir al éxito de la misión de la Unión Africana en apoyo al Gobierno Federal de Transición.

El esquema general de entrenamiento se dirige a dos mil militares somalíes, en dos grupos de mil, cada uno por un período de seis meses. La operación de reclutar a los soldados somalíes es responsabilidad del Gobierno Federal de Transición, que deberá tener en cuenta a todos los clanes y tribus del país. El transporte hasta Uganda y el retorno a Somalia es responsabilidad de los Estados Unidos, que se reserva un mecanismo de veto para excluir por razones de seguridad a los sospechosos que figuren en sus listados de terroristas. El equipamiento corre también a cargo de Estados Unidos, así como el pago de salarios a los militares somalíes; este apartado es fundamental para que un militar somalí mantenga su lealtad al Gobierno Federal de Transición, evitando que pueda orientarla hacia opciones mejor remuneradas como pudiera ser la piratería. Otro aspecto sustancial para el éxito de la misión es su monitorización para verificar que se produce la reintegración a las Fuerzas de Seguridad somalíes y no a los piratas; éste es uno de los riesgos políticos para la UE, aunque queda fuera del objetivo de la propia misión militar.

Una vez determinadas estas consideraciones previas, hay que valorar el escenario de la misión, dónde se va a desarrollar, en este caso a más de seis mil kilómetros del continente europeo con todas las dificultades logísticas que ello implica. Hay que considerar

que hay seis horas y media de viaje por carretera desde Kampala, la capital de Uganda, hasta Bihanda, donde se encuentra el campo de instrucción. En cuanto al transporte aéreo, dos horas por carretera hasta el aeródromo más cercano, en Mombasa, y un vuelo de cuarenta minutos hasta Kampala. Nairobi, la capital de Kenia donde se encuentran los hospitales, está a dieciséis horas por carretera y a hora y media por transporte aéreo.

Esta situación manifiesta claramente que una de las prioridades de la misión es establecer un apoyo médico en la zona, que permita la evacuación y el tratamiento con garantías de las bajas sanitarias. Paralelamente, antes, durante y después de la misión son necesarios una prevención y un tratamiento, que aplique normas higiénicas, de vacunación, y profilaxis específica contra ciertas enfermedades como la malaria. Para esta misión se estimó una capacidad sanitaria mínima del tipo ROLE 2, que básicamente permitiría disponer de una capacidad quirúrgica. En general, las condiciones sanitarias disponibles constituyen una «línea roja» para decidir si se participa o no en una misión; por ejemplo, según la legislación nacional de Alemania si un soldado alemán no puede ser tratado con las mismas garantías con que sería tratado en su país, no se puede participar en una misión exterior. La presencia española en varios escenarios simultáneos hizo que las capacidades sanitarias de nuestras fuerzas armadas fueran insuficientes, por lo que hubo que recurrir al apoyo de Francia, que aportó la capacidad de estabilización, y a la externalización de ciertos servicios, como el bromatológico y la capacidad quirúrgica, con un total de 12 especialistas. Otro servicio fundamental que también fue externalizado fue la evacuación médica por medio de helicópteros y de aviones *medicalizados* a instalaciones sanitarias con estándares europeos, bien en Kampala o en Nairobi. En síntesis, todo lo relacionado con la asistencia sanitaria, fue un factor muy importante en el planeamiento de esta misión.

Las condiciones iniciales del campo de instrucción de Bihanda, un paraje en medio de la jungla, eran muy deficientes. Los militares ugandeses vivían en chozas con sus familias. Las condiciones higiénicas eran precarias y las bajas por malaria, cuantiosas. Esto obligó a realizar unas infraestructuras básicas en el corto plazo transcurrido desde que se adopta la decisión política

de la misión hasta el despliegue de la fuerza militar; las gestiones incluyeron contrataciones de transportistas, de empresas constructoras y otras para acondicionar las instalaciones ya existentes, edificar otras nuevas, y otros múltiples trabajos en muy poco tiempo para disponer de un campamento de la Unión Europea adecuado a la situación, austero pero exigente en el cumplimiento de los estándares europeos.

Otras infraestructuras importantes fueron las necesarias para el adiestramiento, en particular un polígono de combate en población, el habitual en Somalia: para el soldado somalí es fundamental saber moverse y sobrevivir dentro de las poblaciones; también, un campo de tiro, una pista de obstáculos, una explanada para las formaciones de las unidades, una pista de aterrizaje para pequeños aviones que permitieran asegurar las evacuaciones médicas desde el propio campamento de Bihanda, así como las propias instalaciones de asistencia sanitaria. El coste de estas infraestructuras para poner en marcha la misión ha sido de cuatro millones de euros para, gestionados en un tiempo récord —el comprendido entre el 3 de febrero de 2010, en que la Unión Europea decide poner en marcha la operación y libra los créditos, y el 25 de abril de ese año, en que empezaron a desplegar los instructores, es decir, poco más de dos meses—, para convertir un lugar de la jungla en unas instalaciones adecuadas para la misión.

Llegado el momento de lanzar la misión, España asume como nación-líder la responsabilidad del transporte estratégico del contingente europeo desde Europa hasta África. La diferencia entre el transporte táctico y el estratégico es que el primero se hace dentro de la propia zona de operaciones, mientras que el segundo se hace desde fuera. El personal que participa en la misión se concentra en Madrid, desde donde se traslada a Entebbe, un aeropuerto cercano a Kampala, con un avión del Ejército del Aire español. Conviene saber que las responsabilidades de la nación-líder, aparte de planear, dirigir y liderar toda la operación, incluye el poner todos los medios que no sean aportados por los demás países participantes. Cuando una nación se compromete a ser líder de una misión, en realidad la misión es asumida por la Unión Europea, y con ella, el éxito o el fracaso, pero este resultado está siempre especialmente ligado a esa nación-líder; por

eso, liderar una misión es una decisión complicada, que supone aceptar una enorme responsabilidad y con ella estar dispuesto a aportar todos los recursos que los demás participantes no puedan o no quieran aportar, normalmente porque son escasos.

En cuanto a la estructura de mando, hay que decir que existe un comandante de la misión, que está en Kampala, donde se encuentra también su cuartel general, separado del campo de entrenamiento de Bihanda. Además hay dos células de enlace, una en Bruselas para enlazar la misión militar con todas las autoridades de la Unión Europea, y otra en Nairobi, porque en Kenia es donde se encuentran todas las instituciones que tienen que ver con Somalia, tales como una oficina del Gobierno Federal de Transición de Somalia, una oficina de la Unión Africana, junto con el cuartel general de la misión de esta organización en Somalia, y la oficina política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS). La célula de enlace en Nairobi permite coordinar todas las acciones de la UE con los demás actores, de acuerdo con el enfoque global y multilateral que se aplica a esta misión. En la línea ascendente de mando, la dirección estratégica corresponde a la Alta Representante, a través del Comité Político y de Seguridad de la Unión, donde se sientan de forma permanente los embajadores de los Estados miembros.

Como curiosidad, podemos decir que España tiene cuatro embajadores en Bélgica: uno ante el Reino de Bélgica, otro embajador ante la OTAN, un tercero ante la Unión Europea, y otro distinto en el Comité Político y de Seguridad, lo que demuestra el alto nivel de este Comité, que se encarga del día a día de la Política Común de Seguridad y Defensa.

La estructura organizativa de la misión está encabezada por España, que aporta no sólo el Comandante de la misión, sino también su Jefe de Estado Mayor y todo el cuartel general, constituido en gran parte por oficiales españoles; aproximadamente, España tiene un peso específico que supera el 30% de una misión que cuenta con un total de 141 efectivos, de los que 41 están en el cuartel general, noventa y seis forman los equipos de adiestramiento y cuatro médicos franceses que proporcionan la capacidad de estabilización. Hay que reseñar que esta misión incluye una asesora de género en operaciones, de nacionalidad finlandesa, que se ocu-

pa de todos los aspectos relacionados con la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a los que esta organización y la Unión Europea conceden gran importancia.

El concepto de adiestramiento que se aplica en esta misión, contempla un adiestramiento básico, que es proporcionado por Uganda a 670 de los 1000 militares; esta formación incluye un adiestramiento elemental de combate en población y de contraexplosivos improvisados, que básicamente se reduce a un conocimiento general de las minas y de cómo evitar sus efectos.

A los 330 militares restantes para completar el contingente de 1000 somalíes, la Unión Europea les proporciona un entrenamiento especializado para formar a los suboficiales. De entre ellos, se selecciona a los más aptos para recibir una formación como oficiales, que es proporcionada por Francia. Al finalizar el primer período, de cuatro meses de duración, este grupo recibe un entrenamiento más específico, que incluye contra-IED, conocimiento de minas, primeros auxilios, apoyo sanitario, y liderazgo de pequeños grupos de infantería. En ese entrenamiento específico, cada país europeo se encarga de un módulo especializado: Portugal, del combate en población; Italia, de la formación sobre minas y del apoyo médico; Alemania, de las transmisiones; España, como país líder, asume el módulo de entrenamiento de suboficiales y el entrenamiento de infantería, que son los módulos más exigentes en cuanto a duración, en cuanto a formación y en cuanto a cantidad de instructores. Durante el último mes, se desarrolla una fase de cohesión para estos militares que han recibido primero un entrenamiento básico, otros un entrenamiento de suboficiales y otros un entrenamiento de oficiales, con el fin de constituir unidades elementales hasta nivel batallón, capaces de integrarse en las Fuerzas de Seguridad somalíes, no individualmente, sino como unidades completas, cohesionadas y compactas.

Paralelamente, la Unión Europea desarrolla otra función que consiste en entrenar al personal africano que, una vez finalizada la misión europea, ejercerá el papel de instructores de nuevos contingentes. Cuando la Unión Europea abandone Uganda, el propio personal africano, procedente sobre todo de las naciones

más comprometidas como son Somalia, Uganda, Burundi y la República Democrática del Congo, deberá continuar ese entrenamiento, por lo que el entrenamiento de los futuros entrenadores adquiere una importancia capital dentro de la estrategia de salida de la UE.

La puesta en práctica del programa de entrenamiento tiene algunas dificultades añadidas, como son las derivadas del idioma. Los instructores de la Unión Europea tienen que proporcionar adiestramiento en inglés, pero se necesitan intérpretes de somalí y otras lenguas locales. La metodología empleada está basada en la repetición, y los equipos de entrenamiento, que normalmente están compuestos por seis instructores para cada treinta soldados, tienen que apoyarse en personal de tropa especialmente formado para poder servir de ejemplo y modelo de las acciones que luego tendrán que repetir los soldados que son instruidos.

Volviendo a las cuestiones económicas, vamos a ocuparnos del coste de esta misión para la Unión Europea y para España. En las misiones de la Unión Europea, hay tres tipos de gastos: unos gastos comunes, que pagan los 26 países de la Unión Europea aunque no participen en la misión; 26 y no 27, porque Dinamarca no participa en las cuestiones de seguridad europea. Los 26 países deciden siempre por unanimidad participar o no en una misión y asumen sus gastos comunes, tales como los de infraestructura y puesta en marcha del cuartel general. Cada uno aporta una cantidad en función de su PIB por lo que, por ejemplo, Alemania paga mucho más que Polonia. Esta es una cuestión relevante en las negociaciones políticas previas al lanzamiento de una misión, pues en la decisión que se adopte tendrán un peso diferente los intereses de cada Estado miembro. En este caso, a España le corresponde pagar el 8,8% de los costes comunes, lo que supone unos 600.000 de los 6,7 millones de euros que constituyen el presupuesto inicial.

El segundo tipo de gastos son los propios de cada país que participa en la misión. Sólo pagan los participantes en proporción a su nivel de participación. Estos gastos están asociados a los costes de vida de su personal en la zona de operaciones. Para el personal que está viviendo en Kampala, el coste es de 25 euros por persona y día, y de 38 euros para los que viven en Bihanda.

Esta diferencia se debe a que en Bihanda ha habido que partir de cero en casi todos los servicios, mientras que en Kampala se han podido aprovechar servicios ya existentes en la ciudad, como líneas de Internet, comunicaciones, etcétera. Estos gastos supondrían unos 400.000 euros para España en función del personal desplegado.

El tercer tipo de gastos son los que afectan de forma singular a cada nación participante, en función de su situación, de su política y de otros factores. Tienen por tanto un carácter puramente nacional, como son los costes del transporte de su personal a la zona de operaciones, las indemnizaciones que se le abonen o los servicios adicionales que les proporcione para mejorar su calidad de vida. También hay que considerar los gastos de preparación del contingente nacional antes de iniciar la misión, como son los derivados de las reuniones de coordinación y planeamiento, el entrenamiento previo del personal, reconocimientos y médicos y tratamientos preventivos. En conjunto, esta misión le cuesta a España entre tres con cinco y cuatro millones de euros.

¿Cuáles son los riesgos para la seguridad asumidos en esta misión? Porque la misión no está exenta de riesgos derivados de diversos condicionantes. En primer lugar, los condicionantes de la misión, por los que la fuerza europea no utiliza armamento, ya que la nación-anfitriona, Uganda, es la responsable de la seguridad. Hay que confiar en que esa seguridad se logra. Por otra parte, el proceso de selección de personal está siendo llevado a cabo por el Gobierno Federal de Transición somalí, con el mecanismo de veto de Estados Unidos ya citado, pero no se participa directamente en la selección, con lo cual, podrían infiltrarse terroristas o radicales islámicos entre el personal que se está instruyendo. Por último, hay que considerar la limitada protección física de las instalaciones en Bihanda.

Existen también riesgos operativos, porque es muy difícil integrar y coordinar todas las iniciativas de entrenamiento; por ejemplo, en los primeros días de entrenamiento hubo una sublevación de los militares somalíes porque los estándares proporcionados por los adiestradores europeos, mucho más profesionales y exigentes, eran absolutamente distintos de los estándares

proporcionados por los militares ugandeses, por lo que éstos podrían quedar desacreditados. Este tema es muy sensible en todas las operaciones que lleva a cabo la Unión Europea.

Otros riesgos se derivan de la dificultad del apoyo logístico y la escasez de infraestructuras y servicios, incluyendo los de asistencia sanitaria ya mencionados, que se relacionan principalmente con los plazos de evacuación y con las enfermedades tropicales propias de la zona.

Para terminar, una serie de conclusiones sobre lo que esta misión representa en relación con el compromiso de España para la estabilidad de Somalia y la lucha contra la piratería. España fue la impulsora principal de la Operación Atalanta, la operación naval de lucha contra la piratería en el Índico. Con la operación de entrenamiento de las Fuerzas de Seguridad somalíes, España vuelve a poner de manifiesto la capacidad de sus Fuerzas Armadas, en este caso de su Ejército de Tierra, para poner en marcha una misión, liderándola desde el planeamiento a la ejecución, sin contar con una base previa sobre la que apoyarse. Hay que superar muchas trabas y dificultades de toda índole para desplegar y sostener en una zona a seis mil kilómetros de Europa un grupo, poco numeroso pero altamente cualificado y eficiente, capaz de instruir y adiestrar a un contingente de oficiales, suboficiales y tropa. El respaldo europeo ha sido amplio, con la participación de personal de catorce Estados miembros, aunque algunos lo hayan hecho con una pequeña representación a causa de su presencia en otros conflictos.

Una cuestión esencial, que causa preocupación en la opinión pública europea, es la posibilidad de que la Unión esté entrenando potenciales piratas, lo que supondría el fracaso global de la misión. Se trata de un riesgo político no militar, que sólo puede abortarse con otras medidas dentro de la acción exterior de la UE.

CAPÍTULO V
ESCENARIOS, MISIONES Y FUTURO
DE LA POLÍTICA COMÚN
DE SEGURIDAD Y DEFENSA

EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO
SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA SEGURIDAD HUMANA.
SU APLICACIÓN EN LA UE

ANTONIO SEGURA SERRANO

*Profesor Titular de Derecho internacional y Relaciones internacionales
Universidad de Granada*

I INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de aquella parte del derecho internacional humanitario que se centra en la protección del medio ambiente. Con relación a la UE, esta organización internacional ha emprendido un esfuerzo limitado por promocionar y hacer cumplir el derecho internacional humanitario en las denominadas *Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario*¹. Estas Directrices «pretenden abordar el respeto de este Derecho por terceros Estados» exclusivamente, lo que significa que no se dirigen a la UE y a sus Estados miembros, sobre la base de que todos los Estados miembros de la UE son partes en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos Adicionales de 1977, y porque la cuestión competencial no permitiría otra cosa. Estas Directrices recogen de forma resumida la evolución y las fuentes de este sector del Derecho internacional, su ámbito de aplicación, su conexión con el Derecho internacional de los derechos humanos y aluden a la responsabilidad individual. De forma más detallada, se especifican las Directrices de actuación, así

1. Véase Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario, *DOUE C 327*, de 23.12.2005, pág. 4 y Directrices actualizadas de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario, *DOUE C 303*, de 15.12.2009, pág. 12.

como los medios de los que dispone la UE en sus relaciones con terceros países. Entre los principales instrumentos jurídicos de derecho internacional humanitario recogidos en el Anexo de estas Directrices se encuentran los textos más relevantes que se comentan en este trabajo. No obstante el esfuerzo que implican estas Directrices del Consejo, en este texto no podemos encontrar una referencia concreta a la cuestión principal que se analiza en este trabajo, es decir, el derecho internacional humanitario sobre el medio ambiente.

Por otra parte, el enfoque adoptado en este estudio es el de la seguridad humana, pero no en el sentido holístico propio de estos tiempos, sino entendida como la protección específica del ser humano y de su dignidad tradicionalmente asumida por el derecho internacional humanitario. Es decir, pretendemos poner de manifiesto hasta qué punto la protección que obtiene el medio ambiente en tiempo de conflicto armado es fruto de la especial consideración que merece este bien jurídico en sí mismo considerado o si, por el contrario, la mencionada protección sólo es exigible en la medida en que el medio ambiente resulta indispensable para la vida o la seguridad del ser humano.

Desde los primeros estudios hasta los más recientes dedicados a esta problemática, ha existido una división más o menos clara entre quienes defienden que el medio ambiente debe protegerse como un bien común en tiempo de conflicto armado y quienes tienen una visión más antropocéntrica y consideran que el derecho internacional humanitario sólo protege la vida y dignidad humanas². Desde la primera visión, el medio ambiente tiene un valor intrínseco propio, no derivado de su vinculación con el ser humano³. Desde la segunda aproximación, que podríamos denominar «utilitarista», interesa proteger el medio ambiente en la medi-

2. Véase HULME, K.: *War Torn Environment: Interpreting the Legal Threshold*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2004, pág. 3, que recuerda cómo la protección medioambiental moderna es antropocéntrica.

3. Véase VERWEY, W. D.: «Protection of the Environment in Times of Armed Conflict: In Search of a New Legal Perspective», *Leiden Journal of International Law*, vol. 8, 1995, pág. 36.

da en que proporciona los medios necesarios para la subsistencia humana, de manera que el medio ambiente es objeto de protección sólo de modo indirecto⁴. A lo largo del análisis que se realiza en este trabajo pretendemos poner el acento en las diferencias que se derivan de una y otra concepción cuando se trata de hacer prevalecer intereses que pueden entrar en competencia.

La protección del medio ambiente en el derecho internacional humanitario puede rastrearse hacia atrás en el tiempo, de manera que podemos extraer principios generales y normas convencionales desde el siglo XIX en adelante y que serían aplicables en la consecución de este objetivo⁵. No obstante, no cabe negar que el interés y la preocupación por el medio ambiente se han concitado de manera primordial con ocasión de algunos conflictos armados que han desencadenado consecuencias especialmente perjudiciales para el mismo. En este sentido, cabe citar la Guerra de Vietnam y la Guerra del Golfo, sobre todo, aunque también se han analizado los bombardeos de la OTAN contra Yugoslavia. Estos conflictos, de modo singular la Guerra de Vietnam⁶, y los resultados devastadores para el medio ambiente que trajeron consigo, junto a otras causas⁷, propició el gran salto hacia adelante desde el pun-

4. Schmitt parece situarse en contra de una protección del medio ambiente *per se* que no tenga en cuenta la protección del ser humano, véase SCHMITT, M. N.: «Green War: An Assessment of the Environmental Law of International Armed Conflict», *The Yale Journal of International Law*, vol 22., 1997, págs. 98-100. Para una exposición de ambas visiones puede verse DRUCKER, M. P.: «The Military Commander's Responsibility for the Environment», *Environmental Ethics*, vol. 11, 1989, págs. 136-140.

5. Para un análisis de la evolución histórica en la protección del medio ambiente en tiempo de guerra, véase BEST, G.: «The Historical Evolution of Cultural Norms Relating to War and the Environment», en WESTING, A. H. (ed.) *Cultural Norms, War and the Environment*, Oxford University Press, 1988, pág. 18 y ss.

6. Como afirma Richard Falk, la Guerra del Vietnam puede considerarse como el primer conflicto armado en que el medio ambiente ha sido elegido explícitamente como un objetivo militar, véase FALK, R. A.: «Environmental Warfare and Ecocide Facts, Appraisal and Proposals», *Revue Belge de Droit International*, vol. IX, 1973, pág. 1.

7. En efecto, junto a la utilización del medio ambiente como objetivo militar por parte de EEUU, hay que añadir otros hechos explicativos en la evolución del derecho internacional humanitario, a saber, que éste fue el primer con-

to de vista cuantitativo y cualitativo en el empeño por adoptar medidas en el plano internacional con el fin de someter a reglas jurídicas la actuación de los Estados en este terreno.

II. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO CONVENCIONAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

El primer conjunto normativo que vamos a estudiar corresponde al derecho internacional humanitario de origen convencional, es decir, el que se ha recogido en tratados internacionales, que específicamente persigue la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado. En este sentido, encontramos, por un lado, el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977⁸, aunque no se trata en puridad del primer esfuerzo regulador desde el punto de vista cronológico. Por otro lado, en efecto, se encuentra el Convenio sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 10 de diciembre de 1976 (conocida como Convención ENMOD). En tercer lugar, se encuentra el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que ha introducido el crimen de guerra medioambiental. Por último, cabe mencionar aquellos tratados internacionales que, aún no siendo destinados específicamente a la protección del medio ambiente, establecen limitaciones sobre el uso de armamento que puede causar con toda probabilidad daños importantes al medio natural.

flicto televisado en la historia; el creciente rechazo de la guerra por parte de la población en general; y el aumento de la preocupación medioambiental o ecologista por parte de la ciudadanía.

8. La negativa del Reino Unido a extender la protección medioambiental a los conflictos armados no internacionales en el Protocolo Adicional II encontró eco entre las delegaciones de la Conferencia Diplomática, por lo que esta protección quedó limitada a los conflictos armados internacionales en el Protocolo Adicional I, véase *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève, 1974-1977*, vol. XIV, págs. 437-438.

Por lo que se refiere a los conflictos armados internos, el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 8 de junio de 1977, no ha incorporado ningún precepto que persiga de manera específica la protección del medio ambiente⁹.

1. *Protocolo Adicional I de 1977*

Hay dos normas básicas establecidas en el Protocolo Adicional I, a saber, el artículo 35, apartado 3¹⁰, y el artículo 55¹¹. Estos preceptos fueron introducidos tardíamente durante la Conferencia Diplomática auspiciada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que dio lugar a este Protocolo. En efecto, si al principio algunas delegaciones acogieron la protección del medio ambiente, el primer borrador del CICR no lo asumió, y fue reintroducido después por un grupo de trabajo informal conocido como «Biotopo», teniendo en cuenta la reciente experiencia de Vietnam¹².

9. Sólo puede encontrarse una protección indirecta del medio ambiente, y vinculada a la ofrecida a la población civil, en los artículos 14 y 15 del Protocolo Adicional II, que versan sobre la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, y sobre la protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, respectivamente.

10. El artículo 35, apartado 3 tiene el siguiente tenor:

»Queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural».

11. Por su parte, el artículo 55, titulado «Protección del medio ambiente natural», estipula:

»1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población.

2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias».

12. Véase SANDOZ, Y., SWINARSKI, C. y ZIMMERMAN, B. (eds.): *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, ICRC, Ginebra, 1987, págs. 662-663.

Una de las primeras cuestiones que se suscitan es la relativa a por qué se introducen dos preceptos con un contenido parecido a primera vista, y si, en realidad, no se estaría produciendo una duplicidad en la protección garantizada por el Protocolo, tal y como advertía el Reino Unido¹³. Sin embargo, el Comentario del CICR sobre este Protocolo advierte que, mientras el artículo 35, apartado 3 se dedica a la protección del medio ambiente desde el punto de vista de los métodos de hacer la guerra, el artículo 55 realiza esa protección desde el punto de vista de la supervivencia de la población¹⁴. Por tanto, de la misma manera que se distingue tradicionalmente en el derecho internacional humanitario entre el «derecho de La Haya» y el «derecho de Ginebra», el artículo 35, apartado 3, pertenecería al primero, mientras que el artículo 55 se enmarcaría en el segundo, creando un nuevo objeto de protección, el medio ambiente¹⁵.

Ya desde los trabajos del Grupo Biotopo se puso de manifiesto la disyuntiva relativa a las dos aproximaciones posibles en la protección del medio ambiente dentro del derecho internacional humanitario, esto es, la correspondiente al enfoque sobre el valor intrínseco que tiene el medio ambiente y la relativa al enfoque antropocéntrico de esa protección medioambiental. A la primera visión parece responder el artículo 35, apartado 3, es decir, el estándar de protección es el sufrimiento innecesario del medio ambiente, entendido como valor autónomo o intrínseco, sin consideración alguna de otros criterios relativos a la protec-

13. Véase *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit International humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève, 1974-1977*, vol. VI, págs. 116.

14. Véase *Decenio de las Naciones Unidas para el derecho internacional: Informe del Secretario General sobre la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado*, Doc. A/48/269, de 29 de julio de 1993, párrafo 32. Véase también DOMÉNECH OMEDAS, J. L.: «Limitaciones al empleo de medios y métodos de combate: Armas convencionales excesivamente dañinas o de efectos indiscriminados. Residuos explosivos de guerra y proliferación de armas ligeras», en RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. (coord.), *Derecho internacional humanitario*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 321.

15. Véase SCHMITT, M. N.: «Humanitarian Law and the Environment», *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 28, 2000, pág. 275.

ción de los seres humanos. Mientras que el artículo 55 responde a la segunda de las aproximaciones mencionadas, es decir, que persigue la protección de la población en última instancia.

El artículo 35, apartado 3, se sitúa en el Título III del Protocolo (Métodos y medios de guerra, Estatuto de combatiente y prisionero de guerra), mientras que el artículo 55 se inscribe en el Título IV (Población civil). El artículo 35, apartado 3, que constituye una disposición de alcance general, viene a establecer una de las «Normas fundamentales» en el marco de este Título III, tal y como se recoge en el encabezado del artículo 35. Se trata, pues, de una restricción general, en el sentido de que «el derecho de las Partes en conflicto a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado».

Por el contrario, el ámbito de aplicación del artículo 55 es más restringido, ya que se encuentra, dentro del Título IV, en el Capítulo III (Bienes de carácter civil)¹⁶. Una interpretación cabal del artículo 55 debe construirse a la luz de su contexto, es decir, teniendo en cuenta que se encuentra enmarcado en el Título IV (Población civil) en su Sección I (Protección general contra los efectos de las hostilidades). La Norma Fundamental establecida en este Título (artículo 48) es la relativa a la distinción entre población civil y combatientes. Los bienes civiles protegidos en el Título IV son, además del medio ambiente (artículo 55), los bienes culturales y los lugares de culto (artículo 53)¹⁷, los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (artículo 54) y las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas (artículo 56)¹⁸. Es decir, el medio ambiente no se

16. No obstante, se ha afirmado que el artículo 55, apartado 1, tiene un ámbito de aplicación más extenso y conlleva una responsabilidad más amplia, véase KOPPE, E.: *Studies in International Law: The Use of Nuclear Weapons and the Protection of the Environment During International Armed Conflict*, Hart Publishing, Oxford, 2008, pág. 149.

17. Esta protección se completa con la establecida en la Convención de la Haya de 14 de mayo de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

18. Resulta llamativo el vínculo existente entre estas dos últimas categorías y la relativa a la protección medioambiental que, incluso, podría llevar a una invocación concurrente del artículo 55 con los artículos 54 o 56, en el caso

protege en sí mismo considerado, sino en función de las necesidades de la población¹⁹.

En otras palabras, el artículo 55 no protege el medio ambiente como un bien con un valor intrínseco, sino que se inscribe en la tradicional protección del ser humano y de su dignidad por parte del derecho internacional humanitario²⁰. Por el contrario, el artículo 35, apartado 3, implica un giro radical respecto de la concepción más arraigada del derecho internacional humanitario y puede comportar algunas consecuencias inesperadas. En efecto, un estricto cumplimiento del mandato previsto en el artículo 35, apartado 3, en su protección del medio ambiente, en un contexto determinado, puede suponer la producción de un sufrimiento añadido a la población²¹. En otras palabras, la regla establecida en este precepto es absoluta, no se encuentra sometida a ningún criterio de necesidad o proporcionalidad. Si no está previsto llevar a cabo un análisis del tipo «balance de intereses»,

de una contaminación intencionada de un río o una presa, véase KISS, A., «Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977 et la protection de biens de l'environnement», en SWINARSKI, C. (ed.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR, Ginebra, 1984, pág. 186.

19. *Ibid.*, págs. 186 y 192.

20. Sin embargo, otra interpretación que se reivindica como progresista quiere abrirse camino. En efecto, Blix se muestra a favor de una protección autónoma del medio ambiente natural, respecto del ser humano, sobre la base de que la segunda frase del artículo 55, apartado 1, no comporta sino un ejemplo de la prohibición establecida en la primera frase, véase BLIX, H.: «Arms Control Treaties Aimed at Reducing the Military Impact on the Environment», en MAKARCZYK, J. (ed.), *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1984, pág. 713. También es de esta opinión Domínguez Matés, aunque cree que la diferencia entre una y otra interpretación es más teórica que práctica, véase DOMÍNGUEZ MATÉS, R.: *La protección del medio ambiente en el derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 137-139.

21. Por ejemplo, el debido respeto del artículo 35, apartado 3, puede obligar a que la puesta en marcha de un ataque armado a través de un lugar no densamente poblado pero frágil desde el punto de vista ecológico deba ser suspendido a favor de un ataque por otro lugar más densamente poblado, aunque provoque daños indirectos en la población o en sus propiedades, véase SCHMITT, M. N.: «Humanitarian Law and the Environment», *loc. cit.*, pág. 276.

en ocasiones el medio ambiente puede ser exigible por encima de otros valores estrictamente humanos²².

Cuando el artículo 35, apartado 3, hace referencia a los métodos y medios de guerra, debe interpretarse que esta norma sólo resulta aplicable en caso de existencia de un conflicto armado entre dos Estados. Eso significa que no quedan contemplados los daños medioambientales producidos frente a otro Estado, incluso intencionadamente, fuera de una situación de conflicto armado. Sin embargo, se aboga por que queden contemplados los daños que un Estado beligerante pueda causar a su propio medio ambiente²³.

Algunas cuestiones que se plantean son las relativas al elemento volitivo necesario para vulnerar estos preceptos²⁴, la aplicabilidad o no del principio de precaución²⁵, así como el concepto que hay que retener respecto del medio ambiente natural. Pero uno de los problemas más acuciantes que plantea la aplicación de estos preceptos tiene que ver con la determinación del daño, es decir, la interpretación que ha de hacerse de los términos «daños extensos», «daños duraderos» y «daños graves» al medio ambiente. En primer lugar, el artículo 35, apartado 3, recoge estas cualificaciones de manera cumulativa, o sea, los da-

22. Este resultado ha sido criticado por la doctrina, véase SCHMITT, M. N.: «Green War: An Assesment of the Environmental Law...», *loc. cit.*, pág. 72.

23. Esta fue la posición de las delegaciones escandinavas en la Conferencia Diplomática, véase *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit International humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève, 1974-1977*, vol. XIV, págs. 192.

24. El artículo 35, apartado 3 y el artículo 55, apartado 1, hacen referencia a los métodos y medios de hacer la guerra que «hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen», lo que reduce las posibilidades de alegar un daño causado por accidente.

25. Alguna doctrina reciente afirma que se excluye la aplicación del principio de precaución en estos preceptos, véase KOPPE, E.: *Studies in International Law: The Use of Nuclear Weapons and the Protection of the Environment*, *op. cit.*, pág. 153. No obstante, la Regla 44 recogida en el *Estudio sobre derecho internacional humanitario consuetudinario* realizado por el CICR en 2005, afirma el Deber de diligencia respecto del medio ambiente natural en las operaciones militares, y hace referencia al reconocimiento creciente, también en este ámbito, del principio de precaución, véase ICRC, *Customary IHL Database*, , último acceso 10/02/2011.

ños tienen que ser extensos, duraderos y graves para que este precepto sea conculcado. Además, no existen indicaciones con relación a cómo debe interpretarse esas cualificaciones y sólo pueden extraerse algunas referencias de los trabajos preparatorios en torno al concepto de «daños duraderos», considerados como aquellos que perduran durante 20 o 30 años (opinión expresada por algunas de las delegaciones diplomáticas) o quizá 10 años o más (grupo Biotopo) ²⁶.

El artículo 55 también recoge estas cualificaciones, en el sentido de que los daños han de ser «extensos, duraderos y graves». Pero la segunda frase del apartado 1 explicita un supuesto en el que queda conculcada esta prohibición, en concreto, cuando el daño al medio ambiente compromete «la salud o la supervivencia de la población». El concepto de población se usa en este precepto sin cualificar (no se trata de la población *civil*) lo que determina que esta protección se extienda a toda la población en general, también a los combatientes, sin quedar limitada al ámbito de aplicación determinado en el Título IV de este Protocolo Adicional I ²⁷. Además, debe entenderse que la prohibición no afecta a los daños que tienen sólo efectos temporales sobre la salud de la población. Por tanto, la prohibición sólo comprende,

26. Véase Kiss, A., «Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977...», *loc. cit.*, pág. 189. Curiosamente, EEUU, que no ha ratificado el Protocolo, recoge en su manual militar unas aclaraciones a estos términos. Así, daños duraderos deben equipararse a aquellos que persisten durante décadas (20 o 30 años); daños extensos son los producidos a lo largo de varios cientos de kilómetros cuadrados (definición tomada del Convenio ENMOD, aunque un Acuerdo Interpretativo del mismo niega que sus definiciones puedan extenderse a otros instrumentos, en alusión indirecta al Protocolo); y daños graves se explican con relación a los daños a la salud o la supervivencia de la población del artículo 55, véase INTERNATIONAL & OPERATIONAL LAW DEPARTMENT, U.S. ARMY, *Operational Law Handbook*, 2006, págs. 238. Esta última interpretación sobre los daños graves viene a retomar de nuevo la visión antropocéntrica de la protección medio ambiental, obviando los distintos enfoques adoptados por los artículos 35, apartado 3, y 55, apartado 1, respectivamente.

27. Véase *Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit International humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève, 1974-1977*, vol. XV, pág. 280.

además de los daños que afecten a la supervivencia inmediata de la población, aquellos que, por ejemplo, generan problemas graves de salud para varias generaciones²⁸.

Es evidente que esta construcción cumulativa de los requisitos previstos en ambos preceptos, esto es, que los daños hayan de alcanzar la cualificación de extensos, duraderos y graves para que se constate la conculcación de los mismos, hace muy difícil que se materialice en la práctica el estándar que da lugar a la aplicación de estas normas²⁹. Pero no lo hace imposible. De hecho, en el supuesto de la Guerra del Golfo, todo indica que Irak violó estas normas (teóricamente, ya que no era parte del Protocolo) al hacer explotar e incendiar más de 500 pozos de petróleo en Kuwait³⁰.

El artículo 55, apartado 2, prohíbe los ataques al medio ambiente como represalias. Se trata de una proscripción que también se recoge para el caso de los bienes culturales y los lugares de culto (artículo 53), los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (artículo 54) y las obras e instalacio-

28. *Ibid*, págs. 268-269 y 280.

29. A pesar de todo, EEUU no es parte del Protocolo Adicional I, entre otros motivos, porque no está de acuerdo con estas disposiciones relativas a la protección del medio ambiente. Sin embargo, el manual militar de EEUU, en su capítulo sobre protección del medio ambiente, recoge el principio de la necesidad militar en unos términos muy similares a las cualificaciones sobre daños extensos, duraderos y graves que regula el Protocolo, véase INTERNATIONAL & OPERATIONAL LAW DEPARTMENT, U.S. ARMY, *Operational Law Handbook*, *loc. cit.*, pág. 236.

30. El propio Departamento de Defensa de EEUU consideró que estas acciones por parte de Irak no iban más allá de lo que podría calificarse como «daño en el campo de batalla que es causado en operaciones convencionales», por lo que no violaría el Protocolo Adicional I, véase US DEPARTMENT OF DEFENSE, *Report to Congress on the Conduct of the Persian Gulf War – Appendix on the Role of the Law of War*, April 10, 1992, en *International Legal Materials*, vol. 31, 1992, pág. 637. En el mismo sentido, véase KOPPE, E.: *Studies in International Law: The Use of Nuclear Weapons and the Protection of the Environment*, *op. cit.*, pág. 174. Sin embargo, esta consideración no es compartida por otra doctrina, véase LINHARD, E.: «Protection of the Environment During Armed Conflict and Other Military Operations», en GRUNAWALT, R. J., KING, J. E. y McCLAIN, R. S. (eds.), *Protection of the Environment During Armed Conflict*, Naval War College, New Port, 1996, pág. 60.

nes que contienen fuerzas peligrosas (artículo 56). Esta previsión se introdujo contra la opinión de algunas delegaciones que consideraban que podía incitar a algún beligerante sabedor de la imposibilidad de ser objeto de represalia.

Finalmente, se plantea la cuestión relativa a si estos preceptos del Protocolo Adicional I han adquirido ya el carácter de derecho consuetudinario. Aunque ha habido desde hace tiempo opiniones favorables³¹, el propio Secretario General de la ONU en un Informe de 1993 preparado por el CICR, entiende que estas normas medioambientales del Protocolo Adicional I aún no han alcanzado ese estatus de costumbre o de derecho internacional general³². No obstante, hay opiniones autorizadas más recientes que sostienen lo contrario³³, incluyendo la Regla 45, sobre la Producción de daño severo al medio ambiente natural, recogida en el *Estudio sobre derecho internacional humanitario consuetudinario* realizado por el CICR en 2005³⁴. En todo caso, la vulneración de los mismos no

31. Para el caso concreto de la Guerra del Golfo, Moore defiende la aplicabilidad a Irak del Protocolo Adicional I como derecho consuetudinario, teniendo en cuenta que no era Estado Parte del mismo en ese momento, véase MOORE, J. N.: *Crisis in the Gulf: Enforcing the Rule of Law*, Oceana, Nueva York, 1992, pág. 81.

32. Véase *Decenio de las Naciones Unidas para el derecho internacional: Informe del Secretario General sobre la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado*, Doc. A/48/269, de 29 de julio de 1993, párrafo 38.

33. Véase International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*, 13 de junio de 2000, párrafo 15. Juste Ruiz se basa en la opinión consultiva emitida por el TIJ en el asunto sobre la licitud de las armas nucleares para afirmar el carácter obligatorio general y para todo tipo de conflictos armados de estas reglas del Protocolo Adicional I, véase JUSTE RUIZ, J.: «Derecho de los conflictos armados y protección del medio ambiente», en SOROETA LICERAS, J. (ed.), *Cursos de Derechos Humanos de Donostia – San Sebastián*, Vol. III, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2003, págs. 90-92 y 100-101.

34. Véase ICRC, *Customary IHL Database*, , último acceso 10/02/2011. La regla 45 recoge una prohibición absoluta derivada del contenido de los artículos 35.3 y 55.1 del Protocolo Adicional I, con la sola excepción de las armas nucleares, excluidas del ámbito de aplicación de esta regla debido a las objeciones persistentes de algunos Estados.

constituye una infracción grave sometida a la jurisdicción universal (artículo 85 del Protocolo Adicional I)³⁵.

2. *La Convención ENMOD*

El Convenio sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles de 1976, que se negoció de forma paralela al Protocolo Adicional I³⁶, constituye el segundo esfuerzo importante a la hora de diseñar normas protectoras del medio ambiente en tiempo de conflicto armado. No obstante, la Convención ENMOD pretende más bien limitar el uso del medio ambiente como un método o un medio de hacer la guerra, en definitiva, como un arma ofensiva, lo que sitúa a este convenio en la órbita del denominado «derecho de La Haya»³⁷. El ejemplo paradigmático de uso del medio ambiente como arma se produjo en la Guerra de Vietnam cuando EEUU provocó lluvias artificiales con el objeto de diezmar al enemigo, guerra que está en realidad en el origen de este convenio.

El artículo 1, apartado 1, del Convenio ENMOD constituye el núcleo central del mismo³⁸. Este precepto retoma los términos ya

35. Véase una crítica en este sentido en MOMTAZ, D.: «Les règles relatives à la protection de l'environnement au cours des conflits armés à l'épreuve du conflit entre l'Irak et le Koweït», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 37, 1991, pág. 218. No obstante, el Informe del Secretario General se muestra favorable a su consideración como infracciones graves, véase *Decenio de las Naciones Unidas para el derecho internacional: Informe del Secretario General sobre la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado*, cit., párrafo 89.

36. Sobre las dificultades de la negociación para alcanzar un consenso final véase FISCHER, G.: «La Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins hostiles», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 23, 1977, pág. 824.

37. Sin embargo, establecer una neta diferencia entre el ámbito de aplicación del Protocolo Adicional I y la Convención ENMOD puede resultar difícil, véase BOTHE, M.: «The Protection of the Environment in Times of Armed Conflict: Legal Rules, Uncertainty, Deficiencies and Possible Developments», *German Yearbook of International Law*, vol. 34, 1991, pág. 57.

38. El artículo 1 de la Convención ENMOD estipula:

«1. Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hosti-

recogidos en el Protocolo Adicional I, en concreto, hace referencia a que estas técnicas de modificación ambiental tengan «efectos vastos, duraderos o graves». No obstante, por un lado, en el presente Convenio estas cualificaciones se enuncian de manera alternativa, no cumulativa, de modo que constatada una de estas categorías de efectos no resulta necesario constatar las demás (además, en el Protocolo no se usaba el término «efecto», sino «daño») ³⁹. Por otro lado, el Acuerdo Interpretativo relativo al artículo 1 vino a fijar que los «efectos vastos» cubren una superficie de varios cientos de kilómetros cuadrados; los «efectos duraderos» cubren el período de varios meses o el tiempo de una estación (en el Protocolo los daños duraderos se medían por décadas); y los «efectos graves» provocan una perturbación o un daño grave o notorio para la vida humana, los recursos naturales y económicos u otras riquezas.

Ambas consideraciones conducen a la conclusión de que el estándar de protección de la Convención ENMOD es más alto que el del Protocolo. Es decir, el Convenio ENMOD refuerza la protección ofrecida, ya que, gracias a la articulación concreta de cualificaciones que se ha previsto, en concreto, al flexibilizar el estándar relativo al daño necesario para poner en marcha la prohibición, hace menos difícil que se alcancen los requisitos que dan lugar a la violación del Convenio ⁴⁰.

les que tengan efectos vastos, duraderos o graves, como medios para producir destrucciones, daños o perjuicios a otro Estado Parte.

2. Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no ayudar, ni alentar ni incitar a ningún Estado o grupo de Estados u organización internacional a realizar actividades contrarias a las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo».

39. Véase GOLDBLAT, J.: «The Environmental Modification Convention of 1977: an analysis», en WESTING, A. H., *Environmental Warfare – A Technical, Legal and Policy Appraisal*, Taylor & Francis, Londres, 1984, pág. 55; KRASS, A. S.: «The Environmental Modification Convention of 1977: the question of verification», en WESTING, A. H., *Environmental Warfare – A Technical, Legal and Policy Appraisal*, Taylor & Francis, Londres, 1984, pág. 67.

40. Véase SCHMITT, M. N.: «Green War: An Assesment of the Environmental Law...», *loc. cit.*, págs. 82-83.

También el concepto de «técnicas de modificación ambiental» previsto en el artículo 2 del Convenio presenta problemas de interpretación⁴¹. El Acuerdo Interpretativo sobre el artículo 2 ha recogido una lista no exhaustiva con algunos ejemplos como los terremotos, maremotos, deterioro del ecosistema de una región, modificación de las condiciones atmosféricas (nubes, precipitaciones, ciclones y tornados), de las condiciones climáticas, de las corrientes oceánicas, del estado de la capa de ozono o de la ionosfera. Según este mismo Acuerdo interpretativo, el uso de cualquiera de estas técnicas provocaría un daño vasto, duradero o grave, lo que significa que su uso da lugar a la presunción de violación y su prohibición es poco menos que absoluta.

A pesar de todo, la determinación por parte del Convenio de esta serie de técnicas que implican la manipulación de procesos naturales puede constituir una empresa que proporcione escasos resultados. En primer lugar, la Convención ENMOD exige intencionalidad para su vulneración y sólo se aplica a los Estados parte, de manera que no protege el medio ambiente con carácter general⁴². No obstante, el CICR afirma en su *Estudio sobre derecho internacional humanitario consuetudinario* de 2005 que estamos ante una regla de carácter consuetudinario⁴³. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la evolución en las tecnologías militares puede convertir en papel mojado las técnicas que expresamente han quedado proscritas, aunque el Convenio puede ayudar a ceerrar la investigación futura sobre ciertos ámbitos⁴⁴. En tercer lu-

41. El artículo 2 de la Convención ENMOD establece:

«A los efectos del artículo 1, la expresión «técnicas de modificación ambiental» comprende todas las técnicas que tienen por objeto alterar – mediante la manipulación deliberada de los procesos naturales – la dinámica, la composición o estructura de la Tierra, incluida su biótica, su litosfera y su atmósfera, o del espacio ultraterrestre».

42. Véase TARASOFSKY, R. G.: «Legal Protection of the Environment During International Armed Conflict», *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 24, 1993, pág. 47.

43. Véase ICRC, *Customary IHL Database*, , último acceso 10/02/2011.

44. Como señala Blix, aunque durante las negociaciones se barajaron ejemplos que aún hoy pertenecen más a la ciencia ficción, como por ejemplo,

gar, el mecanismo de control y sanción previsto en este Convenio tiene una naturaleza claramente política⁴⁵ ya que se remite a la actuación del Consejo de Seguridad sobre la base del Capítulo VII de la Carta, lo que convierte a este Convenio en superfluo en este aspecto⁴⁶. Por último, hay quien concluye que la Convención ENMOD «pertenece a una era de ciencia ficción»⁴⁷.

3. *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*

Respecto de la responsabilidad penal individual, el Estatuto de la Corte Penal Internacional ha venido a establecer la competencia de este tribunal internacional para ciertos casos en que se produzca un daño al medio ambiente. En concreto, el artículo 8, apartado 2, letra b), inciso iv) ha previsto, para los casos de conflicto armado internacional, un supuesto calificado como crimen de guerra⁴⁸, que vendría así a constituir un crimen de guerra medioambiental.

Por lo que se refiere al tipo penal regulado en este precepto, el Estatuto exige el denominado «dolo específico» al requerir que el hecho delictivo se realice «intencionalmente». Por otro lado, destaca el problema relativo al daño exigido para que se constate la

cambios en las corrientes oceánicas, terremotos, ciclones, etc., el Convenio ENMOD ha vetado de antemano su posible desarrollo, véase BLIX, H.: «Arms Control Treaties Aimed at Reducing...», *loc. cit.*, pág. 710.

45. El Comité Consultivo de Expertos tiene un papel muy limitado de comprobación de los hechos, aunque sus informes puedan desplegar un cierto efecto a partir de su publicación, véase GOLDBLAT, J.: «The Environmental Modification Convention of 1977...», *loc. cit.*, pág. 60.

46. Véase SCHMITT, M. N.: «Green War: An Assesment of the Environmental Law...», *loc. cit.*, págs. 84-85.

47. Véase HULME, K.: *War Torn Environment*, *op. cit.*, pág. 73.

48. El artículo 8, apartado 2, letra b), inciso iv) del Estatuto de la Corte Penal Internacional estipula que constituye un crimen de guerra el siguiente acto:

«Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil, o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea».

violación del precepto penal. En efecto, los términos del Estatuto recuerdan a los del Protocolo I Adicional al requerir que los daños sean «extensos, duraderos y graves», de manera que ese triple test se exige de forma cumulativa como ya ocurría en el caso del mencionado Protocolo. El Estatuto no ha definido estos términos y tampoco se ha conseguido una determinación explícita de los mismos en el Texto definitivo de los elementos de los crímenes elaborado por la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional ⁴⁹.

Sobre este extremo, el Estatuto de la Corte Penal Internacional ha producido un cambio en la protección del medio ambiente hasta ahora ofrecida por el derecho internacional humanitario, en concreto, el Protocolo Adicional I. Si el artículo 35, apartado 3, y el artículo 55, apartado 1, de este Protocolo regulaban un daño máximo, en el segundo supuesto cualificado por el sufrimiento humano, a partir del cual se violaba el estándar de protección, en ningún caso se tenía en cuenta el criterio de la necesidad militar para realizar un test de equilibrio de intereses o de proporcionalidad. Por el contrario, el Estatuto sí introduce este test de proporcionalidad, de manera que los actos que constituyen el crimen de guerra sólo alcanzarán esa calificación si resultan «manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea».

Esta novedad ha sido recibida con distintas valoraciones. Para unos resulta positivo que se haya introducido por primera vez el criterio de proporcionalidad en la evaluación normativa del daño causado al medio ambiente para tener en cuenta consideraciones militares ⁵⁰. Para otros, esta nueva formulación que incluye

49. Véase Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, *Informe de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, Segunda Parte, Proyecto de texto definitivo de los Elementos de los Crímenes*, Doc. PCNICC/2000/1/Add.2, de 2 de noviembre de 2000, pág. 25.

50. Para Schmitt, este test de proporcionalidad podría evitar que operaciones militares que podrían significar una ventaja importante, incluso en términos de reducción del sufrimiento de la población, tengan que ser abandonadas en el caso de que el medio ambiente pueda sufrir un daño prohibido por el derecho internacional humanitario, véase SCHMITT, M. N.: «Humanitarian Law and the Environment», *loc. cit.*, págs. 282-283.

el principio de proporcionalidad no significa sino un paso atrás ya que, unido a los anteriores, este criterio viene a hacer prácticamente imposible que la Corte pueda ejercer su competencia respecto de los daños al medio ambiente como crimen de guerra⁵¹. Finalmente, hay quien interpreta el requisito de la desproporción como superfluo⁵².

En cualquier caso, lo que sí se observa en la fórmula recogida finalmente en este precepto del Estatuto es que el medio ambiente es considerado como un valor en sí mismo que no necesita estar vinculado a la población civil o el ser humano para encontrar protección. En efecto, como ya vimos que sucedía con el artículo 35, apartado 3, del Protocolo Adicional I, aunque el medio ambiente también podría teóricamente encontrar protección como un «bien civil» en el marco del artículo 8, apartado 2, letra b), inciso iv), del Estatuto, en realidad, este precepto ha otorgado un valor normativo autónomo al medio ambiente. Es decir, no resulta necesario que se demuestre una vinculación entre daño al medio ambiente y protección del ser humano para que dicha protección se extienda al medio natural.

En definitiva, aunque pueda criticarse que esta protección del medio ambiente no se haya extendido al supuesto de los conflictos armados no internacionales,⁵³ este paso dado por el Estatuto de la Corte Penal Internacional viene a demostrar el progresivo asentamiento de la protección del medio natural en el derecho internacional humanitario.

4. *Tratados que limitan el uso de ciertas armas*

Los tratados que prohíben o limitan ciertos tipos de armas pueden por lo general servir al objetivo de la protección del me-

51. Véase SHARP, P.: «Prospects for Environmental Liability in the International Criminal Court», *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 18, 1999, pág. 241-242; DOMÍNGUEZ MATÉS, R.: *La protección del medio ambiente...*, *op. cit.*, pág. 464.

52. Véase HULME, K.: *War Torn Environment*, *op. cit.*, pág. 78.

53. Véase SÁNCHEZ PATRÓN, J. M.: «Los atentados al medio ambiente como crimen de guerra en el Derecho internacional», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 27, 2002, págs. 15, 23 y 25.

dio ambiente, en la medida en que se trata de armas que afectan de manera especial al medio natural. La característica fundamental de estos instrumentos normativos, desde el punto de vista de nuestro estudio, radica pues en que las normas en ellos contenidas no han perseguido específicamente la protección del medio ambiente, sino la protección de la vida y la evitación del sufrimiento de los combatientes, así como de la población civil, teniendo en cuenta que algunas de estas armas son de destrucción masiva.

Entre estos tratados pueden mencionarse, por orden cronológico, los siguientes:

a) Protocolo sobre la prohibición del uso en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos de 1925. Este tratado fue elaborado a resultas de la guerra química desarrollada durante la I Guerra Mundial y tiene una importancia relativa para el medio ambiente, debido a que los agentes químicos son difíciles de eliminar y pasan fácilmente a la cadena alimentaria. La propia Asamblea General de la ONU reclamó su aplicación durante la Guerra de Vietnam⁵⁴. El Manual militar de EEUU lo considera un importante componente del derecho internacional humanitario sobre medio ambiente⁵⁵.

b) Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción de 1972. Este tratado supone una ampliación del ámbito de aplicación material del anterior, con la consecuencia de que este tipo de armas queda prohibido «bajo cualquier circunstancia».

c) Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados de 1980. Este

54. Véase Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2603 A, «Cuestión de las armas químicas y bacteriológicas (biológicas)», 1836 a, sesión plenaria, Vigésimo cuarto período de sesiones, de 16 de diciembre de 1969, pág. 19.

55. Véase BOOTHBY, W. H.: *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, 2009, pág. 91.

tratado ha sido completado con una serie de protocolos⁵⁶ y, junto al uso de conceptos que recuerdan a los del Protocolo Adicional I,⁵⁷ los efectos más positivos para la protección del medio ambiente derivan de los Protocolos II y III, sobre minas y armas incendiarias, respectivamente. Si el Protocolo II parece centrarse más en la protección de la población, el Protocolo III también ofrece protección al medio natural, en concreto, los bosques y la cubierta vegetal (artículo 2.4), aunque, eso sí, no como un valor absoluto sino sometido al criterio de la proporcionalidad.

d) Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción de 1993. Este tratado se adoptó con el objeto de reforzar las obligaciones establecidas en la Convención de 1925 y teniendo en cuenta el uso que aún hacían algunos Estados de este tipo de armas (Irán e Irak en los años ochenta).

Mientras que el Tratado de 1925 es un convenio propio del derecho internacional humanitario, el Convenio de 1993 resulta más contundente en las obligaciones que contraen los Estados, por lo que se sitúa más bien en la órbita de los tratados de desarme. Al prohibir el uso de este tipo de armas «bajo cualquier circunstancia» es evidente que el medio ambiente encuentra una protección indirecta importante por esta vía, también en el caso de los conflictos armados no internacionales.

e) Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersona y sobre su destrucción de 1997. Con un alcance muy similar al establecido en los Tratados sobre armas biológicas y químicas, a través del tratado de 1997 las minas antipersona quedan prohibi-

56. Protocolo I relativo a los fragmentos no localizables; Protocolo II sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos de 1980 (junto a una enmienda de 1996); Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias de 1980; Protocolo IV sobre armas cegadoras de 1995; y Protocolo V sobre restos explosivos de guerra de 2003.

57. En el preámbulo del Convenio se hace referencia a la prohibición establecida en el Protocolo Adicional I de los métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.

das de manera amplia al obligarse los Estados a no usarlas «nunca bajo ninguna circunstancia». Este tratado tiene unos efectos relativos importantes para la protección del medio ambiente, pero no cabe duda que el objetivo esencial de su protección es el ser humano.

f) Armas nucleares. A pesar del Tratado de No Proliferación Nuclear, que no es un tratado de prohibición sino de autolimitación, y de los tratados de desarme bilaterales entre EEUU y la antigua URSS, las armas nucleares no han sido objeto de prohibición específica a través de normas convencionales. Como es sabido, el propio Tribunal Internacional de Justicia no ha podido llegar a una conclusión unánime sobre su ilegalidad, a pesar de reconocer de manera explícita sus efectos devastadores sobre el medio ambiente⁵⁸.

Por un lado, el Tribunal entiende que el uso de este tipo de arma sería contrario en general al derecho internacional aplicable en tiempo de conflicto armado, en particular porque se violarían los principios de distinción y de sufrimiento innecesario. Por otro lado, sin embargo, no puede declarar definitivamente ilegal el arma nuclear en caso de estar ante una circunstancia extrema de legítima defensa, en donde se encuentre en juego la propia supervivencia del Estado⁵⁹.

III. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO QUE NO PROTEGE ESPECÍFICAMENTE EL MEDIO AMBIENTE

En general, el derecho internacional humanitario ha tenido tradicionalmente un objetivo primordial que ha consistido en la protección de la vida y la dignidad humanas en situaciones de conflicto armado. Como ya se ha señalado, la protección del medio ambiente no ha emergido en el ámbito del derecho internacional humanitario sino muy recientemente. No obstante, podríamos extraer una protección indirecta a favor del medio ambiente de algunas de esas normas tradicionales que no tenían desde

58. Véase ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, apartado 94.

59. *Ibid.*, apartado 78.

luego ese fin cuando fueron elaboradas. En este análisis, se puede distinguir, por un lado, las normas de origen convencional (algunas ya han pasado a engrosar el derecho internacional general) y, por otro lado, los principios que han alcanzado carácter consuetudinario en derecho internacional.

1. *Derecho convencional*

Entre las normas de origen convencional cuya protección podría extenderse al medio ambiente, pueden destacarse las siguientes:

a) Declaración de San Petersburgo de 1868 relativa a la prohibición de la utilización de ciertos proyectiles en tiempo de guerra. El objetivo de esta Declaración fue la de impedir la utilización en tiempo de guerra de las recién descubiertas balas explosivas o inflamables, de manera que se convierte así en el primer instrumento internacional que introduce el principio de humanidad y del sufrimiento innecesario en el derecho internacional humanitario. Elaborada desde una perspectiva netamente antropocéntrica, esta Declaración, que ya forma parte del derecho consuetudinario, puede servir a la protección del medio ambiente al prohibir los daños intencionales no exigidos por la necesidad militar.

b) La Convención IV de La Haya de 1907 (Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre) y su Reglamento Anexo. Esta Convención y su Reglamento, elaborados en el marco de la Conferencia de Paz de la Haya de 1907, recoge y codifica buena parte de las reglas ya enunciadas en la Conferencia de Paz de la Haya de 1899⁶⁰. El Reglamento Anexo a la Convención IV supone el establecimiento de una restricción a los beligerantes, que no tienen un derecho ilimitado en la elección de los medios a usar frente al enemigo (artículo 22). Además, prohíbe las armas que causen males innecesarios (artículo 23, apartado e) o que causen destrucción de propiedades innecesaria (artículo 23, apartado g),

60. España es parte de la Convención II de La Haya de 1899, y su Reglamento Anexo, relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre, pero no es parte de la Convención IV de La Haya de 1907, y su Reglamento Anexo, relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre.

es decir, no exigidos por la necesidad militar. Como se puede observar, la protección del medio ambiente sólo se podría obtener si se liga inextricablemente a la evitación del sufrimiento humano ⁶¹, salvo en el último caso, en que el medio ambiente podría entrar dentro del concepto de propiedad, sea pública o privada ⁶².

Estas normas constituyen hoy día derecho consuetudinario y, de nuevo, la garantía que se puede derivar para el medio ambiente aquí sólo puede ser indirecta, a partir de una interpretación amplia de la protección debida al ser humano.

c) Convención IV de Ginebra de 1949. La Convención IV de Ginebra relativa a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, recoge en su artículo 53 la prohibición de la destrucción de bienes muebles o inmuebles por parte de la Potencia ocupante.

En efecto, la ocupación del territorio por parte de uno de los beligerantes puede implicar daños a bienes, bienes que pueden inscribirse en el medio natural en sentido amplio (bosques, campos), y que no son justificables por la necesidad militar. Esto es lo que se interpreta que sucedió con ocasión de la destrucción de pozos de petróleo de Kuwait y su vertido al Golfo Pérsico por parte de Irak ⁶³. Sin embargo, hay aspectos del medio am-

61. Leibler parece expresar una opinión diferente, véase LEIBLER, A.: «Deliberate Wartime Environmental Damage: New Challenges for International Law», *California Western International Law Journal*, vol. 23, 1992, pág. 100

62. Schmitt pone de manifiesto algunas dudas a la hora de incorporar la protección el medio ambiente, en todo su abanico de posibilidades, dentro del concepto de propiedad, véase SCHMITT, M. N.: «Humanitarian Law and the Environment», *loc. cit.*, págs. 296-297.

63. Véase McNEILL, J. H.: «Protection of the Environment in Times of Armed Conflict: Environmental Protection in Military Practice», *Hague Yearbook of International Law*, 1993, pág. 80; ROBERTS, A.: «Environmental Issues in Armed Conflict: The Experience of the 1991 Gulf War», en GRUNAWALT, R. J., KING, J. E. y McCLAIN, R. S. (eds.), *Protection of the Environment During Armed Conflict*, Naval War College, New Port, 1996, pág. 250; McNEILL, J. H.: «Protection of the Environment in Armed Conflict: Environmental Protection in Military Practice», en GRUNAWALT, R. J., KING, J. E. y McCLAIN, R. S. (eds.), *Protection of the Environment During Armed Conflict*, Naval War College, New Port, 1996, pág. 540; KUTNER, L. y NANDA, V. P.: «Draft Indictment of Saddam Hussein», *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 20, 1991-1992, pág. 93.

biente que presentan más problemas de cara a poder quedar cubiertos por esta protección, ya que la atmósfera, por ejemplo, no puede ser objeto de apropiación⁶⁴. Por ello, se entiende que este precepto no aporta una clara protección al medio ambiente, que puede ser garantizado sólo indirectamente bajo la concepción restrictiva propia de la época en que se elabora el artículo 53⁶⁵.

Por último, la prohibición que recoge esta disposición está cualificada por el principio de la necesidad militar, lo que ha sido criticado,⁶⁶ incluso por quienes en otros contextos se muestran defensores de esta cualificación⁶⁷. No obstante, el Artículo 147 del Convenio permite sancionar como infracción grave «la destrucción y apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y ejecutadas en gran escala de modo ilícito y arbitrario», lo que debería llevar a los Estados parte a juzgar o entregar al responsable de esos daños⁶⁸.

64. Véase LEIBLER, A.: «Deliberate Wartime Environmental Damage...», *loc. cit.*, págs. 105-106.

65. Véase FALK, R. A.: «Environmental Disruption by Military Means and International Law», en WESTING, A. H., *Environmental Warfare – A Technical, Legal and Policy Appraisal*, Taylor & Francis, Londres, 1984, págs. 36-37; FALK, R. A.: «The Environmental Law of War: An Introduction», en PLANT, G. (ed.), *Environmental Protection and the Law of War: A «Fifth Geneva» Convention on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict*, Belhaven Press, Londres, 1992, pág. 88.

66. Véase PICTET, J.S. (ed.), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire sur la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, vol. IV, C.I.C.R., Ginebra, 1952, pág. 302.

67. Véase SCHMITT, M. N.: «Humanitarian Law and the Environment», *loc. cit.*, pág. 298.

68. En cualquier caso, cuando el daño producido no alcanza la cualificación de ser causado «en gran escala de modo ilícito y arbitrario» y, por tanto, no constituye una infracción grave, el artículo 146, párrafo 3, del Convenio obliga a los Estados parte a sancionar las infracciones cometidas (como la del artículo 53) en su derecho interno, aunque no necesariamente a través de medidas legislativas, ya que puede tratarse de medidas disciplinarias, véase TANJA, G. J.: «Individual Accountability for Environmental Damage in Times of Armed Conflict: International and National Penal Enforcement Possibilities», en GRUNAWALT, R. J., KING, J. E. y McCLAIN, R. S. (eds.), *Protection of the Environment During Armed Conflict*, Naval War College, New Port, 1996, pág. 485; LEVIE, H. S.: «Comment: Criminal

2. *Derecho consuetudinario*

El derecho humanitario consuetudinario se nutre de aquellos principios y aquellas reglas derivadas de los tratados que versan sobre los métodos y medios para hacer la guerra y los tratados relativos a la protección de las víctimas de los conflictos, algunos de ellos ya referidos en este trabajo. A continuación nos vamos a detener en aquellas reglas consuetudinarias que pueden tener alguna aplicación en la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado⁶⁹ y cuyas consecuencias garantistas podrían ser más efectivas que las derivadas de las reglas específicas antes analizadas⁷⁰.

a) *Cláusula Martens*

Esta conocida Cláusula⁷¹ fue introducida por la Convención II de La Haya de 1899 y la Convención IV de La Haya de 1907, a la que ya hemos hecho referencia más arriba y se ha recogido en

Responsibilities for Environmental Damage», en GRUNAWALT, R. J., KING, J. E. y McCLAIN, R. S. (eds.), *Protection of the Environment During Armed Conflict*, Naval War College, New Port, 1996, págs. 491 y 493.

69. Entre otros, puede verse una enumeración de estos principios en GREENWOOD, C.: «The Law of Weaponry at the Start of the New Millenium», en SCHMITT, M. y GREEN, L. (eds.), *The Law of Armed Conflict: Into the Next Millenium*, Naval War College, New Port, 1998, págs. 194 y ss.

70. Esta es la posición de BAKER, B.: «Legal Protections for the Environment in Times of Armed Conflict», *Virginia Journal of International Law*, vol. 33, 1993, pág. 359.

71. La Cláusula Martens, recogida en el Convenio II de La Haya de 1899 y en el Convenio IV de La Haya de 1907, relativos a las leyes y usos de la guerra terrestre, tiene el siguiente tenor:

«En espera de que un código más completo de las leyes de la guerra pueda ser dictado, las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno hacer constar que, en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, los pueblos y los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de la humanidad y de las exigencias de la conciencia pública».

diversos instrumentos posteriores como las Convenciones de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales de 1977, entre otros. Esta Cláusula Martens está considerada hoy como un principio de derecho internacional⁷², cuya especial significación para el derecho internacional humanitario ha sido destacada⁷³, y su carácter normativo autónomo ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal Internacional de Justicia⁷⁴.

La Cláusula Martens incorpora una limitación fundamental en el derecho internacional humanitario, a saber, que no es posible interpretar que todo lo que no está explícitamente prohibido en este derecho se encuentra, por tanto, permitido⁷⁵. Por otro lado, otra de sus virtudes consiste en su aplicabilidad a situaciones aún no previstas y, por tanto, en su capacidad de limitar los métodos y medios de combate que vayan surgiendo con la evolución de la técnica militar. Y es aquí donde puede insertarse la protección del medio ambiente, en la medida en que se puede sostener que constituye uno de los intereses propios a proteger por los «principios de humanidad» y por los «dictados de la conciencia pública» que incorpora esta Cláusula⁷⁶, tal y como se re-

72. Véase MIYAZAKI, S.: «The Martens Clause and International Humanitarian Law», en SWINARSKI, C. (ed.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR, Ginebra, 1984, págs. 436-437.

73. Véase MERON, T.: «The Hague Peace Conferences: The Martens Clause, Principles of Humanity, and Dictates of Public Conscience», *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, págs. 87-89.

74. Véase ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, pág. 226, párrafo 79. Véase DUPUY, P.-M.: «Les «considérations élémentaires d'humanité» dans la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice», en DUPUY, R.-J. (dir.), *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos: Droit et Justice*, Pedone, París, 1999, pág. 126.

75. Véase SANDOZ, Y., SWINARSKI, C. y ZIMMERMAN, B. (eds.): *Commentary on the Additional Protocols...*, *op. cit.*, pág. 39.

76. Véase BOOTHBY, W. H.: *Weapons and the Law of Armed Conflict*, *op. cit.*, pág. 89; VERWEY, W. D.: «Observations on the Legal Protection of the Environment in Times of International Armed Conflict», *Hague Yearbook of International Law*, 1994, pág. 44; MERON, T.: «The Hague Peace Conferences: The Martens Clause...», *loc. cit.*, pág. 84, sobre las conclusiones de Australia ante el Tribunal Internacional de Justicia en el asunto *Licitud de armas nucleares*.

fleja en el Informe del Secretario General de la ONU de 1993 preparado por el CICR⁷⁷.

b) *Principio de Humanidad o Limitación*

Este principio ya fue recogido por la Declaración de San Petersburgo de 1868 («la única finalidad legítima que los Estados deben proponerse durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo») y ha sido retomado por los Reglamentos de La Haya de 1899 y 1907, así como por el Protocolo Adicional I de 1977 (artículo 35, apartados 1 y 2, y artículo 36). El principio de humanidad o limitación conlleva la prohibición de causar sufrimientos innecesarios o males superfluos (según algunos manuales militares, incluido el daño innecesario a la propiedad), es decir, que los beligerantes no tienen un derecho ilimitado a elegir los métodos y medios de hacer la guerra. La conexión con la Cláusula Martens resulta evidente.

Respecto del medio ambiente, cabe inferir una protección derivada de este principio, primero porque no hay nada en el artículo 35, apartado 2, que obligue a limitar la protección que ofrece sólo a los combatientes⁷⁸ y, segundo, porque la evolución habida en el derecho internacional humanitario ha permitido incluir un nuevo criterio ecológico en esta valoración⁷⁹. En este sentido, la política de la «tierra quemada» practicada por algunos mandos alemanes en la Segunda Guerra Mundial, la defoliación extrema llevada a cabo por EEUU en la Guerra de Vietnam o la contami-

77. Véase «Directrices sobre la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado para manuales y programas de instrucción militares», en *Decenio de las Naciones Unidas para el derecho internacional: Informe del Secretario General sobre la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado*, Doc. A/48/269, de 29 de julio de 1993, párrafo 7 del anexo.

78. Véase MEYROWITZ, H.: «El principio de los males superfluos. Desde la Declaración de San Petersburgo de 1868 al Protocolo Adicional I de 1977», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 122, 1994, pág. 110.

79. Sobre la novedad que supone la introducción del artículo 35, apartado 3, véase DOMÉNECH OMEDAS, J. L.: «Limitaciones al empleo de medios y métodos de combate...», *loc. cit.*, pág. 320.

nación masiva provocada por la explosión de pozos de petróleo por parte de Irak en la Guerra del Golfo podrían constituir ejemplos de vulneraciones claras del principio⁸⁰.

c) *Principio de Necesidad Militar*

Este principio ha sido insertado en la Regla 43, sobre la aplicación de los principios generales sobre la conducción de las hostilidades al medio ambiente natural, recogida en el *Estudio sobre derecho internacional humanitario consuetudinario* realizado por el CICR en 2005, regla exigible tanto en los conflictos internacionales como en los no internacionales⁸¹. Este principio convierte en antijurídico todo uso de la fuerza que va más allá de lo necesario de cara a la obtención de un objetivo militar inmediato que es «significativo y legítimo»⁸². En este sentido, resulta evidente su relación con los otros principios de humanidad y de proporcionalidad⁸³. Por tanto, el principio de la necesidad militar es un criterio que sirve para restringir (no para ampliar) la capacidad de acción de los beligerantes en tiempo de conflicto armado⁸⁴. El ejemplo paradigmático en la práctica estatal de este principio se deriva del asunto *The Hostage* decidido por el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg y que juzgó la práctica de la «tierra quemada» llevada a cabo por oficiales alemanes en Finlandia durante la Segunda Guerra Mundial⁸⁵.

80. Véanse estos ejemplos desarrollados en DOMÍNGUEZ MATÉS, R.: *La protección del medio ambiente...*, *op. cit.*, págs. 360-363.

81. Véase ICRC, *Customary IHL Database*, , último acceso 10/02/2011.

82. Véase McCoubrey, H.: «The Nature of the Modern Doctrine of Military Necessity», *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, vol. 30, 1991, pág. 238.

83. Véase Rauch, E.: «Le concept de nécessité militaire dans le Droit de la Guerre», *Revue de Droit Penal Militaire et de Droit de la Guerre*, vol. 19, 1980, págs. 211-214.

84. Un análisis de las diferentes construcciones teóricas y prácticas sobre este principio puede verse en Downey, W. G. «The Law of War and Military Necessity», *American Journal of International Law*, vol. 47, 1953, págs. 251 y ss.; Dumbar, N. C. H.: «Military Necessity in War Crimes Trials», *British Yearbook of International Law*, vol. 29, 1952, págs. 442 y ss.

85. El Tribunal sostuvo que este principio «does not permit the killing of innocent inhabitants for purposes of revenge or the satisfaction of a lust to kill. The destruction of property to be lawful must be imperatively demanded by the necessities of war. Destruction as an end

El derecho convencional humanitario ha regulado con profusión este principio tanto en el derecho de La Haya (véase el artículo 23, apartado g), de la Convención IV de La Haya y del Reglamento de 1907) como en el de Ginebra (véase el artículo 54, apartado 5, del Protocolo Adicional I). En relación con este principio de necesidad militar, la doctrina aboga, por un lado, en el sentido de que su invocación debe quedar limitada a los supuestos expresamente previstos en las normas humanitarias y, por otro lado, por una interpretación restrictiva, de manera que no se pueda ampliar de un modo flexible el ámbito de aplicación material de estas excepciones⁸⁶. Otros autores se muestran escépticos de cara a la aplicación práctica de este principio más allá de la proporcionalidad, porque en su opinión exige indagar sobre la existencia de una intencionalidad, un dolo específico, en el mando responsable de la acción militar⁸⁷.

Respecto de la protección del medio ambiente, existe una opinión creciente de cara a que esta protección se incorpore en el análisis contemporáneo del principio de necesidad militar cuando se pretende llevar a cabo una operación⁸⁸. De nuevo, el ejemplo de la Guerra del Golfo se puede utilizar en este contexto para poner de manifiesto una vulneración del principio de necesidad, ya que la explosión intencional y el vertido al mar de más de 500 pozos de petróleo, más que servir a algún propósito militar, se pueden explicar más bien como un acto de venganza,

in itself is a violation of International law. There must be some reasonable connection between the destruction of property and the overcoming of the enemy forces», citado en DUMBAR, N. C. H.: «Military Necessity in War Crimes Trials», *loc. cit.*, págs. 451-452.

86. Véase JORGE URBINA, J.: *Derecho internacional humanitario. Conflictos armados y conducción de las operaciones militares*, Tórculo, Santiago de Compostela, 2000, págs. 48-49.

87. Véase SCHMITT, M. N.: «Humanitarian Law and the Environment», *loc. cit.*, págs. 310-311.

88. Véase SCHAFER, B. K.: «The relationship between the International Laws of Armed Conflict and Environmental Protection: The Need to Reevaluate What Types of Conduct Are Permissible During Hostilities», *California Western International Law Journal*, vol. 19, 1988-1989, págs. 323-325.

en palabras de una voz autorizada⁸⁹. Ahora bien, ni siquiera en ese caso EEUU invocó la vulneración de este principio⁹⁰, ya que rechaza que la protección del medio ambiente pueda limitar las acciones militares⁹¹. Precisamente, con ocasión del conflicto de Kosovo, se ha recriminado la actuación de EEUU y la OTAN sobre estas mismas bases⁹².

d) *Principio de Distinción o Discriminación*

El principio de distinción constituye un principio de derecho internacional general⁹³ que ha quedado reflejado en la Regla 43, sobre la aplicación de los principios generales sobre la conducción de las hostilidades al medio ambiente natural, recogida en el *Estudio sobre derecho internacional humanitario consuetudinario* realizado por el CICR en 2005, regla exigible tanto en los conflictos inter-

89. Véase MEYROWITZ, H., «La guerre du Golfe et le droit des conflits armés», *Revue Générale de Droit International Public*, 1992, pág. 575.

90. Sólo se invocó la vulneración de los artículos 23, apartado g), y 55 del Reglamento de la Convención IV de la Haya de 1907, y de los artículos 53 y 147 de la Convención IV de Ginebra, por tanto, desde el prisma de la destrucción de la propiedad, véase US DEPARTMENT OF DEFENSE, *Report to Congress on the Conduct of the Persian Gulf War...*, *loc. cit.*, pág. 635. Para una crítica sobre esa actitud del Departamento de Defensa de EEUU, véase CARNAHAN, B. M.: «Lincoln, Lieber and the Laws of War: The Origins and Limits of the Principle of Military Necessity», *American Journal of International Law*, vol. 92, 1998, pág. 231.

91. Para EEUU la regla que sí puede ser aplicable en la protección del medio ambiente es el principio de proporcionalidad, véase ROBERTS, A.: «Failures in Protecting the Environment in the 1990-1991 Gulf War», en ROWE, P. (ed.), *The Gulf War 1990-91 in International and English Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1993, pág. 126.

92. Véase BRUCH C. E. y AUSTIN J. E.: «The 1999 Kosovo Conflict: Unresolved Issues Addressing the Environmental Consequences of War», *Environmental Law Reporter*, vol. 30, 2000, pág. 10069, esp. págs. 10073 y ss.; ROWE, P.: «Kosovo 1999: The Air Campaign», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 82, núm. 837, 2000, pág. 160.

93. Véase el análisis de la práctica para la demostración del carácter consuetudinario, y aún de *ius cogens*, realizado en JORGE URBINA, J.: *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho Internacional Humanitario. Desarrollo y aplicación del principio de distinción entre objetivos militares y bienes de carácter civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 148-163 y 164-169.

nacionales como en los no internacionales⁹⁴. Se encuentra bien explicitado además en diversos instrumentos convencionales, sobre todo en el Protocolo Adicional I (artículos 48 y siguientes). Este principio tiene dos vertientes. Por un lado, se prohíben las armas o técnicas de guerra que sean indiscriminadas y, por otro lado, se prohíbe el uso indiscriminado de armas.

En primer lugar, quedan prohibidas aquellas armas que sean por sí mismas armas que no distinguen entre objetivos militares legítimos, por una parte, y las personas civiles u objetivos civiles, por otro. La mayoría de las armas que son incapaces de discriminar han sido prohibidas por la vía convencional, como por ejemplo, las armas biológicas, químicas, etc. a las que ya nos hemos referido⁹⁵. Considerado un bien civil, el medio ambiente queda protegido por esta vía de la distinción entre objetivos militares y civiles que deben observar las armas presentes y futuras.

En segundo lugar, queda prohibido también el uso indiscriminado de armas que, en principio, pueden ser usadas respetando la distinción entre objetivos militares y personas y bienes civiles (artículos 48 y 51 del Protocolo Adicional I). Lo que se prohíbe aquí no son los ataques realizados con armas que no discriminan, sino los ataques que resultan indiscriminados por la manera en que se llevan a cabo⁹⁶. El respeto de este principio impone que se tengan en cuenta los efectos sobre personas y bienes civiles de

94. Véase ICRC, *Customary IHL Database*, , último acceso 10/02/2011.

95. Con relación a las armas nucleares, el Tribunal Internacional de Justicia, aunque sabemos que no pudo dictaminar de forma concluyente sobre su ilegalidad, sí pudo al menos ofrecer indicaciones sobre la vulneración del principio de distinción, véase ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, apartados 35 y 78. Véase DOSWALD-BECK, L.: «El derecho internacional humanitario y la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 139, 1997, págs. 40-46.

96. Algún autor muy autorizado viene a decir que el derecho internacional humanitario no prohíbe tipos de armas, sino determinados usos, indiscriminados se entiende, de esas armas, véase BLIX, H.: «Medios y métodos de combate», en Instituto Henry Dunant, *Las dimensiones internacionales del derecho humanitario*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 153.

un ataque realizado sobre un objetivo militar. El medio ambiente encontraría por esta vía igualmente protección ⁹⁷.

e) *Principio de Proporcionalidad*

Este principio ha sido insertado en la Regla 43, sobre la aplicación de los principios generales sobre la conducción de las hostilidades al medio ambiente natural, recogida en el *Estudio sobre derecho internacional humanitario consuetudinario* realizado por el CICR en 2005, regla exigible tanto en los conflictos internacionales como en los no internacionales ⁹⁸. Este principio ha sido codificado en el artículo 51, apartado 5, letra b) y en el artículo 57, apartado 2, letra a), inciso iii) y letra b), del Protocolo Adicional I, y comporta la prohibición de aquellos actos que puedan causar daños colaterales a las personas o los bienes civiles considerados excesivos con relación a la ventaja militar prevista en el marco de una operación. En este sentido, el principio de proporcionalidad constituiría un complemento del principio de distinción ⁹⁹.

El problema, una vez más, reside en la objetivación del test que exige sopesar, por un lado, la «ventaja militar concreta y directa prevista» y, por otro lado, el «daño excesivo» que puede originarse con la ejecución de la operación, que son dos objetivos de difícil comparación ¹⁰⁰. En cualquier caso, ya ha quedado claro que el análisis de la ventaja militar ha de llevarse a cabo en relación con un objetivo militar definido y circunscrito, no con los fines generales de la guerra o del conflicto armado ¹⁰¹.

97. Véase DOMÍNGUEZ MATÉS, R.: *La protección del medio ambiente...*, *op. cit.*, pág. 344.

98. Véase ICRC, *Customary IHL Database*, , último acceso 10/02/2011.

99. Véase JORGE URBINA, J.: *Derecho internacional humanitario. Conflictos armados...*, *op. cit.*, pág. 200.

100. Véase HERCZEGH, G.: *Development of International Humanitarian Law*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, págs. 154-155; RAUCH, E.: «Le concept de nécessité militaire...», *loc. cit.*, pág. 224; FENRICK, W. J.: «The Rule of Proportionality and Protocol I in Conventional Warfare», *Military Law Review*, vol. 98, 1982, pág. 102.

101. El manual militar español ha abandonado pues la posición sostenida hasta ahora con relación a uno de los extremos de la balanza. De este modo, los términos «resultado global esperado» han sido sustituidos por «ventaja mi-

Respecto del medio ambiente, de nuevo objeto de protección como bien civil, se trataría de hacer un análisis caso a caso para determinar hasta qué punto una acción militar en el contexto de un conflicto armado ha provocado un daño al medio natural «excesivo» con relación a la ventaja militar obtenida. Así, la doctrina especializada ha concluido que los daños incidentales provocados por la coalición en la Guerra del Golfo¹⁰² fueron respetuosos con el principio de proporcionalidad¹⁰³, mientras que la acción militar de la OTAN en el marco del Conflicto de Kosovo no lo fue tanto¹⁰⁴.

IV. CONCLUSIONES

Los esfuerzos normativos por proteger de modo específico al medio ambiente en el marco de los conflictos armados han dado como resultado una serie de prescripciones limitadas e incoherentes y que, con el objeto de hacer avanzar la garantía del medio natural, están siendo objeto de interpretación extensiva por la doctrina.

En efecto, por un lado, se ha prohibido utilizar métodos o medios de combate que produzcan daños al medio ambiente, así como los daños excesivos, duraderos y graves al mismo (artículo

litar concreta y directa prevista», que ha de sopesarse con los «daños excesivos» que pueden generarse, véase EJÉRCITO DE TIERRA ESPAÑOL, MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA, *Orientaciones, El derecho de los conflictos armados (OR7-004, 2.ª ed.)*, Tomo I, Ministerio de Defensa, 2007, apartado 4.3.

102. Los daños medioambientales provocados por Irak con el incendio de los pozos de petróleo de Kuwait quedan fuera de este análisis, ya que fueron intencionales.

103. Véase ROBERTS, A.: «Failures in Protecting the environment in the 1990-91 Gulf War», *loc. cit.*, págs. 140-141. *Contra* véase SCHACHTER, O.: «United Nations Law in the Gulf Conflict», *American Journal of International Law*, vol. 85, 1991, pág. 465.

104. Véase KOVÁCS, P.: «Intervention armée des forces de l'OTAN au Kosovo. Fondement de l'obligation de respecter le droit International humanitaire», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 82, núm. 837, 2000, pág. 122; ROWE, P.: «Kosovo 1999: The Air Campaign», *loc. cit.*, págs. 152-153. Parece inclinarse también hacia esta conclusión SCHWABACH, A.: «Environmental Damage Resulting from the NATO Military Action Against Yugoslavia», *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 25, 2000, págs. 137-138.

35, apartado 3, y artículo 55, apartado 1, del Protocolo Adicional I). Por otro lado, la Convención ENMOD ha prohibido a los Estados parte llevar a cabo modificaciones del medio ambiente de manera que éste se utilice como arma militar. Por último, el Estatuto de la Corte Penal Internacional ha regulado el crimen ecológico en un avance que sólo se puede calificar de encomiable.

Sin embargo, las definiciones aplicables en el marco de la Convención ENMOD no pueden ser extendidas al Protocolo Adicional I, a pesar de tratarse de los mismos conceptos, porque así se ha previsto explícitamente, lo que pone de manifiesto la incoherencia normativa. Además, el artículo 55, apartado 1, en su primera frase, es objeto de una interpretación ambivalente, puesto que la visión antropocéntrica, y la favorable a una protección del medio ambiente como valor autónomo, continúan en liza. Por último, la regulación del Estatuto de la Corte Penal Internacional ha introducido aún más limitaciones a la determinación del daño medioambiental, al insertar el principio de proporcionalidad allí donde no lo establecía el Protocolo Adicional I.

Los instrumentos convencionales que pueden de forma indirecta ayudar en la protección del medio ambiente (Convenciones sobre prohibición de armas biológicas, químicas, minas anti-persona, etc.), sin embargo, tienen una aplicación y una vida autónomas. Por tanto, difícilmente pueden jugar un rol activo en la misión de hacer progresar la protección del medio natural en el marco del derecho internacional humanitario.

Por último, los principios consuetudinarios del derecho internacional humanitario deben servir a la garantía del medio ambiente en tiempo de conflicto armado. No obstante, la inevitable flexibilidad en la interpretación y aplicación de principios tales como la «necesidad militar» o la «proporcionalidad» hace que su debido respeto sea más dificultoso de lo deseado.

Para finalizar, la idea que se ha lanzado de cara a la elaboración de una nueva convención internacional que persiga una mayor protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado¹⁰⁵ no

105. Plant propone una nueva Convención, en lugar de un Protocolo, que suponga una nueva etapa en el derecho de Ginebra, véase PLANT, G.: «Elements of a «Fifth Geneva» Convention on the Protection of the Environment in Time

parece estrictamente necesaria, pero sobre todo no parece políticamente alcanzable en la actualidad¹⁰⁶, si se tienen en cuenta las reticencias expresadas por los Estados con ocasión de los Protocolos de 1977, sobre todo EEUU. Además, no resulta claro desde un punto de vista de política legislativa que un refuerzo de la protección del medio ambiente pase necesariamente por un proceso de mayor autonomización respecto de la protección del ser humano en el marco de esa codificación de *lege ferenda*, si bien esa es la tendencia expresada por cierta doctrina especializada. Hay que insistir, pues, en la mejora de los mecanismos existentes, particularmente por lo que se refiere a la difusión y enseñanza de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente¹⁰⁷, así como las medidas de precaución ya previstas (artículo 83, y artículos 57 y 58 del Protocolo Adicional I, respectivamente).

of Armed Conflict», en PLANT, G. (ed.), *Environmental Protection and the Law of War: A «Fifth Geneva» Convention on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict*, Belhaven Press, Londres, 1992, pág. 37 y ss.; véase también SEACOR, J. E.: «Environmental Terrorism: Lessons from the Oil Fires in Kuwait», *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 10, 1994, págs. 521-522; MORRIS, V.: «Protection of the Environment in Wartime: The United Nations General Assembly Considers the Need for a New Convention», *International Lawyer*, vol. 27, 1993, págs. 775 y ss.

106. Véase GASSER, H.-P.: «The Debate to Assess the Need for New International Accords», en GRUNAWALT, R. J., KING, J. E. y McCLAIN, R. S. (eds.), *Protection of the Environment During Armed Conflict*, Naval War College, New Port, 1996, pág. 524; FLECK, D.: «Protection of the Environment During Armed Conflict and Other Military Operations: The Way Ahead», en GRUNAWALT, R. J., KING, J. E. y McCLAIN, R. S. (eds.), *Protection of the Environment During Armed Conflict*, Naval War College, New Port, 1996, pág. 532.

107. Véase BAKER, B.: «Legal Protections for the Environment...», *loc. cit.*, pág. 380; Así, el manual militar español ya recoge esta protección del medio ambiente en los apartados 1.3.d.(4), y 3.3.b.(6), véase EJÉRCITO DE TIERRA ESPAÑOL, MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA, *Orientaciones, op. cit.*

SEGURIDAD EUROPEA Y GLOBALIZACIÓN:
PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA PROTECCIÓN
DE LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES

IGNACIO HORCADA RUBIO

*Oficina de Aplicación del Convenio entre los Estados parte
del Tratado del Atlántico Norte*

Este trabajo pretende compartir unas breves reflexiones sobre el papel que tiene la Unión Europea en su Defensa, en la de su territorio y sus poblaciones, y también cómo puede contribuir a la protección y gobernanza de los bienes que vamos a dejar como legado a las futuras generaciones.

Tras la presentación que se ha hecho en los capítulos anteriores de prácticamente todos los aspectos de la Política Común de Seguridad y Defensa —su evolución histórica, su marco normativo institucional, el Tratado de Lisboa, o las relaciones con otras instituciones como la Unión Europea, la ONU o la OTAN— el margen disponible es realmente reducido para profundizar en ningún otro aspecto. De todas maneras, en este capítulo se pretende, más que profundizar en aspectos ya tratados, vislumbrar el futuro, lo que queda por hacer, el arte de lo posible dentro de la Seguridad y la Defensa en la Unión Europea. En ese sentido, no se trata de extrapolar las diferentes iniciativas que están en marcha o aquellas otras del Tratado de Lisboa que todavía no han empezado a implementarse. Por el contrario, trataremos de ver la seguridad europea desde un ángulo nuevo, mostrando que la Seguridad Europea —con mayúsculas— es algo más que la Política Común de Seguridad y Defensa. Estas reflexiones las hago desde mi experiencia de años de trabajo en, con y para las instituciones europeas del ámbito de la Seguridad y Defensa, a cuya creación he contribuido desde el principio, desde el año 1999, en diversas instancias y, particularmente, participando activamente en las dos presidencias últimas de España, la de 2002 y la de 2010.

No cabe duda que la política de seguridad y defensa de la Unión Europea ha evolucionado de forma muy notable desde el comienzo de su implementación hace un poco más de diez años. Pero de todas maneras, estamos viviendo en un mundo que está cambiando, quizá más rápidamente de lo que evoluciona la Política Común de Seguridad y Defensa. La seguridad no se puede limitar ya a la seguridad exterior y muchísimo menos a la gestión de las crisis. Los avances en nuestras sociedades son positivos generalmente, pero también están surgiendo nuevos riesgos y amenazas. Por ello, los enfoques que en 1999, cuando se lanzó la PESD, podían parecer novedosos bien pudieran estar quedándose desfasados en estos momentos. Por ello, si la UE quiere contemplar su seguridad desde un modo completamente global y si, además de eso, quiere ser considerada como un actor principal a nivel mundial, no puede desentenderse de algo que las grandes potencias actuales, y también las emergentes, están empezando a considerar con una atención preferente: los llamados «Bienes Comunes Globales», o *Global Commons* en la terminología original en inglés. Es precisamente sobre estos bienes comunes globales, contemplándolos desde dos puntos de vista, desde su protección y desde la seguridad que es necesaria para tratar los riesgos y amenazas que, potencialmente, vienen favorecidos por esos bienes comunes globales, sobre lo que tratará esta presentación.

Los *Commons*, en inglés, es un término que se refiere a las tierras comunales, un término tradicional en Inglaterra, y designa de modo general aquellos espacios compartidos por una serie de personas o entidades que no pertenecen a nadie de forma privativa. Como tales, han existido, no solamente en Inglaterra, sino también en otros muchos países desde la antigüedad. Pero, realmente, es a raíz del asentamiento del fenómeno que conocemos por globalización cuando se empieza a extender la conciencia de que también hay unos bienes comunes que pertenecen no solamente a un grupo limitado, sino a toda la humanidad en su conjunto. De este modo, añadiendo la palabra «globales» se da una magnitud y una mayor comprensión a lo que tratamos de decir. Por tanto, este tipo de bienes comunes se caracteriza por no ser controlados, ni ser de titularidad de ningún Estado, encontrándose por ello más allá de las jurisdicciones nacionales de

los diferentes países. Desde la perspectiva de los bienes comunes globales, existen tres que, además de no pertenecer a nadie, tienen una característica muy especial, y es que se encuentran muy cercanos a la población, a la inmensa mayoría de la población, y por ello son potenciales portadores de riesgos y amenazas a la población en general. Esos tres grandes bienes comunes globales que analizaré en el resto de la presentación desde la perspectiva de la seguridad y de la defensa son el entorno marítimo, con su lecho marino y su suelo, el espacio exterior y el ciberespacio.

Antes de comenzar a abordarlos uno tras otro, quisiera recordar que, de acuerdo con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, Europa no debe limitarse a la protección de su territorio y ciudadanos ante los retos, riesgos y amenazas potenciales que se nos presentan en la situación actual, sino que debe superar esa concepción decimonónica de estricta protección de fronteras nacionales, o incluso de las comunes europeas, y tratar de dar una visión más amplia del mundo que nos rodea. Así lo dicen los documentos oficiales.

Para centrarnos en el tema conviene recordar que la globalización es quizá el fenómeno más importante ocurrido en las últimas décadas. Un fenómeno por el cual los hechos han dejado de tener una referencia local o doméstica y han pasado a tener una dimensión global o mundial. Este fenómeno se basa en la creciente comunicación e interdependencia entre los diferentes países del mundo, unificando sus mercados, sociedades, culturas e incluso los mecanismos de seguridad y defensa. Todo ello, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter realmente global.

Una gran mayoría de estos cambios que acabo de mencionar han sido facilitados, cuando no realmente posibilitados, por la existencia de los tres bienes comunes globales que ya he mencionado, es decir, los espacios marítimos, el espacio exterior y el espacio virtual cibernético.

La visión de seguridad es hoy en día cada vez más difícil de comprender y controlar en el mundo globalizado ya que las amenazas tradicionales requieren políticas consensuadas entre varios o entre muchos países. De tal manera, los Estados se ven obligados a cooperar y a comprometer recursos, no solamente en rela-

ción con sus objetivos de seguridad, nacionales o regionales, sino más bien, relacionándolos con objetivos de seguridad global, que es la única manera de abordarlos. Está comprobado que las decisiones que tienen que ver con la seguridad global no pueden ser limitadas a ámbitos locales o regionales, pues las consecuencias de una decisión tomada en un lugar, no entienden de límites políticos o geográficos y trascienden normalmente al resto del Globo, como por ejemplo el problema de las hipotecas «subprime» de los Estados Unidos.

La mera existencia de espacios comunes poco regulados tiene una consecuencia indeseada y potencialmente muy disruptiva: los riesgos y las amenazas a nuestros territorios y poblaciones se han acercado hasta unas distancias increíblemente cortas, que pueden apreciarse mejor con algunos ejemplos. La existencia de espacios marítimos de libre navegación permite que los agentes hostiles, tanto estatales como no estatales, puedan acercarse sin ser molestados hasta sólo doce millas de nuestras costas, y por tanto, hasta doce millas de la mayor parte de nuestra población que vive cerca de las costas. Por otra parte, desde 1958, el acceso del hombre a la explotación del espacio exterior —bien común de la humanidad diferenciado de lo que es el espacio aéreo donde vuelan los aviones, este sí de titularidad estatal— ha permitido que quien tenga la tecnología necesaria o pueda pagar por ella tenga capacidad para posicionar ingenios espaciales libremente sobre cualquier punto de nuestro territorio siempre que lo sitúen por encima de la separación entre el espacio aéreo y el espacio exterior, es decir, el límite de la atmósfera, que es aproximadamente de unos 40.000 metros. Y lo que es más inquietante, el ciberespacio, tal como lo concebimos hoy en día, sitúa a una gran multitud de actores ilegales u hostiles dentro de nuestros propios domicilios únicamente separados de nosotros por el cortafuegos de nuestro ordenador personal, si se está utilizando.

La Unión Europea viene planteándose desde mucho tiempo atrás la cuestión de cómo reforzar su seguridad de un modo más o menos global, pero los acontecimientos acaecidos entre los años 1989 y 2001 son los que han marcado realmente el lanzamiento y la evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común, cuyo estado actual ha venido determinado por esos acontecimientos.

Los últimos avances han sido aportados por el Tratado de Lisboa, que ha entrado en vigor hace menos de un año, el primero de diciembre de 2009. Cabe plantearse con respecto al Tratado de Lisboa si éste, heredero casi sin modificación en lo que respecta a seguridad y defensa del abortado Tratado Constitucional que se comenzó a gestar hace casi una década, es ahora mismo suficiente para afrontar los nuevos retos y la situación de seguridad actual. Como sabemos, el Tratado de Maastricht del año 1992, al crear la PESC, estableció dentro de su ámbito la definición y el futuro de una Política de Defensa Común, pero fue realmente el Tratado de Ámsterdam del año 1997 el que reformó esta política y encaminó la defensa común limitándola a las misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz, misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, restablecimiento de la paz, etc., las conocidísimas misiones de Petersberg concebidas inicialmente en el seno de la Unión Europea Occidental y hechas suyas por la Unión Europea.

Todos conocemos que en 1999 la PESD pasa de la teoría a la práctica a través del desarrollo de las mencionadas misiones de Petersberg y del lanzamiento de una capacidad para la gestión y la prevención de conflictos armados, combinando medios civiles y militares, el denominado Objetivo de Helsinki. Vemos que el nacimiento de la PESD aparece asociado a la gestión de crisis y es consecuencia inmediata de la frustración europea por la inacción en los Balcanes. Sin embargo, la falta de un concepto estratégico propiamente dicho que guiara los objetivos y actividades de esta política, hizo necesario dar un mandato al entonces Alto Representante, Javier Solana, para la elaboración de un documento de planificación estratégica que culminó con el titulado «Una Europa segura en un mundo mejor». Este documento supuso un nuevo e importante paso en el afianzamiento de la PESD y en él Europa dejaba claro que quería una estrategia para influir en el resto del mundo desde una perspectiva propia y diferenciada, la perspectiva europea. Así se decía textualmente que «la Unión Europea tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor».

Con la finalidad de relanzar esta Política Europea de Seguridad y Defensa, durante el segundo semestre del año 2008 se ac-

tualizó y revisó la Estrategia Europea de Seguridad, dando origen a un nuevo documento, en el cual cabe destacar que se incluyen amenazas y retos no contemplados en el primero, como pueden ser, por ejemplo, el cambio climático, la seguridad energética, la seguridad marítima, y empezamos a tocar ya los bienes públicos globales, la seguridad cibernética: además, se reescriben las amenazas relativas a la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, crimen organizado, etc.

Este documento y su revisión, tienen la vocación de tratar la seguridad de un modo global, pero desde mi punto de vista, fallan parcialmente en tres aspectos. El primero, es la falta de una verdadera visión completa de todo el aspecto de la seguridad, una visión desde un punto de vista superior que contemple todos los retos, riesgos y amenazas sin distinciones artificiales entre cómo tratarlos en el exterior y cómo tratarlos en el interior. Adolece, además, de una cierta falta de perspectiva temporal, contemplando claramente la seguridad europea desde los aspectos de prevención, actuación y gestión de las consecuencias. Una prueba de esta falta de visión completa es la reciente aprobación en febrero de 2010 de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, que también se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a amenazas graves y aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, seguridad y bienestar de los ciudadanos. Entre las amenazas que define esta Estrategia de Seguridad Interior se incluye el terrorismo —incluido también está en la Estrategia de Seguridad Europea— en cualquiera de sus formas, la delincuencia organizada, la ciberdelincuencia, etc. Como vemos, hay algunas amenazas y retos que están contenidos en las dos estrategias. Pero no se ha hecho ningún esfuerzo realmente para su coordinación desde un nivel superior a ambas y sigue cada una sus caminos paralelos, divergentes o convergentes, no se sabe bien.

El segundo aspecto insuficiente de la Estrategia Europea es que, para ser considerada como tal, una estrategia debe definir objetivos, medios, modos de actuación, asignación de recursos, entre otros aspectos que realmente el documento no contempla.

Y finalmente, el tercer aspecto insuficiente del documento es la casi completa ignorancia de los bienes públicos globales.

Para ocupar el puesto que quiere ocupar, la Unión Europea no puede limitarse simplemente a la protección de sus territorios y sus ciudadanos ante los retos, riesgos y potenciales amenazas de la situación actual, sino que tiene que contribuir a la protección y gobernanza de los más importantes bienes públicos globales, así como a la defensa contra las amenazas y riesgos que se proyectan a partir de ellos. Es pues, un doble objetivo.

Una consideración de la protección y seguridad de los bienes públicos globales, una verdadera consideración, daría una dimensión ininterrumpida a la seguridad de la Unión Europea, que ahora falta en su enfoque conjunto y sistémico. Los actores que son verdaderamente globales, como pueden ser los Estados Unidos, se están tomando realmente en serio la protección de los bienes públicos globales. Como ejemplo tenemos la última revisión cuatrienal de la defensa de los Estados Unidos, en la que dan un amplio tratamiento a la protección de estos bienes públicos globales. La Unión Europea todavía tiene que tomarse esto en serio.

Volviendo a ellos, vamos a dar más de luz a lo que son los principales bienes comunes globales con dimensión de seguridad. Hemos dicho que son aquellos que no están bajo el control de una sola nación. Algunos consideran que no pertenecen a nadie y, por tanto, son explotables por todos, mientras que otros los ven desde un punto de vista diferente, considerándolos como espacios que deben ser protegidos para el uso común, incluyendo a las futuras generaciones. Por ello constituyen un elemento cohesivo del sistema internacional que merece una protección para contrarrestar la tendencia generalizada últimamente al aumento de los retos a los que estos espacios se ven sometidos, como ejemplos, podemos citar la piratería, los ataques masivos en el ciberespacio y las pruebas antisatélite que varias naciones están llevando a cabo.

El espacio marítimo

El primero y más antiguo de estos bienes comunes globales, claramente identificado como tal, está constituido por los océanos, los fondos marinos y el subsuelo. Es un espacio cuya regulación es muy antigua y tiene una historia larga y compleja, que,

con todas sus faltas, es la más completa. Ya en el siglo II de nuestra era, los romanos declaraban que los mares eran bienes comunes de la humanidad, pero la primera referencia escrita de este pensamiento la tenemos realmente en el siglo VI, cuando el emperador Justiniano I, del Imperio Romano de Oriente, en su famoso código incluyó una declaración sobre la ley del mar. En ella establecía que los mares y la pesca eran bienes disponibles para todos y que ningún Estado podía extender su jurisdicción más allá de las costas. Sin embargo, la anarquía de los mares, sobre todo en el Mediterráneo, fruto del colapso del Imperio Romano, no empezó a solucionarse hasta que las ciudades-estado mercantiles de la Edad Media en el Mediterráneo y la Liga Hanseática en el Báltico crecieron en poder e importancia y su interés por el control de las aguas costeras fue también creciendo. En esta época empiezan a publicarse diferentes códigos, como el de Amalfi, ampliamente conocido y el primero de todos ellos. En el año 1625, un jurista holandés sugirió una idea novedosa, por la cual si un Estado podía reclamar la soberanía sobre el territorio que era capaz de ocupar realmente con sus ejércitos o por otros medios, sobre la mar esto tendría equivalente en el espacio marítimo que pudiera controlar desde la costa. En aquel siglo XVII, esta distancia se definía por el alcance de un disparo de cañón, que era aproximadamente unas dos millas, unos tres kilómetros y medio. Más allá de esta distancia, el océano estaba abierto para todos. Esta idea prosperó al principio, pero cada Estado la aplicó de una forma unilateral y también es verdad que la medición de las distancias en aquella época era realmente subjetiva. En el año 1818, se firmó la convención de la pesca entre el Reino Unido —la principal potencia de aquellos momentos— y Estados Unidos, por la que se establece un límite de tres millas, límite que todas las naciones europeas comenzaron a adoptar a lo largo de este siglo con pequeñas excepciones, como por ejemplo nuestro país, que adoptó seis millas. Tras la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones comenzó un programa para fijar una ley internacional, pero la Conferencia de La Haya de 1930 para la codificación de esta ley no consiguió alcanzar ningún resultado. Sin extenderme más sobre el aspecto histórico, diremos que después de la Segunda Guerra Mundial ha habido

tres convenciones de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hasta que en la última de 1982, de Montego Bay, se consiguió aprobar ya una ley del mar que cubre este aspecto. Puede suponerse que son múltiples los aspectos regulados por esta ley del mar: las delimitaciones de los diferentes espacios marítimos, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental, alta mar, etc. Y también, los derechos y deberes que conllevan cada una de ellas. Igualmente se regulan otras actividades tales como la investigación científica, la protección y preservación del medio marino, etc. Además, establece para resolver las controversias, un tribunal internacional del Derecho del Mar. A los efectos de esta presentación, hay que destacar que la ley establece en 12 millas la extensión del mar territorial, aquel sobre el que un Estado mantiene su control soberano. Esta soberanía también incluye, por supuesto, el espacio aéreo por encima y el subsuelo subyacente. Entre las 12 y las 200 millas se establece lo que se conoce como «zona económica exclusiva», en la cual los Estados ribereños tienen unos derechos limitados, una cierta jurisdicción sobre los recursos, pero el resto de los Estados tienen libertad completa de navegación y sobrevuelo. Más allá de la zona económica exclusiva se encuentra la alta mar que está plenamente abierta a todos los Estados, sean ribereños o no, y que constituye un auténtico bien común global de la humanidad.

Uno de los principios defendidos por la Unión Europea, y por tanto por las naciones que la forman, es el desarrollo de un sistema internacional robusto basado en el libre comercio, la ley y las instituciones internacionales. Para que este sistema global funcione, es imprescindible asegurar la estabilidad y permanente disponibilidad de los espacios comunes globales, pues ello afecta a todos y, en el caso de los océanos, no solamente a los estados ribereños, como hemos visto, sino a los que no tienen litoral.

Si tenemos en cuenta que el tráfico marítimo comercial representa el 90 % del total del transporte mundial, podemos decir que garantizar la seguridad de los espacios marítimos es un objetivo primordial de la Unión Europea en una época de globalización. Vemos, por ejemplo, que la operación «Atalanta», la primera eminentemente marítima de la Unión Europea, ha sido lanzada precisamente para luchar contra los actos de pira-

tería en aguas próximas a Somalia y garantizar este libre acceso a los mares. Además de la piratería, durante los últimos años se ha producido también un preocupante aumento a nivel mundial de otros tipos de actividades ilícitas y criminales en la mar, como el tráfico de drogas, que también hay que tener en cuenta. Europa, no lo olvidemos, es una entidad geográfica y política de carácter y vocación eminentemente marítimos, que necesita de estos mares y océanos para su bienestar y seguridad; por ello, tiene que ser uno de los actores principales a nivel global para contribuir a la gobernanza de este bien. Pero esta contribución no será realmente efectiva— y los europeos no seremos considerados globalmente —a no ser que la organización y la legislación interna de la Unión Europea estén a la altura y puedan ser consideradas como un referente mundial. En la Unión Europea existe un número de iniciativas relacionadas con la seguridad de los espacios marítimos, nacidas unas en el ámbito militar de la Política Común de Seguridad y Defensa y otras, en el ámbito civil comunitario por parte de las agencias u organismos dependientes de la Comisión. Entre ellos, es de destacar la Política Marítima Integrada de la Comisión, que tiene la vocación de tratar de un modo integral todos los aspectos sectoriales relacionados con la mar. Esta Política Marítima Integrada no busca la desaparición de las políticas sectoriales como la pesca, transporte, etc., sino más bien la puesta en común o la puesta en práctica de instrumentos comunes a todas ellas que permitan una alineación en el mismo sentido de todas estas políticas.

La integración de la vigilancia marítima —saber lo que pasa en la mar— es la creación de un entorno común de intercambio de información, y supone el primer y seguramente más importante instrumento para lograr esa alineación. Esta iniciativa está ya lanzada y tiene una serie de proyectos piloto que pronto serán implementados. A pesar de todo esto, el tratamiento dado a la seguridad dentro de la Política Marítima Integrada no parece del todo completo, y esto se ha evidenciado en el programa contra la piratería, que ha obligado a buscar soluciones específicas para este problema que no estaba contemplado dentro de la Política Marítima Integrada. Si el aspecto del conocimiento de la situación, que es lo que se pretende crear de forma inmediata,

parece en vías de solución, resulta que el simple conocimiento de lo que está ocurriendo no es suficiente si no creamos al mismo tiempo una capacidad de actuación efectiva, eficiente y coordinada, bien para asegurar el cumplimiento de las leyes internacionales, comunitarias y nacionales, o bien para garantizar la seguridad de nuestros países y ciudadanos, y aquí todavía queda bastante por hacer.

La pasada presidencia española del Consejo, construyendo sobre lo ya avanzado por las presidencias anteriores, ha tratado de impulsar los aspectos de gobernanza de los mares y océanos. El documento de la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003, que hemos mencionado varias veces, y el informe de su implementación de 2008, identifican los retos y amenazas globales a los que se enfrenta Europa, pero, excepción hecha de una mención a la piratería, estas menciones se hacen sin el suficiente detalle que requiere el tratamiento de los problemas de la mar. Como se ha dicho, la Política Marítima Integrada tiene una dimensión de seguridad que resulta insuficiente y no está coordinada en absoluto con la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, a pesar de coincidir con ella en la identificación de varios retos y amenazas. Como vemos, falta todavía una aproximación global y de aspecto continuo a la seguridad europea y en ningún lugar es esto tan evidente como en el entorno marítimo, un entorno donde no hay fronteras, donde no hay límites físicos que sean visibles. Por ello, el objetivo impulsado por la presidencia española ha sido el de dotar a la Unión de una Estrategia de Seguridad en el Entorno Marítimo Global, que desde una visión común sea capaz de particularizar todas las dimensiones de amenazas, riesgos y retos y que tenga en cuenta la continuidad de la función evitando la división interna-externa; se requiere, asimismo, que no tenga una diferenciación temporal para que pueda contemplar la prevención y la reacción en ambos aspectos. Además, debe identificar medios y modos de actuación y, en caso necesario, asignar los recursos que hagan falta.

Una de las dificultades que ha existido hasta ahora para la consecución de un objetivo tan ambicioso, pero tan necesario, ha sido la compartimentación que ha existido hasta ahora en la Unión, previa a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Pero

ahora la situación ha cambiado, tenemos un nuevo Tratado y España ha querido sacar partido de ese Tratado y al mismo tiempo, demostrar su utilidad como instrumento para una mayor integración europea. Con este trasfondo, la presidencia española ha buscado un avance en los asuntos marítimos mediante la propuesta de creación de un grupo de trabajo mixto —Consejo, Comisión y Estados miembros— que bajo la autoridad de la Alta Representante, la señora Ashton, estudiara la posible estrategia de seguridad europea en el ámbito global. El Consejo Europeo aprobó el estudio del posible lanzamiento de esta estrategia de seguridad, encomendándolo a la Alta Representante, quien ha pedido ayuda a los Estados miembros para que aporten expertos y poder comenzar el estudio, una llamada a la cual España ha respondido positivamente.

Tenemos ligeros conocimientos de cómo puede ser este documento todavía en fase de elaboración, pero no entraremos en ellos en beneficio de la brevedad; lo que sí es importante decir es que, sea cual sea el contenido final del documento que se apruebe, la Unión Europea, conseguirá dar un paso esencial en su contribución para garantizar uno de los bienes comunes más antiguos y vitales: la libertad de los mares, y a ello habrá contribuido la presidencia española del Consejo de la Unión Europea.

El espacio exterior

Históricamente, el espacio exterior —aquél que se encuentra más allá del límite de la atmósfera— es el segundo patrimonio público que entra en la categoría de bien público global, que tenemos que proteger y del que nos tenemos que proteger. Pocas dudas existen sobre su naturaleza comunal, que tiene connotaciones más allá de las jurisdicciones nacionales, y por tanto, su seguridad debería ser en todo caso una seguridad cooperativa, gobernada por la comunidad internacional en beneficio de la humanidad. Si, como hemos visto, en los espacios marítimos hay un cierto mínimo suficiente de regulación internacional, en el espacio exterior existe un déficit importante en este campo. El fundamento del cuerpo de legislación internacional que protege este bien común por excelencia hay que buscarlo en el Tra-

tado del Espacio Exterior de 1967, que estipula que el uso y explotación de este espacio exterior ha de ser con fines pacíficos y, a lo sumo, militarmente pasivos.

Sin embargo, el texto deja sin tratar otros muchos aspectos candentes que la comunidad internacional trata ahora de delimitar. Un régimen internacional debe basarse en la transparencia y debe focalizarse en el comportamiento más que en la capacidad, pero, en vista de los cada vez mayores riesgos de que se traspase la delgada línea que hay entre el uso militar pasivo y el activo, una serie de actividades destructivas que están considerándose, este asunto no puede dejarse a la buena intención de las naciones y debería tomar carta de naturaleza. Asimismo, existe un riesgo común a todas aquellas naciones que tienen acceso al espacio exterior y que debe ser tratado adecuadamente en su conjunto: los desechos y la basura espacial.

La Unión Europea es consciente de la necesidad del tratamiento de seguridad que necesita el espacio y en ese sentido, en el año 2007, el Consejo aprobó la Política Espacial Europea en la que se enfatiza el carácter vital de un acceso al espacio independiente, fiable y eficiente. Al mismo tiempo, se reconoce que la tecnología necesaria en el campo civil y en el campo militar es muchas veces exactamente la misma, por lo que la coordinación en ambos campos debe mejorar en busca de sinergias. A su vez, el Parlamento Europeo también adoptó en el año 2008 una resolución sobre Espacio y Seguridad, que entre otras recomendaciones sobre gobernanza, navegación y telecomunicaciones, incluye otras muy pertinentes sobre seguridad, vigilancia, inteligencia y protección de la infraestructura espacial. En ese mismo año 2008, el Consejo adoptó el Código de Conducta, que reafirma la libertad de acceso al espacio para todo uso público, que garantiza la preservación de la seguridad e integridad de los objetos espaciales en órbita y, finalmente, que da la debida consideración a la defensa de los legítimos intereses de los Estados miembros.

Los riesgos y amenazas al y desde el espacio exterior pueden provenir de actos intencionados conducentes a la destrucción o a la degradación permanente de los ingenios espaciales, pero también de otras causas que no son intencionadas, como son los desechos espaciales. Precisamente, para paliar los riesgos inheren-

tes a la colisión con la basura espacial, la Unión Europea puso en marcha en 2008 un programa bajo la responsabilidad de la Agencia Espacial Europea para lograr lo que en español se traduciría como una conciencia del entorno espacial, *Space Situational Awareness*, en inglés. Lo que se pretende con este programa es disponer de un sistema que permita la detección, clasificación e identificación de las amenazas a los sistemas espaciales europeos, incluidos los relacionados con el medio ambiente espacial, así como la recopilación de datos acerca de los sistemas espaciales utilizados por los países u organizaciones de interés. Los tres grandes objetivos del programa son la contribución a la protección de los recursos espaciales propios, la protección de los intereses de seguridad europeos y el apoyo a la responsabilidad de los países miembros.

Aunque podemos ver que la Unión Europea ha lanzado iniciativas en este dominio del espacio exterior, sigue faltando una verdadera visión global y una estrategia integral para la seguridad del espacio exterior, estrategia que debería claramente identificar las amenazas y riesgos intencionados o no, que fijara objetivos a medio y largo plazo, que seleccionara medios y modos de actuación y atribuyera responsabilidades y recursos.

El Código de Conducta que acabamos de mencionar ha constituido una excelente iniciativa cuando ha sido lanzado, pero, si no hay mayores avances, puede quedar simplemente en un mínimo común denominador. Y el área del espacio exterior, éste bien común global, es un área en la cual la Unión Europea no puede volver los ojos a la OTAN como garante de la defensa colectiva de aquellos Estados que, como el nuestro, son al mismo tiempo aliados en la Alianza del Atlántico Norte, ya que la aproximación de la OTAN a este reto es también, en general, bastante fragmentaria, con un enfoque de abajo a arriba falto de una guía superior que oriente sus actividades perfectamente. Por otro lado, incluso aunque quisiera la Alianza, al no tener una dimensión civil, difícilmente puede proporcionar la visión completa que el enfoque global a la seguridad espacial requiere. Por tanto, para finalizar con este segundo bien común global, la defensa del espacio exterior como bien común, es desde mi punto de vista, una competencia que, por derecho propio y por necesidad, debería

desarrollar al máximo la Unión Europea. De este modo, contribuyendo a su seguridad, también podrá constituirse en un actor mundial en este campo.

El ciberespacio

El último de los bienes a considerar entre los grandes bienes comunes globales con una dimensión de seguridad, es el ciberespacio. Hoy en día, a nadie le sorprende la afirmación de que éste se ha convertido en un aspecto central de la vida moderna, que pone al alcance de millones de personas oportunidades de relación social o de negocio que eran absolutamente inimaginables hace una o dos décadas. Ciberguerra, ciberdelincuencia y muchos términos derivados son hoy en día usuales dentro de nuestra sociedad. Si la regulación internacional en materia del espacio exterior dejaba que desear, en el caso del ciberespacio podemos decir que vivimos en la anarquía. A diferencia de los otros dos bienes comunes globales ya tratados, el ciberespacio carece completamente de un convenio o tratado internacional que regule, aunque sea en términos mínimos, su uso y seguridad, lo que añade, pues, todavía más confusión a esta materia. La regulación de seguridad en el último de los bienes comunes globales pasa por numerosos escollos que comienzan por su propia delimitación, ante la dificultad para alcanzar una definición consensuada sobre qué es el ciberespacio. Simplificando, podríamos referirnos a él como el lugar intangible donde existe la información en su recorrido de un sistema hacia otro. Se trata, pues, de un espacio global, que carece de fronteras y está limitado simplemente por la imaginación humana.

La dependencia creciente de nuestra sociedad respecto a las tecnologías de la comunicación ha traído considerables riesgos y vulnerabilidades. Los casos de ataques cibernéticos son cada vez más frecuentes y de muchos tipos. Estos ataques implican a veces, no solamente a individuos aislados, sino incluso al crimen organizado o a grupos terroristas; por ello, es un motivo de profunda preocupación en el seno de la Unión Europea, puesto que hay una clara intencionalidad política en algunos de ellos. Encontramos un ejemplo muy conocido en año 2007, cuando el

gobierno estonio decidió trasladar un monumento a los soldados soviéticos caídos en la Segunda Guerra Mundial para instalarlo en un cementerio en el extrarradio de la ciudad. Esta decisión desencadenó la cólera de unos autodenominados patriotas rusos, y, poco después, se lanzó un violento ataque cibernético que cegó electromagnética y literalmente la actividad virtual de ese país. El ciberataque fue tan duro y tan espectacular que las autoridades locales llegaron a considerar la idea de apelar al pacto de defensa mutua, al artículo 5 del Tratado Atlántico.

El enorme y veloz desarrollo del ciberespacio, así como la dependencia que tiene nuestra sociedad de él, contrasta con el escaso y muy lento avance en materia de ciberseguridad colectiva. Este es el hecho por el cual aquellos actores estatales o no estatales que quieran operar maliciosamente en el ciberespacio, obtienen instantáneamente una serie de ventajas asimétricas; entre ellas podemos destacar el anonimato, por ser un campo de grandes dimensiones en el se puede actuar con bastante impunidad, y la desproporción entre el coste del ataque y los daños producidos por éste. Por otra parte, la naturaleza de los ciberataques fuerza a la mayoría de nosotros a estar en la defensiva en lugar de en la ofensiva y, como el alcance de la amenaza es global, cualquier persona desde cualquier parte del mundo puede atacar a cualquier otra, es decir, la localización física del atacante no es relevante. A todo ello se añade la complejidad legal de las acciones defensivas, pues muchos ataques se lanzan a través de servidores que pueden estar dando servicios perfectamente legales y cuya inactivación podría producir unos daños incluso mayores que los producidos por el propio ataque. Es por ello que en el ámbito militar el ciberespacio está siendo considerado como el quinto campo de batalla junto con los dominios terrestre, aéreo, marítimo y espacial. Los ciberataques pueden lanzarse de muchas maneras; antes o durante una operación militar, una penetración exitosa en las redes de comunicaciones de una fuerza militar puede debilitarlas de tal manera que equilibre dos potencias que se encuentren desiguales en otras capacidades.

La regulación y la acción eficaz en este terreno son sumamente complejas. La definición del ataque cibernético masivo permanece por el momento sin resolver. Por ejemplo, está sin resolver

si éste puede o no ser amparado por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, o si se debe invocar el artículo 5 de la OTAN o las cláusulas de solidaridad y de asistencia mutua del Tratado de Lisboa. Se hace, por tanto, necesario un esfuerzo internacional para alcanzar un consenso en estos temas. Adaptar la legislación actual constituiría uno de los avances principales a la hora de enfrentarse a las amenazas cibernéticas.

¿Qué está haciendo la Unión Europea en este campo? La Comisión ha emitido dos comunicaciones: una propuesta para un enfoque político europeo en seguridad de las redes de información y una estrategia para una sociedad de la información segura; el Consejo ha aprobado un programa europeo para la protección de las infraestructuras críticas; finalmente, el Parlamento y el Consejo, en una decisión conjunta, han aprobado el reglamento que crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, que tiene una función de asesoramiento y coordinación de las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros.

En el campo puramente militar, la Unión Europea está desarrollando algunas iniciativas; por ejemplo, el Estado Mayor, en estrecha colaboración con la Agencia Europea de Defensa, está redactando un concepto de ciberoperaciones. Las dificultades son evidentes, y pasan por la identificación clara de las potenciales amenazas, tecnologías, etc., así como de los efectos colaterales. La inclusión de este tipo de acciones en los próximos ejercicios militares es un buen indicador de que se está empezando a tener esto en cuenta.

Entre todos los pasos dados, la creación de la Agencia constituye el más significativo. Está construida sobre los esfuerzos nacionales y comunitarios y es un centro de excelencia en el campo de la seguridad y la información. La Agencia utiliza su conocimiento y experiencia para estimular la cooperación y las acciones realizadas por los sectores público y privado, y ofrece asesoramiento y recomendaciones sobre la seguridad de la información, el análisis de datos, al tiempo que apoya los avances en la concienciación y cooperación. Vemos que se están dando pasos en el marco europeo, pero de nuevo me temo que no son suficientes. En el núcleo del desarrollo de una política de ciberseguridad europea se en-

contraría, si alguna vez se llega a hacer, el desarrollo de una Estrategia Europea de Ciberseguridad. Así lo indicó claramente el director ejecutivo de NISA en una conferencia impartida en Madrid en febrero de 2010 sobre la protección de la infraestructura crítica, afirmando que Europa necesita esta estrategia interna. El Parlamento Europeo ha recogido esa llamada y, en marzo de ese mismo año, emitió una resolución sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y de la Política Común de Seguridad y Defensa. Hay otras propuestas, tales como la creación de un consejo, o de un coordinador, o incluso de una Agencia de Ciberseguridad Europea.

Es evidente que la cooperación internacional en este campo es vital para poder garantizar el éxito. Dicha colaboración, pues, englobaría a las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la OTAN, la OSCE o la Unión Internacional de Comunicaciones. Una colaboración más amplia y más intensa con los Estados Unidos, el único país que realmente ha dado unos pasos decisivos en esta área, sería también esencial. Ejemplo del interés de esta nación es la reciente constitución del Cibercomando, dependiente del Mando Estratégico de los Estados Unidos, que fue activado en mayo de 2010 en Maryland.

La OTAN, por su parte, continúa avanzando en este campo y desde el año 2007 cuenta con una doctrina relativa a la ciberdefensa, tiene una autoridad de gestión de la defensa cibernética y ha creado un Centro de Excelencia Cooperativa en Ciberdefensa. Mucho se está haciendo, pero mucho queda por hacer, sobre todo, en una mayor coordinación e integración entre las diferentes instituciones e iniciativas. El camino realmente no es nada sencillo, pero el Tratado de Lisboa, como en otros casos anteriores, puede facilitararlo. Se necesita una clarificación en el campo conceptual y en la terminología a emplear, especialmente para la identificación de los tipos de amenazas cibernéticas y para los conceptos relativos a la ciberseguridad.

La Unión Europea podría promover el desarrollo de un marco legal a nivel mundial, como un actor importante, como un *lobby* en este tema, incluyendo la convocatoria de una convención universal de carácter vinculante sobre el uso del ciberespacio. Además, como se sospecha que la mayoría de los ataques provienen

de terceros países, una posible medida que también podría poner en marcha la Unión Europea sería la adopción de cláusulas de ciberseguridad en aquellos acuerdos que alcance con esos terceros países. Las agencias nacionales europeas responsables deberían hacer un esfuerzo para la recolección, catalogación, análisis y puesta en común de las diferentes medidas por ellas adoptadas, con la finalidad de empezar a crear unos protocolos de actuación en este campo. Finalmente, la protección de infraestructuras críticas constituye otra área donde los esfuerzos nacionales y europeos deberían también combinarse.

CONCLUSIONES

Habiendo hecho un recorrido sobre los tres principales bienes comunes globales con dimensión de seguridad, es hora de terminar con unas conclusiones. Espero haber sabido mostrarles que la seguridad de la Unión Europea es algo más que la Política Común de Seguridad y Defensa y que su tratamiento con un enfoque global podría requerir un esfuerzo suplementario del que se está haciendo ahora, y, quizá, un esfuerzo superior o al más alto nivel.

El interés creciente por los bienes comunes globales no es baladí, pues son la herencia que vamos a dejar a las generaciones venideras y es interés de la Unión Europea que ésta, la Unión, sea considerada a nivel mundial como un actor relevante en su gobernanza global, así como el poderse dotar de un nivel de seguridad adecuado para los riesgos y amenazas actuales.

Hace algún tiempo que las naciones más avanzadas de Occidente han comenzado a abandonar el tratamiento de la seguridad y defensa como conceptos separados por criterios espaciales o geográficos, o diría que incluso temporales. Los países de nuestro entorno y también el nuestro comienzan a dotarse de estrategias nacionales de seguridad que, desde un plano supraministerial, pretenden dar respuestas integradas y coordinadas a los problemas de seguridad. Un nuevo paradigma de seguridad se va extendiendo, según el cual lo interior y lo exterior se confunden sin solución de continuidad y donde los riesgos, amenazas y retos se contemplan de forma exhaustiva. Tal reto excede, a nivel nacional, la

capacidad de los departamentos ministeriales tradicionalmente encargados de proporcionar las herramientas para la seguridad y es por ello por lo que la concepción de tales estrategias nacionales de seguridad se está elaborando al nivel de presidencias de gobierno o incluso de jefaturas del Estado.

De igual modo, a nivel europeo, esta tarea ha de dotarse de una estrategia comprensiva de seguridad para tratar temas como la protección de los bienes comunes globales, que podría exceder las capacidades y competencias de las instituciones europeas consideradas individualmente. Es muy posible que el inicio del estudio y la adopción de estas estrategias deban ser impulsada por las más altas instancias de la Unión, incluso, por qué no, por la Presidencia misma, contribuyendo de este modo, no sólo a situar a la Unión Europea en la vanguardia mundial de este tema y a la altura de lo que están haciendo las naciones, sino también a tratar de llenar de contenido la nueva institución de la Presidencia introducida por el Tratado de Lisboa. Para concluir, recalcar que, en mi opinión e incluso también de la Unión Europea, ésta no debe limitarse a la protección de su territorio y de sus ciudadanos ante los retos, riesgos y amenazas potenciales actuales, sino que, si realmente quiere ocupar el lugar que busca y que le corresponde en el mundo, debería ocuparse también decididamente de los bienes comunes globales.

REFLEXIONES SOBRE LA POSIBLE EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA *

ELENA GÓMEZ CASTRO

*Asesora para Asuntos Internacionales del Gabinete
de la Ministra de Defensa*

I. INTRODUCCIÓN

«Hay momentos en la historia en que los asuntos de uno se convierten en los asuntos de todos, cuando la vida o la muerte depende de una elección que nadie con vida puede evitar hacer. Estos momentos ocurren raramente en la historia, momentos de decisiones inevitables, pero éste es uno de ellos».

Esto lo decía una periodista, Dorothy Thompson, considerada la mujer más influyente de Estados Unidos junto con Eleanor Roosevelt en 1941. A pesar de que ella decía que estos momentos ocurren raramente en la historia, el fin de la Guerra Fría ha demostrado que lo excepcional se ha convertido en norma. Es cierto que en 1989 se creó la fugaz ilusión de que la caída del muro de Berlín abriría paso a una paz duradera, que cimentaría los principios del Estado de Derecho y la democracia y que los países que estaban bajo la órbita soviética volverían finalmente a Europa. La ilusión, sin embargo, sucumbió bajo la fuerza de la nueva historia y es que, como apuntaba Ralf Dahrendorf en sus *Reflexiones sobre la Revolución en Europa* «La Guerra Fría era mucho más que fría, era gélida. Había congelado las grandes corrien-

* Esta colaboración es la transcripción de la ponencia presentada en la novena edición del curso de verano *De la PESD a la PCSD. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Presidencia española de la UE*, celebrado en la semana del 13 al 17 de septiembre de 2010 y organizado por la Universidad de Granada.

tes históricas que discurrían por Europa y con el deshielo se han reabierto las grandes fallas y la historia ha comenzado a fluir de nuevo con una fuerza desconocida».

La envergadura del conflicto balcánico en el corazón mismo de Europa puso en evidencia el gravísimo déficit histórico de la Comunidad: la ausencia de una Política de Seguridad y Defensa frustrada en los albores mismos del proyecto. Habría que esperar al siglo XXI para que la Unión terminara con la paradoja del uso de mecanismos de actuación exterior, fundamentalmente políticos, diplomáticos y económicos, pero sin músculo —permítanme el término anglosajón— para asumir sus responsabilidades en la escena internacional. Seamos claros, en el ámbito de la gestión de crisis, la política sin una dimensión militar y civil no es seria.

Y hoy, salvado ese déficit, la Unión Europea constituye una herramienta única al poder abordar las crisis internacionales de forma global o integral, combinando la diplomacia, la seguridad y el desarrollo.

Desde 2003, la Unión Europea ha lanzado 24 operaciones militares o misiones civiles, en los Balcanes, en el Cáucaso Sur, en Oriente Medio, en África y en Asia. Algunas han sido relativamente simples, otras muy complejas por la lejanía de los teatros y las dificultades del terreno. También por el entorno de seguridad. Considerando la juventud de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), hoy ya Política Común de Seguridad y Defensa, es preciso reconocer que los logros han sido más que notables. Europa, además, ha demostrado que no es sólo un poder suave, un *soft power*, y que es capaz de asumir sus responsabilidades.

Dicho esto, la definición y el establecimiento de la Política de Seguridad y Defensa ha dependido hasta la fecha, y seguirá haciéndolo por muchos años, únicamente de la voluntad política de los estados y de la aportación de medios y capacidades que estén dispuestos a hacer.

Europa actúa porque lo deciden los veintisiete y deja de actuar cuando sólo uno así lo decide, y cuando actúa lo hace mejor cuanto mejores son las capacidades que se ponen a su disposición. La dificultad estriba en conciliar la voluntad política de actuar con la contribución de medios. No son raras las reuniones del Consejo en las que los ministros deciden que se va a lan-

zar una operación y; cuando posteriormente se convocan las conferencias de generación de fuerzas, la voluntad política no va acorde con los medios que se ponen a disposición. En el caso, por ejemplo, de EUFOR Chad, hubo que convocar varias conferencias de generación de fuerzas para poder lanzar la operación.

Participar en una operación implica consignar las partidas presupuestarias adecuadas para, por una parte, adaptar los medios a las necesidades de las misiones u operaciones; en segundo lugar, desplegarlos y mantener los contingentes sobre el terreno mediante las rotaciones oportunas, y, en tercer lugar, participar en los programas de investigación y desarrollo en el ámbito de la defensa.

Hoy la Política Común de Seguridad y Defensa es un hecho y el Tratado de Lisboa, en cierto modo, ha constituido una revolución. ¿De qué depende que tengamos éxito en esta Política? De contar con un entramado institucional, unos procedimientos de decisión y un liderazgo a nivel europeo; de disponer, además, de las capacidades adecuadas y con la formación necesaria, y, finalmente, de coordinar y utilizar todos los medios disponibles para asegurar una estrategia de salida.

El Tratado de Lisboa es, en cierta medida, una revolución, fundamentalmente porque, a mi juicio, constituye el final de la limitación de la Política Europea de Seguridad y Defensa como una continuación de la Política Exterior y de Seguridad Común. La inclusión de la cláusula de asistencia mutua constituye, en sí, esa revolución a la que me refería anteriormente. Ahora no sólo vamos a actuar en teatros más allá de las fronteras de la Unión, sino que se impone la obligación en el Tratado mismo para, si fuera necesario, hacerlo en apoyo de otro u otros Estados Miembros. Es verdad que el alcance de esta cláusula está todavía por definir. Ciertamente hay declaraciones de Estados miembros que parecen limitar el alcance final y esa similitud que algunos querían ver con el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Sin embargo, quizá sobre esta cuestión de la neutralidad, sea necesario emprender en los próximos años una reflexión sobre cuál es el alcance en el contexto actual, cuáles son sus límites y qué permite esa neutralidad.

Además, el Tratado de Lisboa supone un fortalecimiento y el desarrollo de las capacidades ya existentes. A través de la Agencia Europea de Defensa —que consiguió escapar al fracaso constitu-

cional—, de la cooperación estructurada permanente y las cooperaciones reforzadas.

II. EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

Por otra parte, el Tratado de Lisboa establece un nuevo marco institucional en el cual el Alto Representante asume un poder mayor del que se atribuía al antiguo Alto Representante y Secretario General. La pregunta que suscita esta nueva figura es, ¿qué capacidad de liderazgo va a tener para llevar adelante el proyecto europeo? Es preciso reconocer que si hoy estamos donde estamos y hemos alcanzado el nivel que hemos alcanzado es, en gran medida, gracias al tesón, la voluntad, los esfuerzos y, sobre todo, al liderazgo de una persona: Javier Solana. Ahora la persona ha cambiado y se enfrenta, quizás, a una misión imposible, pues en ningún país del mundo el ministro de Defensa es además ministro de Asuntos Exteriores y, en realidad, eso es precisamente lo que le pedimos y esperamos de esta nueva figura.

Es posible, pues, que en el futuro haya que repensar la configuración actual, si de verdad se quiere que cumpla con todos los criterios, los objetivos y sobre todo las expectativas que tanto los ministerios de asuntos exteriores como los ministerios de defensa nacionales tienen fijados en la Alta Representante.

También esta nueva dimensión de la Política de Seguridad y Defensa supone que los ministros de defensa deberían tener una capacidad de decisión autónoma en aquellos aspectos que sean de su competencia. Insisto, Lisboa pone fin a la PESD como extensión de la PESC. Se desarrollan capacidades y además se establece la cláusula de asistencia mutua y esto debería traducirse en un papel creciente de los ministros de defensa en la toma de decisiones, con o sin un consejo autónomo, pero, en todo caso, sin necesidad de elevar al Consejo de Asuntos Exteriores lo que acuerden en su ámbito de responsabilidad.

III. CAPACIDADES

El segundo punto que, como apuntaba, es necesario para que de verdad exista una política de seguridad y defensa seria es el

de las capacidades. Unas capacidades que deben ser desplegadas, sostenibles e interoperables.

MacArthur decía que la historia del fracaso en el teatro de operaciones puede resumirse en dos palabras: demasiado tarde. Demasiado tarde en comprender el propósito mortífero de un enemigo potencial, demasiado tarde en la preparación, demasiado tarde en reunir todas las fuerzas necesarias, demasiado tarde en comprometerse con los amigos. En definitiva, se fracasa cuando se carece de la inteligencia adecuada, no hay suficientes capacidades, la generación de fuerzas es deficiente y la voluntad política dubitativa.

El fin del HLG 2010 y la Agencia Europea de Defensa

Por lo tanto, es preciso seguir trabajando en el desarrollo de estas capacidades. Es verdad que la referencia del *Headline Goal 2010* ya ha concluido o está concluyendo en estos meses. El Catálogo de Fuerzas ha revelado unas carencias significativas, las cuales, por cierto, no afectan sólo a los Estados Miembros de la Unión Europea sino también a los Aliados, pues también en la OTAN falta transporte estratégico, helicópteros, etcétera.

¿Qué hacer a partir de ahora? El objetivo estaba fijado, se han identificado las carencias y se debe seguir trabajando. Pero ¿cómo? Hay quienes piensan que debería volver a abordarse el establecimiento de unos objetivos globales de capacidades civiles y militares combinadas. Mi impresión es que las capacidades civiles —es decir, los policías, jueces, etcétera— tienen unas dinámicas, una naturaleza y, sobre todo, unas estructuras muy distintas de los militares; y por lo tanto, creo que, probablemente, la mezcla de ambas llevaría a crear más problemas y desde luego no solucionaría las carencias que ya existen. Por lo tanto, yo creo que debe empezarse a trabajar para suplir esas carencias. El problema es cómo abordarlo.

Es verdad que la Agencia Europea de Defensa va a jugar un papel fundamental en ello, pero sólo si se le permite. Si no se logra aprobar unos presupuestos para la Agencia que sean consecuentes con el objetivo y el nivel de ambición que marcan los Estados Miembros, probablemente no podrá hacer mucho. Tampoco podrá hacerlo si no logramos coordinar esfuerzos en el desarrollo de los grandes proyectos industriales.

De modo que será necesario que la Agencia Europea de Defensa —que hasta ahora ha tenido grandes logros como el establecimiento de la Visión a Largo Plazo (LTV), el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) o el desarrollo europeo de una base industrial y tecnológica— siga trabajando y que exista la voluntad política para que las industrias europeas trabajen juntas y trabajen mejor. En cuanto a proyectos e iniciativas, tendrán que seguir trabajando en el mercado europeo de equipos de defensa y deberá estudiarse y, eventualmente, articular un fondo común de inversión para investigación y desarrollo en defensa que permita un avance equilibrado.

La Capacidad de Respuesta Rápida: los Battlegroups

Más importante quizá que todo esto que estaba hablando es la capacidad de respuesta rápida. A fin de cuentas, y como decía el general MacArthur, demasiado tarde es lo que determinará nuestro fracaso en el exterior. Europa cuenta con las Agrupaciones Tácticas de Combate, los *Battlegroups*, de las que ya se ha hablado y por lo tanto no me referiré a ellas especialmente. Sin embargo, el gran debate sobre su utilización o no puede resultar al final un debate baldío. Las estructuras y las fuerzas están para ser utilizadas cuando sea necesario y cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Y en este punto, permítanme introducir una nota de prudencia. En situaciones de crisis no puede responderse impulsivamente, y, menos aún, sugerir como «cláusula de estilo», el envío de medios y capacidades militares. Los lugares de conflictos o catástrofes suelen presentar innumerables problemas: probablemente no haya carreteras, ni alimentos, ni agua potable. El que las Fuerzas Armadas puedan ir allí exige una preparación mínima, muchas veces compleja, que requiere tiempo. También requiere tiempo la toma de decisiones en el nivel político, porque previamente ha de hacerse un examen detallado de la situación, los riesgos y las necesidades. En ninguno de los dos casos puede darse la improvisación. Y por ello a veces, lo que muchos creen ver como retrasos injustificables, no son sino prudencia medida.

Volviendo a los *Battlegroups*, es verdad que no se han utilizado hasta la fecha, y que hay un gran interrogante sobre la posibilidad de desplegarlos en esos cinco más diez días de los que se

habla en el concepto (o que por lo menos tengan la capacidad inicial en el teatro de operaciones). Es verdad también que no han sido probados, pero ello es debido a que, desde que se alcanzó la capacidad operativa plena en enero de 2007, no ha habido situaciones para las que una fuerza tan reducida —1.500 efectivos— fuera adecuada.

¿Se pueden mejorar algo? Probablemente sí. Yo creo que sería bueno que, por ejemplo, hubiera un sistema de certificación europeo y que no fuera sólo de carácter nacional, algo que existe por ejemplo en la Alianza Atlántica con la NRF.

En segundo lugar, haría falta facilitar las estructuras de mando y control. Cada uno de los *Battlegroups* tiene que aportar también su propio cuartel general y eso supone una dificultad añadida a veces difícil de salvar. Habría una solución relativamente fácil. El Centro de Operaciones (OpsCen), que existe dentro del Estado Mayor de la Unión Europea, podría ser una de las soluciones. Esta opción sería viable si se incrementaran ligeramente los efectivos actuales y se flexibilizara el procedimiento de activación (hoy sometida a decisión *ad hoc* del Consejo).

Y finalmente, hay un último problema y es el de la financiación común. El principio en la Unión Europea es que, como dicen los ingleses «*costs lie where they fall*,» o lo que es lo mismo, el que genera el gasto lo asume. Cuando se habla de una responsabilidad de la Unión Europea, parece poco lógico que, salvo unos gastos comunes (apenas el 10% de los gastos totales de las operaciones), el peso del coste recaiga fundamentalmente en los Estados Miembros que se muestran más generosos en el envío de sus Fuerzas Armadas y los correspondientes medios y capacidades.

Por lo tanto, también ahí hay un campo en el que debería seguir desarrollándose la reflexión y en el que probablemente todos deberíamos hacer mayores esfuerzos.

La Cooperación Estructurada y Permanente (CEP) y las Cooperaciones Reforzadas

Anteriormente, me refería a la Cooperación Estructurada Permanente y a las Cooperaciones Reforzadas; una política nueva y otra ya prevista.

Hay analistas que han creído ver en la Cooperación Estructurada y Permanente «el euro de la Defensa» y, probablemente, sea así. Todo dependerá de cuáles vayan a ser los criterios que se establezcan para participar en esta Cooperación Estructurada y Permanente y de cuáles sean los compromisos que se deriven de la misma. Durante la Presidencia española en la Unión Europea se inició únicamente la reflexión al respecto, pues en un contexto de crisis económica es una cuestión que ahora mismo desune más que une a los Estados miembros. En todo caso, el debate está abierto y podría ser interesante que aquellos que quieran y puedan colaboren más estrechamente, dejando la puerta abierta para entradas posteriores en el «club» de quienes alcancen los criterios y obligaciones estipulados.

Las Cooperaciones Reforzadas son un mecanismo más fácil; sería útil a mi juicio que se constituyera alguna para poder evaluar si sirven para agilizar el despliegue en operaciones y la toma de decisiones, y evitar, de alguna manera, el principio de la unanimidad al cual está sometida la Política de Seguridad y Defensa. No parece muy justo que en una Europa a veintisiete baste la decisión negativa de uno para paralizar a la Unión.

La cuestión del Cuartel General de la UE

Y finalmente me referiré en este ámbito de las capacidades a lo que a mi juicio es ahora mismo la carencia más importante en la Unión Europea. La ausencia de una estructura clara de mando y control. Y digo clara porque hasta el momento se han realizado operaciones militares, pero se han utilizado soluciones no europeas: el recurso a los mecanismos de Berlín Plus de la OTAN y el uso de cuarteles generales nacionales.

Los mecanismos de Berlín Plus establecidos con la OTAN en 2003 han permitido el acceso de la Unión Europea a medios de planificación, de mando y control y de algunas capacidades de la Alianza Atlántica en las operaciones CONCORDIA, en la antigua República Yugoslava de Macedonia, y ALTHEA, en Bosnia Herzegovina. Sin embargo, en el estadio actual de desarrollo de la PCSD, parece poco apropiado que la Unión Europea tenga que depender de las capacidades que le preste la OTAN, y personal-

mente, creo que esta opción, definida y utilizada cuando la PESD echaba a andar, no volverá a utilizarse.

También se ha recurrido a alguno de los cuarteles generales nacionales predefinidos, de los que hasta el momento se han utilizado tres: el francés, en Mont Valérien, en varias ocasiones; el alemán, en Potsdam, una vez, y finalmente, Northwood, para la operación EUNAVFOR Atalanta en curso. El uso de este último reviste una importancia especial, pues ha marcado la verdadera implicación de Reino Unido en la PESD.

Pero insisto, ninguna de estas dos soluciones es plenamente satisfactoria. Una por desfasada y otra por complicada. El uso *ad hoc* de estructuras nacionales provoca grandes problemas: primero, de aportación de personal de aumento de los Estados Miembros y, segundo, de ausencia de una cultura de trabajo conjunto conforme a los procedimientos de la Unión Europea.

Ahora que la Alianza Atlántica está enfrentándose a la reforma de la estructura de Mandos, hay que reconocer que uno de sus mayores logros ha sido precisamente el haber creado una verdadera cultura de trabajo conjunto de las fuerzas armadas de todos los aliados. La Unión Europea necesita, pues, un cuartel general, no sólo para actuar, sino para asegurar que las fuerzas armadas no tengan que improvisar cada vez que se lanza una operación.

Por último, se cuenta con el Centro de Operaciones que, como ya se ha dicho, tiene un nivel de ambición muy pequeño y que podría ser utilizado para operaciones de menor entidad, que no superaran los 1.500 efectivos. Esta opción podría ser adecuada para los *Battlegroups*.

Formación y ejercicios

Todas estas capacidades tienen, además, que ser capaces de trabajar juntas y ello se consigue a través de la formación, en las academias militares y en la realización de ejercicios conjuntos. En cuanto a la formación, es especialmente relevante lo que se ha dado en denominar el «Erasmus Militar», un proyecto del que España ha sido pionera y que espero siga impulsando en el futuro.

Durante el desarrollo del MILEX 08, cuyo Cuartel General de la Fuerza se estableció en Bétera, se constató que los milita-

res de los países europeos no entendían bien el proceso de toma de decisiones, las instituciones participantes... Es cierto que los procedimientos de la Unión son complejos, distintos de los de la Alianza Atlántica y, también por ello, es preciso que desde las Academias empiecen a familiarizarse con lo que es esta Política de Seguridad y Defensa.

También los ejercicios son esenciales, sobre todo cuando no hay otra manera de trabajar juntos. Por ejemplo, el ejercicio Azor de helicópteros, que organizó España durante la Presidencia española de la Unión Europea, es un buen ejemplo de cómo debemos proceder en el futuro; y debemos proceder no sólo con la Unión Europea, sino también con todos aquellos otros Estados que participan o quieren participar con la Unión Europea en sus operaciones.

IV. EL ENFOQUE INTEGRAL

Hemos dicho también al principio que, además del entramado institucional, de los procedimientos y de las capacidades, es preciso asegurar la coordinación y el uso óptimo de todos los medios disponibles, o lo que es lo mismo, lograr el Enfoque Global o Integral. En la Unión Europea queda aún mucho por hacer en este campo; tanto a nivel interno —institucional, de capacidades y de las diferentes políticas—, como externo, con otras organizaciones o actores que se encuentren en los mismos escenarios de conflicto.

A nivel interno e institucional, porque las tradicionales luchas entre la Comisión y el Consejo no pueden continuar; porque la respuesta a las crisis no puede ser sólo civil o militar; porque la cooperación al desarrollo por sí sola no es suficiente, y porque todos y cada uno de ellos deben estar cuando son necesarios y apoyarse mutuamente.

También la cooperación e interacción civil-militar debe seguir mejorando. El caso de Somalia es paradigmático. Se ha puesto en marcha una operación militar, EUNAVFOR Atalanta, en las aguas frente a las costas de dicho país, pero con ello se ataja únicamente el síntoma de la enfermedad. Por eso, la Unión Europea ha abordado el problema desde todos los ámbitos: el desa-

rrollo de capacidades judiciales y penitenciarias regionales, ayuda al desarrollo, formación y entrenamiento de las fuerzas de seguridad somalíes con la misión EUTM-Somalia... Se ha marcado el rumbo futuro de la acción exterior de la Unión y las lecciones aprendidas que en el futuro puedan extraerse permitirán seguir mejorando los resultados.

Y aunque el éxito no sea una cuestión aritmética, sólo si se trabaja coordinadamente en todos los frentes y con todos los medios disponibles, lograremos acercarnos al mismo y asegurar una estrategia de salida de los teatros de operaciones.

En cuanto a las políticas, una vez desaparecidos los «pilares», y mejorado —al menos jurídicamente— la relación interinstitucional, deberían experimentar una mayor coherencia y abordar todas las dimensiones de los problemas. Y entre ellos, me gustaría destacar el de la seguridad marítima.

La Comisión ha desarrollado la Política Marítima Integrada, que incluye las condiciones de navegabilidad que deben respetarse en las aguas de la Unión Europea y las políticas marítimas, aduaneras, de pesca, o medio ambientales. Ahora es el momento de completarla con el ya desaparecido Segundo Pilar para lograr un marco coherente. España, durante la Presidencia de turno del Consejo de la Unión, ha iniciado el proceso, y la culminación del mismo constituiría un avance fundamental en la dimensión marítima.

El uso de medios y capacidades militares en emergencias y catástrofes

En cuanto a las capacidades y el enfoque global, en situaciones de emergencia, la Unión Europea debe ser capaz de movilizar los medios y capacidades necesarios, incluidos los militares, y articular unos mecanismos de coordinación y de financiación adecuados.

Cuando ocurren catástrofes naturales o provocadas por el hombre, a menudo hay que movilizar una gran cantidad de recursos; asegurar que lo que los Estados Miembros aportan es lo que se necesita; evitar duplicidades y hacerlo en el menor tiempo posible. En este sentido, los medios y capacidades militares, por su capacidad de despliegue, por su disponibilidad y por los

medios de los que disponen han sido utilizados tanto en el tsunami del Océano Índico del 2004 como en el terremoto que asoló Haití.

Por lo tanto, son un útil importante pero cuyo uso habrá de decidirse a la luz de varios factores: la voluntad del país afectado, las necesidades existentes en el ámbito de la protección civil y los actores humanitarios. No debe olvidarse que los medios y capacidades militares complementan a los medios y capacidades civiles.

En 2006, los Mecanismos de Coordinación de Crisis intentaron garantizar un proceso de decisión rápido y una coordinación adecuada de las contribuciones de los Estados Miembros. Pero la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con el nuevo marco institucional y, sobre todo, la Cláusula de Solidaridad, hace ahora necesario volver a plantear la cuestión.

La relación UE-OTAN en la gestión de crisis

Por otra parte, la Unión Europea no es el único actor internacional capaz de contribuir a la solución de los conflictos o de paliar los efectos de las crisis.

La Unión está trabajando cada vez más con la alianza Atlántica y resulta difícil concebir un escenario en el futuro en el que las dos no estén presentes. La cooperación es, pues, obligada. Berlín Plus es el pasado, es un marco que ha sido útil pero que está superado y es claramente insuficiente.

A pesar de su juventud, la Europa de la Seguridad y la Defensa ha demostrado su capacidad y ya no necesita recurrir a los medios y capacidades de la Alianza. Además, cuando nació Berlín Plus, se partía del principio de que la Unión Europea no estaría en un teatro de operaciones donde la OTAN estuviera desplegada. Afganistán, Kosovo y las aguas de Somalia han roto con ese principio, y cada vez más nos encontraremos en los mismos lugares, ya sea con sendas operaciones militares —como en las aguas frente a las costas de Somalia—, ya sea con una operación militar —KFOR o ISAF— y civil la otra —EULEX Kosovo o EUPOL Afganistán. Necesitamos, desde luego, trabajar juntos para asegurar los mejores resultados posibles, pero también porque de ello depende la seguridad de los hombres y mujeres desplegados allí, especialmente

cuando se trata de una misión civil que se desarrolla simultáneamente a una operación militar en un entorno de seguridad muy volátil, como es el caso de Afganistán.

Berlín Plus no sirve para esta cooperación y tampoco parece adecuado seguir articulando soluciones *ad hoc* sobre el terreno. Quizás una de las cuestiones pendientes más importantes en las relaciones UE-OTAN sea precisamente la articulación de unos mecanismos escritos que permitan que militares y civiles trabajen juntos en el teatro de operaciones, y, sobre todo, que se aporten las capacidades y los medios que unos necesitan y los otros tienen.

También la UE y la OTAN deben consolidar la cooperación militar-militar. Las capacidades nacionales son unas para todos — ONU, UE y OTAN— y, especialmente en un contexto de crisis económica como el actual, debe asegurarse un uso óptimo de las mismas. Los esfuerzos que UE y OTAN despliegan actualmente en aras de la seguridad de las aguas demuestran que es posible trabajar de forma armoniosa, sin necesidad de lanzar operaciones paralelas. EUNAVFOR ATALANTA y las SNMG de la Alianza están realizando una importante contribución a la seguridad de la mar. Probablemente haya margen para mejoras, especialmente el diseño de mecanismos operativos escritos para asegurar la eficacia, pero constituye un buen punto de partida para el futuro.

La UE y la ONU

La Unión Europea trabaja muy bien con Naciones Unidas. Ha sabido responder con celeridad y flexibilidad a las peticiones de la ONU y la cooperación ha sido un éxito.

El 31 de agosto de 2004 el entonces Secretario General, Kofi Annan, asistió al CAGRE extraordinario de la Unión Europea para solicitar medios y capacidades de la Unión para ampliar la FINUL, la misión establecida en Líbano. Y la Unión Europea respondió de forma inmediata sin establecer una operación PESD en paralelo. España, Francia, Italia y otros respondieron de forma inmediata ante la grave situación que se vivía en Líbano y pusieron a disposición de la ONU los efectivos, medios y capacidades necesarios.

En otras ocasiones, la Unión Europea ha lanzado operaciones propias a fin de completar temporalmente los esfuerzos de la ONU o para reforzarlos en ocasiones puntuales. Así, en 2003, Naciones Unidas pidió a la Unión Europea que aportara efectivos adicionales en la República Democrática del Congo, tras las masacres ocurridas en Bunia, en la región de Ituri, mientras generaba y desplegaba las fuerzas suficientes para controlar la situación. Y la Unión Europea puso en marcha la Operación Artemis. También lo hizo más recientemente con EUFOR Chad/ RCA, en la frontera entre ambos países durante doce meses. Y se reforzó a la MONUC, de nuevo en la RD del Congo, con ocasión de los comicios de 2006 mediante el lanzamiento de la Operación EUFOR RDC.

La UE y la UA

La Unión Europea está avocada a trabajar cada vez más con la Unión Africana, no sólo en el fortalecimiento de medios y capacidades a través de la iniciativa Euro Recamp, sino también fomentando la formación de sus fuerzas para que puedan responder a las crisis que se produzcan en ese continente, dentro de lo que se ha dado en denominar la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana.

El papel de los terceros países en las operaciones

Finalmente, me gustaría referirme a un fenómeno creciente: la participación de países terceros en las operaciones de la Unión Europea (y también de la OTAN). Sirvan como ejemplo dos: en EUFOR ALTHEA, en Bosnia Herzegovina, de los 27 países contribuyentes, 22 son Estados Miembros y cinco no, el porcentaje «externo» es notable; en ISAF participan 28 aliados y 17 países que no lo son.

Y vale la pena subrayar la contribución de países como Turquía o Rusia a las operaciones PESD. Turquía ha participado en todas las operaciones militares que ha lanzado la Unión Europea con excepción de la EUFOR Chad, y, en alguna de ellas, como EUFOR RD Congo, con una capacidad crítica: un avión para el transporte intrateatro. Rusia, por su parte, aportó otra esencial, helicópteros, en EUFOR Chad/RCA.

Con ellos se comparte información, participan en los cursos de la Escuela de Seguridad y Defensa Europea, alguno, como Noruega, tiene acuerdos administrativos con la Agencia Europea de Defensa, y también con algunos países terceros se han firmado Acuerdos de Seguridad y Acuerdos Marco de Participación en operaciones.

Este fenómeno seguirá consolidándose en el futuro y las fórmulas de cooperación actuales habrán de ser revisadas, pues ya hoy son consideradas insuficientes. Los países terceros que contribuyen a las operaciones ya reclaman un mayor peso en los procesos de toma de decisiones de las operaciones en las que participan y a las que, a veces, aportan medios y capacidades esenciales. Quieren estar más presentes.

El debate que se produce en la Unión Europea se produce también en la Alianza Atlántica. Probablemente en ambos foros sea preciso articular nuevas fórmulas que permitan una mayor asociación a lo largo de todo el ciclo de preparación y desarrollo de las operaciones, del proceso de «perfilamiento» de las decisiones o, como dicen los ingleses, el *decision shaping*, preservando en todo caso la autonomía de decisión de la UE y de la OTAN.

V. FINANCIACIÓN

Para terminar, el último punto que me gustaría tratar es el de la financiación. En la Unión Europea hay una clara distinción entre misiones civiles y operaciones militares. Las misiones civiles son financiadas con cargo al presupuesto comunitario, mientras que las operaciones militares se nutren sólo parcialmente porque, como indicaba anteriormente, el principio general es que lo asume quien lo devenga, a través de un mecanismo que se denomina el Mecanismo ATHENA. En este mecanismo se aporta una cantidad que es medida sobre la base del PIB y que, en el caso de España, debe ser algo más del 8% y que, por ejemplo en el caso de Alemania, llega hasta el 20%. Esta financiación común, insisto, sólo cubre el 10% de los gastos totales.

Los debates han sido muchos y continuarán. Hay algunos países que no desean incrementar aquellos conceptos que serían cubiertos con el Mecanismo ATHENA como, por ejemplo, los

costes de despliegue. En realidad, consideran que asumirían un doble pago, pues son los que más tropas aportan a las operaciones, y, al mismo tiempo, los que más contribuyen a este Mecanismo ATHENA.

El debate sigue abierto pero, si de verdad se quiere asegurar una respuesta rápida e incentivar la participación de todos en las operaciones, será importante mejorar el marco existente.

VI. CONCLUSIÓN

En poco más de una década, Europa ha empezado a demostrar que, como dice la Estrategia Europea de Seguridad, está dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor. Sin duda, queda mucho por hacer y el contexto actual de la crisis económica podría retrasar algunas de las decisiones necesarias para lograr avances sustantivos.

Yo quiero creer, sin embargo, como Jean Monnet, que los hombres sólo aceptan el cambio resignados por la necesidad y sólo ven la necesidad durante las crisis.

CONSIDERACIONES SOBRE EL FUTURO DE LA SEGURIDAD EUROPEA

SERGIO CUESTA FRANCISCO

Diplomático

En 2003, el politólogo estadounidense Robert Kagan escribió el libro «Of paradise and power», en el que enunciaba su clásica teoría que afirmaba que los americanos eran de Marte, mientras que los europeos eran de Venus. Siempre resulta complicado explicar la distinta concepción que se tiene del poder y del uso de la fuerza a ambos lados del Atlántico que, por aquel entonces, era especialmente clara por la oposición de Francia y Alemania, por ejemplo, en el conflicto de Irak. Pues bien, en su obra hay una serie de frases hechas que creo que pueden ayudarnos a entender la realidad de las cosas.

El Profesor Kagan sostenía como tesis principal que era muy fácil que Europa no se diera prisa en establecer una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), no dedicara a esto tantos recursos y no adoptara un papel proactivo en la escena internacional en el uso del *hard power* militar, sino que aplicara un papel más reactivo, reducido en ocasiones a arreglar los platos rotos o a enviar misiones mixtas, con un componente menos militar que el papel que adopta Estados Unidos (EEUU) o la propia OTAN puesto que carecía de estímulos para ello. Es decir, la seguridad proactiva que brindan los EEUU y la OTAN ya está ahí, tanto para aquellos miembros de la Unión Europea que tienen reconocido constitucionalmente un estatuto de neutralidad (como Irlanda o Austria), como para aquellos Estados que son miembros de la OTAN y que, a través de esa organización, ya participan en la construcción de una estrategia de seguridad y una serie de operaciones militares más duras. Es muy difícil compe-

tir con la OTAN, que contaba con más de cincuenta años de historia cuando la Unión Europea apenas empezó a desarrollar el embrión de lo que ahora tiene, tanto en Política Exterior y de Seguridad Común como en PCSD. Se suele decir que «cuando lo que tienes es un martillo todo empieza a parecerse sospechosamente a un clavo»; cuando la mayoría de los Estados europeos no tiene las capacidades de despliegue en otros terrenos que tiene EEUU, dado que muy pocos ejércitos europeos tienen esa capacidad expedicionaria —como pueda ser el Reino Unido—, quizás se muevan muchas veces más cómodamente en el ámbito de la OTAN que en la esfera de la construcción de una política europea alternativa.

Haciendo un poco el papel de «abogado del diablo» para estimular el debate, no sé si el Tratado de Lisboa es realmente una «revolución» en materia de PCSD o si simplemente es una «evolución», porque en ocasiones las instituciones están sobrevaloradas. Como saben, Henry Kissinger se preguntaba «¿a qué número tengo que llamar si quiero hablar con la Comunidad Europea?»; a pesar de que el Tratado de Lisboa ha intentado simplificar esta cuestión, su nueva estructura presenta algunas debilidades. Resulta muy complicado pretender que la Alta Representante tenga a la vez un papel en la antigua PESC y en la nueva PCSD —estamos hablando de que una misma persona haga de Ministro de Asuntos Exteriores y de Ministro de Defensa, siendo realmente difícil conciliar ambas estructuras. Además, por debajo sigue habiendo un magma tal de comités, de formaciones del Consejo y de grupos de trabajo, que es muy difícil que desde fuera nos perciban como un actor en el terreno de la defensa homogéneo y capaz de reaccionar con la misma velocidad e, incluso, previsibilidad que lo harían Rusia, EEUU o cualquier potencia al uso. Evidentemente estamos muy lejos de esta situación.

Incluso, hay quien ha llegado a dudar del papel que pueda tener la Alta Representante en impulsar esta política, puesto que durante la Presidencia española del Consejo fue muy criticada su ausencia en el Consejo de Ministros de Defensa que se celebró en Palma de Mallorca. Aunque no ha sido su única ausencia, es uno de los motivos por los que— no sé si justa o injustamente— ha sido criticada. Evidentemente, estamos asistiendo a un cambio

institucional, pero hasta que no haya una necesidad acuciante va a ser muy difícil que se den pasos de gigante en esta política. Personalmente, creo que vamos a seguir evolucionando, pero es un proceso muy complicado. Si en otros ámbitos se ha acabado compartiendo soberanía porque no quedaba más remedio, es el caso del euro, entonces, ¿por qué no ocurre lo mismo en política de defensa? Pienso que es porque falta este estímulo, por lo que decía Robert Kagan, porque ya lo damos por supuesto. Es decir, los ciudadanos europeos intuyen, saben que están seguros —o se sienten seguros—, al menos, frente a las amenazas convencionales o tradicionales. No sé si ese sentimiento obedece a una realidad, pero, si económicamente puede existir un sentimiento de que Europa se va quedando atrás, de que es necesaria la adhesión al euro o la plena integración económica o, incluso, la armonización fiscal para que unos Estados no se beneficien de ventajas competitivas que lleven a desplazamientos bruscos de capital en las empresas, no veo esa preocupación en la ciudadanía europea en el área de Defensa. Y, hasta que no se suscite ese sentimiento de necesidad, creo que va a ser complicado avanzar. A pesar de la cooperación estructurada permanente, a pesar de todos los pasos adelante que sin duda se van dando —y que son importantes—, veo carencias.

Un libro de los años cincuenta, *The European Rescue of the Nation State*, afirmaba precisamente que los Estados, para conservar su soberanía económica, habían cedido ciertas áreas de esa soberanía a la Unión Europea. Sin embargo, a pesar de que en Saint-Malo en 1998 se dio sin duda un paso adelante, ¿cuál es el estímulo para que el Reino Unido, con un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, fuerzas nucleares propias y una buena relación e interoperabilidad con las fuerzas de los Estados Unidos, decida invertir un capital político en construir una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa? No sé si sucederá algún día, pero actualmente no lo veo. De momento, creo que el papel de la Unión Europea es muy importante, pero está siendo limitado y así continuará durante un plazo medio-largo, jugando un papel reactivo en la medida que intenta defender aquellos intereses europeos que se ven amenazados. Cuando repasamos las operaciones que se han mencionado anteriormente, ob-

servamos cómo Atalanta obedece a una necesidad generada por la alarma social y de ciertos sectores económicos que ha provocado la piratería en el Índico. También la pequeña misión de formación en Somalia —una forma de contribuir a la estabilidad de la zona— o Althea (Bosnia Herzegovina), en nuestro patio trasero, en las fronteras de la Unión Europea. Sin embargo, hoy por hoy, es más difícil concebir una acción europea, por ejemplo, en aguas del Pacífico o en algún teatro lejano, donde sí que llegan otros actores. Por eso, a pesar de las escaladas de tensión regional en la península coreana, entiendo que al público europeo medio le parezca algo que no amenaza su seguridad directa.

En resumen, desde una visión puramente subjetiva, creo que el cambio institucional, salvo que no venga acompañado de un *crescendo* de las capacidades reales, va a conducir a que todavía se tarde muchísimo tiempo en que esta política llegue el mismo nivel de actividad y de proactividad al que ha llegado, por ejemplo, la OTAN.

MIGUEL ÁNGEL BALLESTEROS MARTÍN

*General Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Ministerio de Defensa*

Si miramos hacia atrás en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) hay que ser optimista. La cumbre franco-británica de Saint-Malo de 1998 representa un hito en la construcción de la actual PESD. En efecto, Francia y el Reino Unido son los únicos dos países europeos capacitados para hacer de locomotora en temas de seguridad y defensa, Alemania, condicionada por una historia compleja, no ejerce un papel impulsor en este caso. Por tanto, los líderes naturales, el motor del desarrollo de la PESD —que quiere ser «común», según la etiqueta el Tratado de Lisboa, pero que hoy por hoy no es Política Común de Seguridad y Defensa— son británicos y franceses. Cuando ambos países se ponen de acuerdo, como hicieron en Saint-Malo, automáticamente sus conciertos se trasladan al ámbito europeo, en este caso, en la Cumbre de Colonia, seis meses después. Por todo ello, hay que ser optimistas porque en sólo algo más de una década se han hecho veinticuatro operaciones civiles y militares y se ha avanzado mucho.

Hay que ser pesimista cuando miramos al futuro. Hay que decir, siendo optimista y pesimista, que lo que dice el Tratado de Lisboa en su artículo 42.2 es que la Política Común de Seguridad y Defensa incluirá la «definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común». Parece que el objetivo es un «ejército europeo», una defensa común. Puestos en una mesa a hablar de futuro, yo nunca hablaría de una «defensa común». Para que Irlanda cambiara el sentido del voto en el referéndum, exigió una garantía, que, por

otro lado, no necesitaba, puesto que a continuación dice en el mismo artículo «una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». Es decir, basta con que haya un país miembro que se oponga para que no se pueda llegar a esa defensa común. Pero Irlanda además quiso, para mantener su tradicional neutralidad, trasladar a sus ciudadanos un mensaje de que esa situación no se produciría nunca.

Se habla de una Política Común de Seguridad y Defensa como si existiera en el Tratado desde siempre, desde Maastricht, aunque no sea así. Toda la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) está en el ámbito intergubernamental, lo que significa que cualquier decisión la ha de tomar el Consejo, en sus diferentes modalidades, pero siempre se tienen que reunir los veintisiete para tomar una decisión. Hemos dado un paso tremendo con la figura del Alto Representante y el papel y atribuciones que tiene ahora, pero seguimos en el ámbito intergubernamental, por lo que hay que ponerse de acuerdo todos para tomar decisiones, pequeñas o grandes.

Y hay que decir que ese artículo 42.2 es el artículo 17 del Tratado de Maastricht, o sea, que no hemos inventado nada nuevo. Es el mismo, lo que pasa es que ahora ya sí que parece que nos lo queremos tomar en serio. Si queremos que antes de que aprobemos el siguiente Tratado —antes de diez años, por poner una cifra— hayamos alcanzado esa Política Común de Seguridad y Defensa, necesitamos una estrategia, una hoja de ruta, una trayectoria de cómo políticamente lo vamos a lograr. Y eso probablemente debería volcarse en un *Libro blanco* de la seguridad europea. Además, la Unión Europea es muy proclive a hacer *libros blancos*, lo cual es positivo porque establece las líneas políticas. Por el momento, no parece que estemos en esa dirección. Si me preguntan si se dan las circunstancias en la población para que se produzca esa integración, yo diría que sí. Aunque estamos en el ámbito intergubernamental, sin embargo, según el euro-barómetro, el 77% de los europeos son partidarios de una mayor integración en la política de seguridad y defensa, y sólo el 18% están en contra; mientras que alemanes, franceses y españoles somos más partidarios que la media europea, que es esa media del 77%, sólo el 56% de los británicos apoya ese desarrollo. No obs-

tante, estamos por encima de la mayoría, o sea, que el Gobierno conservador británico en este momento no lo tendría tan mal de cara a su electorado.

¿Qué se necesita? Voluntad política. Y aquí me acojo a las palabras de Nicolás Sarkozy, que decía que «cuando Europa quiere, Europa puede». El problema es que Europa hace muchos años que no quería. Todavía es más ilustrativa su pregunta. «¿Europa quiere paz o quiere que la dejen en paz?». Aquí encaja también saber qué papel quiere jugar Europa en el mundo. ¿Quiere de verdad ser un actor global? Porque, aunque su estrategia actual habla de contribuir a la paz del mundo, de lo que habla es de consolidar el orden internacional multilateral y de crear seguridad en los países vecinos. Está hablando como un actor regional. Mi teoría es que la estrategia actual está finiquitada y, aunque fue un gran avance que hay que agradecer al Señor Solana, necesitamos ahora que la Señora Ashton haga lo mismo. Ahora ella tiene más poderes. Necesitamos una estrategia nueva porque el Tratado de Lisboa nos habla de una «cláusula de solidaridad» y de una «cláusula de asistencia mutua» que, si se quisiera políticamente, podría ser el equivalente al artículo 5 del Tratado de Washington, de defensa mutua (firmando así el acta de defunción de la Unión Europea Occidental, UEO). El artículo V del Tratado de la UEO contempla que, si se ataca a alguno de los miembros de la Unión, el resto de miembros tienen que acudir en su ayuda. Esto mismo es lo que dice la «cláusula de asistencia mutua», aunque apostilla que respetando la política interna de cada país, por lo más de uno se pueda escapar.

También soy optimista en otra cosa. Los veintisiete Estados miembros conforman un conglomerado verdaderamente «endemoniado». Veintiún países de la OTAN, cuatro países neutrales y dos neutralizados de la guerra —neutral y neutralizado son visiones distintas—. Suecia e Irlanda, tienen además unas perspectivas de neutralidad muy arraigadas. Se lo permite su posición geopolítica en el mapa. Austria y Finlandia fueron neutralizadas, porque estaban en medio de los dos bloques, aunque, posteriormente, se han acabado encontrando cómodas y participan en las misiones de paz. En este contexto, a través de las operaciones de paz se está produciendo la interrelación entre los distintos Esta-

dos miembros. Es decir, la integración que conceptualmente debería venir de arriba-abajo, está surgiendo de abajo-arriba.

Para terminar, cabría preguntarse qué tiene que reunir esa nueva estrategia que, aunque debiera formularse, veo muy difícil que así se haga. De hecho, en el segundo semestre de 2008, bajo Presidencia francesa, se intentó revisar la Estrategia de 2003 al cumplirse cinco años de la misma. Los franceses eran conscientes de que ya no valía. Me consta que se hizo una consulta dentro del COPS a los embajadores para ver cómo lo veían. Los representantes centroeuropeos mostraron recelo respecto de una posible revisión ante la potencial imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre cuáles son las amenazas para el conjunto de la Unión. Los países mediterráneos, por ejemplo, tenemos muy claro que las amenazas, como dice la estrategia anterior, son el terrorismo, los conflictos internacionales y las armas de destrucción masiva, mientras que para Estonia, Letonia y Lituania el enemigo es Rusia. Entonces, para evitar mostrar desacuerdo tanto en los intereses comunes como en las amenazas, la Estrategia se mantuvo tal cual. De hecho, se hizo un informe en diciembre de 2008, añadiendo los ciberataques, el cambio climático y la seguridad energética —sobre los que sí existía acuerdo—, pero sin cambios en la Estrategia de 2003.

¿Qué se necesita entonces para plantear una nueva estrategia? Voluntad política y un liderazgo claro. No sé si existe ese liderazgo. No sé si existe el «Javier Solana» capaz de ir un poco más lejos de lo que le permiten sus atribuciones. Lo dejo para el debate. ¿Qué se necesita? Determinar los intereses comunes. Pero es difícil. Existen sensibilidades muy diferentes en este momento entre «viejos» y «nuevos» Estados miembros sobre el papel que juegan en la Unión. También se necesita, concretamente, establecer qué tipo de relaciones vamos a tener con Rusia, quien nos manda permanentemente un mensaje: «Necesitamos un espacio de seguridad europea y la OTAN no es el marco adecuado. Creemos uno nuevo». ¿Cuál sería el espacio natural? La OSCE. Pero esta organización se ha quedado para poco más que para, por así decirlo, supervisar elecciones. Por tanto, hay que establecerlo. ¿Qué papel puede jugar la UE? Considerando que la UE tiene un interés muy importante, como es la seguridad energética

—un riesgo apuntado por el documento Solana— y, dado que el riesgo energético viene de aquí, sería lógico establecer un sistema donde todos nos encontremos cómodos y confortables. ¿No hay antecedentes para la búsqueda de un espacio común? Sí, están los acuerdos de Corfú, en 1994. Pero hay que encontrar una solución a estas relaciones. La UE tiene que aspirar a ser la bisagra entre una Rusia renacida como potencia regional, que pretende ser potencia mundial de nuevo, y el resto de actores internacionales, especialmente EE.UU.

Si queremos ser un actor planetario, hay que decidir cuáles son los espacios en los que vamos a actuar. La UE tiene que analizar espacios globales y ver qué papel quiere jugar y, a partir de ese papel, establecer capacidades. ¿Qué tipo de capacidades? Si algo caracteriza a la PCSD son las capacidades que puede desplegar. Eso es la UE más la voluntad política, pero aquí es donde encontramos las grandes dificultades por la existencia de diferentes sensibilidades.

Para terminar, recordar la necesidad de la integración de la enseñanza o la educación. De mi propia experiencia profesional y del análisis de los conflictos, deduzco que todos estamos de acuerdo en que las operaciones son hoy multinacionales. Por lo tanto, esa sería la primera cuestión: tenemos que entendernos con nuestros posibles aliados, lo que significa ir más allá de la OTAN. En ISAF no hay sólo 28 países OTAN, hay 17 más. En Atalanta también hay más países participantes. ¿Qué hay que hacer? Saber moverse en un ámbito internacional. Si me perdonan la inmodestia, a los militares de la OTAN nos lo han impuesto y hemos sabido hacerlo bien. Si juntas a un francés, a un danés, a un americano y a un español, no hay problema. Se sabe cómo funcionamos.

Todos sabemos que los conflictos hoy se resuelven con capacidades civiles y capacidades militares. Es lo que la OTAN llama *comprehensive approach*, una aproximación integral. Esto significa que hay que planear con diplomáticos, militares, ingenieros, con la Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo del Ministerio de Exteriores, etc. En estos casos, sin embargo, no nos entendemos tan bien, aunque todos hablamos español. Es mucho más complicado. ¿Qué necesitamos? Formación. En un mo-

mento determinado de la carrera de los militares, los diplomáticos y demás agentes, deberíamos juntarnos durante un tiempo para explicarnos unos a otros cómo trabajamos y entendernos. Eso se empieza a hacer. Hay que trabajar en el ámbito multinacional y en el ámbito de la integración de capacidades civiles y militares.

Para terminar, si tuviera que resumir qué es la PCSD, o lo que debe ser, diría que son capacidades civiles y militares en condiciones de ser empleadas y con la voluntad política de ser empleadas. Para avanzar en esta PCSD necesitamos una nueva estrategia que, teniendo en cuenta la competitividad de los países miembros de la UE, estimule su cooperación y la solidaridad. Decía Jacques Delors que «la competitividad estimula, la cooperación nos hace más fuertes y la solidaridad nos une».

JAIME DOMÍNGUEZ BUJ

Teniente General

Jefe del Estado Mayor del Mando de Operaciones

Estado Mayor de la Defensa

Voy a intentar hacer un análisis puramente objetivo en relación a la situación política actual, desde que el 1 de diciembre de 2009 entrara en vigor el Tratado de Lisboa, y a la vista de lo que está escrito en él, además de diversos documentos y acuerdos de la UE.

Partiendo de estos documentos, ¿cómo quiere la UE que sea su política de seguridad y defensa en el futuro? Para ello, analizaré el presente más el impulso previsto en las tres áreas que me atañen directamente, a saber: la gestión de una crisis fuera de la UE, la defensa ante una amenaza compartida por varios Estados miembros de la UE, y la defensa ante una amenaza individual a uno de los miembros.

Gestión de una crisis fuera de la UE

Comenzaremos, pues, por la gestión de una crisis fuera de la UE. La situación actual hasta diciembre de 2009 es la siguiente: la Unión Europea se había limitado a las denominadas *misiones Petersberg* (misiones humanitarias; evacuación de residentes europeos en países con algún tipo de problema, lo que se llaman operaciones NEO; y operaciones de gestión de crisis con empleo de medios complejos militares). Esas misiones Petersberg, pueden llegar a la imposición de la paz, es decir, a emplear la fuerza para detener un conflicto. ¿Qué capacidades tiene la UE para esto? Empezaremos por las capacidades en el ámbito del C³I (Mando, Control, Comunicaciones e Inteligencia).

Respecto al Mando y Control, se ha dicho ya varias veces que hay seis cuarteles generales que, desde el territorio de la UE, podrían dirigir una Operación. Son los ofrecidos por Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Grecia y el propio del Estado Mayor Internacional. Entre todos los problemas el principal es que el personal destinado en el Estado Mayor Internacional es muy reducido por lo que, en caso de activarlo como Cuartel General para conducir una Operación, debe ser reforzado mediante contribuciones de los Estados que van a participar y, aunque es cierto que previamente existen unos procedimientos de trabajo, el personal tiene que aprender a trabajar en común, lo que siempre requiere un largo periodo de puesta en marcha. Esa situación es igual en los otros cinco cuarteles generales disponibles y, por ello, para dirigir una determinada operación se activa uno cualquiera de los seis, habitualmente por ofrecimiento nacional en el que tiene mucho que decir la nación que liderará la Fuerza.

Respecto a lo que se denomina CIS (sistemas de información y comunicaciones), que posibilitan el mando y control, la disponibilidad es nula, no hay nada. Se trabaja con los sistemas que dan los países o con los sistemas de OTAN por los acuerdos de Berlín Plus. No estamos hablando de los sistemas, sino de que las claves son las que emplea la OTAN, las frecuencias son las que emplea ésta e incluso los formatos para mandar un mensaje.

Por otra parte, en Inteligencia tenemos el Centro de Satélites, el programa Helios y la que aporta cada Estado participante.

Pero, en conjunto, para este tipo de misiones, todo esto que parece poco, está funcionando bien, porque el gran valor añadido que proporciona la UE son los procedimientos. Aquí estamos hablando otra vez del *comprehensive approach*, de esa integración de capacidades civiles y militares, que puedo decir que se está cumpliendo porque lo estoy viviendo en la operación Atalanta. Entre los actores presentes en esta operación, encontramos la OTAN, pero, la que de verdad gestiona acuerdos, financia lo militar y lo civil, establece acuerdos con Seychelles, con Kenia, etc., es la Unión Europea. El gran valor que aporta la UE es la unión de lo militar y lo civil.

Acerca de las fuerzas, ya se ha dicho que tenemos dos *Battle Groups* de 1.500 personas cada uno, activados permanentemen-

te, con una capacidad de actuación rápida. No obstante, tenemos un problema muy serio: se ha hablado antes del problema de la proyección estratégica, pero además tenemos el problema del apoyo logístico a esos dos batallones de combate.

En cuanto a financiación, aunque la UE dispone del mecanismo Athena, en el acuerdo de la UE se dice que ésta financia con sus presupuestos todas las operaciones, excepto las militares. Entonces, realmente existe un problema, en el que no quiero insistir porque ya se ha mencionado antes, pero es evidente que si un determinado país pone los efectivos, además tiene que pagar la proyección cuando la bandera de esa Fuerza no es la propia, sino de la Unión Europea. Esta es la situación actual.

A la vista de lo analizado hasta este momento, y aunque los procedimientos y los medios podrían ser mejores, podemos afirmar que estamos capacitados para llevar a cabo esa gestión de crisis fuera del territorio de la Unión Europea. De hecho ya se han realizado 24 misiones y todas han salido bien.

¿Cuál es el impulso previsto en el ámbito de actuación ante una crisis fuera de la UE? Los tipos de misiones que añade el Tratado de Lisboa al hilo de ese marco del *comprehensive approach* son las siguientes: operaciones de desarme —tiene que haber un componente político, un componente militar, un componente de presión económica, legal, etc.—; asesoramiento y asistencia militar, o sea, ayudar a las naciones a estructurar su defensa para no depender solamente de sus medios; y, finalmente, el más claro dentro de la integración civil-militar, la estabilización al término de un conflicto, claramente, la UE le saca así partido a las ventajas de que dispone.

En cuanto a sus Capacidades, hay un plan de desarrollo de capacidades en el que la Agencia Europea de Defensa tiene que trabajar con el Comité Militar porque así está previsto.

En Mando y Control se prevé que, en lugar de que haya muchos cuarteles generales vacíos, que sea el de la UE el que tenga permanentemente esa capacidad de dirección de una misión. Esto facilitaría que se pueda empezar a actuar desde el primer día porque los distintos agentes estarían trabajando juntos.

El problema es que CIS supone una inversión de tiempo y dinero considerable, pero en esa línea se está empezando a de-

sarrollar un sistema de la casa Thales que se va a probar ya en Atalanta y que proporcionaría un sistema de mando y control propio a la UE.

En Inteligencia, a partir del año 2015 se implantará un nuevo proyecto de satélites, el MUSIS, que ampliaría la capacidad de inteligencia de seis naciones: Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia e Italia.

En Fuerza, se mantendrán los dos *Battle Groups* y, aparte, hay dos iniciativas de respuesta rápida en estudio, una naval y otra aérea. Además, continuamos hablando del famoso *Headline Goal* militar. En 2003 debería haberse alcanzado el compromiso de poder emplear hasta 60.000 militares en misiones de PESD; sin embargo, ese compromiso, adoptado en diciembre de 1999 en Helsinki, nunca se ha realizado. La presidencia francesa de la UE volvió a resucitarlo y se ha incorporado a los *Headline Goals* de 2010, pero el máximo número de personal militar que se está empleando ahora es dos Agrupaciones Tácticas de 1.500 efectivos cada una. Por tanto, esto limita nuestro nivel de ambición.

Se va a mejorar la Proyección y el Sostenimiento. Se está estudiando un proyecto de una flota europea de transporte y se quieren mejorar los mecanismos Berlín Plus para utilizar las capacidades de la OTAN a las que también se ha hecho referencia.

En cuanto a los procedimientos, cuanto más los empleamos, mejores son los resultados y eso da ánimo para seguir.

En cuanto a financiación, seguimos igual. Existe un fondo inicial que se ha aprobado en el Tratado de Lisboa, pero un fondo que tienen que aportar los propios países participantes y sólo de forma voluntaria, con lo cual, personalmente, considero muy utópico que los países aporten dinero para posteriormente tener que dar más durante el desarrollo de las misiones.

En resumen, desde un punto de vista objetivo, el futuro de la UE en la gestión de crisis —dado que las nuevas misiones no son muy exigentes desde el punto de vista militar sino más bien desde el punto de vista de los procedimientos—, creo que Europa puede razonablemente llegar a ser un actor internacional en la gestión de crisis limitadas que puedan afectar a la seguridad internacional.

Defensa ante una amenaza compartida

Mucho más brevemente, hablaré de la defensa ante una amenaza compartida por todas o varias naciones de la UE. La situación actual es que no tenemos capacidades para ello. Si el actual Sistema de Mando y Control no es capaz de dirigir a 3.000 ó 6.000 personas, imagínense a todos los ejércitos europeos. Sería imposible.

En cuanto a fuerzas, el Consejo de la UE se fijó el objetivo de 60.000 efectivos, al cual no se ha llegado nunca, con lo cual, difícilmente se podrá aumentar ese número. Más aún, hay 1.700 helicópteros militares en la UE y disponer de cuatro en Bosnia resultó casi imposible. Esa es la situación actual, porque los actores son los Estados y cada Estado hace lo que más le conviene a sus intereses. Esa es la Europa que tenemos y las Naciones Unidas que tenemos. Ese es el mundo que existe desde el punto de vista de las relaciones internacionales. Los Estados son soberanos y son los que crean las organizaciones y se cuidan mucho de ceder el mínimo de competencias para seguir siendo ellos los actores globales en el mundo.

Los procedimientos que habría que emplear tendrían que ser los de la OTAN porque la UE no tiene procedimientos comunes.

¿Cuál es el impulso previsto? El Tratado de Lisboa habla de la definición progresiva de una defensa europea, pero en ningún caso habla de una defensa única. A continuación dice «la OTAN es el fundamento de la defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta». Es decir, el propio Tratado de Lisboa remite la defensa colectiva al ámbito de la OTAN. Entonces, a la vista de éste y otros documentos, ¿cuál es el impulso que parece que tiene esa «defensa común»? No va a ser sustituir a la OTAN, fundamentalmente porque funciona. Además, en momentos de crisis económica a nadie se le ocurre duplicar esfuerzos. Y tampoco consistirá en crear un ejército europeo, porque no está recogido en ningún tratado ni acuerdo. Aportaré un solo dato: la estructura del mando conjunto de la UE actualmente debe estar compuesta, como mucho, por unas 300 personas. En la OTAN son 15.000. En Defensa y Seguridad, en la Unión Europea están trabajando unas 1.500 personas hasta que se cree el Servicio Exterior, mientras que en la OTAN hay unos 35.000, y no estoy ha-

blando de fuerza, sino de estructura de mandos, estructura desplegable, etc. Por tanto, intentar duplicar esas capacidades es impensable. El futuro más previsible es que la defensa colectiva siga en manos de la OTAN, pero con una Europa que tiene que ser un actor internacional cada vez más importante.

Actuación ante la amenaza a uno de sus miembros

Con respecto a la actuación ante la amenaza a uno de sus miembros —no contemplada en el anterior Tratado de la UE, pero sí en el de la UEO (más exigente que el de la OTAN)—, el Tratado de Lisboa contempla la «ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance cuando algún Estado miembro es atacado». Como ya se ha dicho, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, esto no quiere decir que todos ayuden militarmente al Estado miembro atacado, sino que le apoyen con los medios que consideren más adecuados. A continuación, en punto y aparte, dice que esto «no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados». Es decir, a los principios de neutralidad de ciertos Estados miembros. Después, vuelve a decir que la OTAN será el fundamento de la defensa colectiva y el organismo ejecutor de ésta.

En resumen, desde mi punto de vista e intentando interpretar lo que dispone el Tratado de Lisboa, Europa tiene previsto dotarse de una capacidad autónoma en el campo de la gestión de crisis. Para ello, si es necesario, procurará emplear capacidades de la OTAN para no duplicarlas y fortalecerá lo que se ha venido en denominar «el pilar europeo de la OTAN», de forma que Europa consiga tener alguna vez una voz única en su propia defensa y en los asuntos internacionales.

Ese es el resultado del análisis que he realizado desde el punto de vista operacional pero, como había dicho, intentando ser muy objetivo y muy poco subjetivo.