

XX Curso Internacional de Defensa

Jaca, del 1 al 5 de Octubre de 2012

ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA: UN NUEVO MODELO DE SEGURIDAD COMPARTIDA



MINISTERIO DE DEFENSA



CÁTEDRA "MIGUEL DE CERVANTES"



XX Curso Internacional de Defensa
Jaca, 1 al 5 de octubre de 2012

España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida

**Dirigido por la «Cátedra Miguel de Cervantes»
Academia General Militar – Universidad de Zaragoza**



**Universidad
Zaragoza**



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2013

NIPO: 083-13-034-3 (Impresión bajo demanda)

Fecha de edición: junio 2013



NIPO: 083-13-024-1 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-808-7 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JACA



Para un curso divulgativo de gran asistencia y aceptación, como el Internacional de Defensa, que esta Cátedra «Cervantes» dirige desde hace ya veinte años, cumplir esta edad es un verdadero logro, que se debe a la unión de diversos esfuerzos tanto financieros como organizativos, públicos y privados, militares y civiles, ya sean de procedencia institucional o personal.

Como es sabido, y así se ha manifestado en otras ocasiones, solamente la voluntad de realización de este Curso Internacional de Defensa es el soporte primario de la existencia del mismo. No se debe olvidar la penosa situación económica y financiera que, en el marco de la economía global, atraviesa España aunque la probada capacidad de adaptación institucional a las diferentes situaciones y escenarios tratará de que, de una u otra forma, se pueda seguir con esta actividad en el futuro, impulsando el preceptivo cometido de desarrollo y difusión de la cultura de defensa.

Es de justicia, en este momento y lugar, reconocer el esfuerzo citado anteriormente, de forma muy especial al Gobierno de Aragón, a CASSIDIAN, a la Diputación Provincial de Huesca, al Excmo. Ayuntamiento de Jaca, a la Cátedra Paz, Seguridad y Defensa y a la Institución Fernando el Católico de la Diputación Provincial de Zaragoza, sin cuya ayuda no hubiese sido posible la realización de este curso. Gracias también a todas las personas del Palacio de Congresos de Jaca, de la Academia General Militar y su Unidad de Música, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, representadas por el Cuerpo Nacional de Policía y la Policía Local de Jaca que, sin formar parte de esta comisión organizadora, han posibilitado aspectos de planeamiento y de desarrollo de este XX Curso Internacional de Defensa. No hay que olvidar a aquellos medios de comunicación social que, con voluntad de colaborar en la defensa nacional, han querido hacerse eco de lo tratado en el curso, y mediante la difusión de este acontecimiento han colaborado a reforzar la imprescindible cultura de defensa en España.

La comisión organizadora del XX Curso Internacional de Defensa

ÍNDICE

Índice

	<u>Página</u>
Presentación.....	15
Conferencia de inauguración: «La seguridad europea y los retos del siglo XXI»: D. Rafael Comas Abad	21
Ponencias del Área n.º 1: Antecedentes y marco conceptual de la PESD	35
«El orden público, justicia y las FAS: amenazas comunes de la UE» D.ª M.ª Teresa Cuesta Sahuquillo	37
«La crisis económica y la identidad europea. Repercusiones en la seguridad» D. José María Serrano Sanz	51
Ponencias del Área n.º 2: Las otras dimensiones de la PESD	63
«Seguridad energética. Abastecimientos estratégicos para la seguridad europea» D. Alejo Vidal-Quadras Roca	65
«La industria europea de defensa. La aportación española» D. Enrique Navarro Gil	83
«Aspectos humanos y medioambientales en las operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE» D. Ignacio García Sánchez	95
Ponencias del Área n.º 3: Garantía y aplicación de la seguridad europea	117
«El servicio de acción exterior de la UE: contribución a la seguridad europea» D. José Miguel Palacios Coronel	119
«Las capacidades civiles y militares de la UE. en la PESD» D. José Ortega Martín	135
«Ciberseguridad en el ámbito de la UE: ¿Qué está en juego?» D. Jorge Chorniqué Sánchez	159
Ponencias del Área n.º 4: Operaciones integradas: un nuevo marco doctrinal	167
«Seguridad europea y española en diferentes alianzas. Incompatibilidades, servidumbres y ventajas» D. Ignacio Horcada Rubio	169

	<u>Página</u>
«Concepto “Comprehensive Approach” y las operaciones integradas de la UE» D. José Manuel Rodríguez Gil	185
«Estrategia europea de seguridad. Evolución tras 20 años» D. Alfonso de la Rosa Morena	205
Mesa redonda del Área n.º 4: España y las operaciones militares de la UE.....	225
«Un marco estratégico para el Cuerno de África» D. Juan Francisco Pita Porto	227
«España y las operaciones militares en la UE» D. Fernando Joaquín Moreno Ramírez de Verger	241
«Aspectos económicos de la misión EUTM Somalia en el periodo de octubre de 2011 a marzo de 2012» D. José Miguel Remiro Blasco	251
Ponencias del Área n.º 5: La aportación española a la seguridad europea	257
«Sociología y geopolítica: conjetura sobre el futuro del ejército en una sociedad estacionaria» D. Amando de Miguel Rodríguez	259
Conferencia de clausura: «Líneas estratégicas españolas en el seno de la PESD: ¿Garantía de la seguridad nacional?» D. Fernando García Sánchez	279
Comunicaciones.....	295
«Intervenciones de la UE en Somalia en el marco de la PESD: “EU NAVFOR ATALANTA” y “EUTM Somalia”» D. Carlos Alberto Bueno Fernández	297
«Acuerdos Berlín Plus: “La necesaria cooperación OTAN-UE”» D.ª Silvia Brasa Seara	311
«¿Ha habido avance hacia la defensa común tras el tratado de Lisboa?» D.ª Inmaculada Cambra Posac	321
«Planteando el futuro de la seguridad y la geo estrategia europeas» D. Alejandro Adán Pascual	331
«Soberanía y democracia hoy: la relación entre España y Europa en PESD» D.ª María Vilchez Vivanco, D.ª Silvia Hernández Muñoz, D. Francisco López Alonso	343
«La cláusula de solidaridad de la UE: una aportación española» D.ª Irene Peñas Dendariena	355
«PESD: promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos» D.ª Margarita Nicanor Campos	371
«La Unión Europea en el mundo actual: ¿un actor global y estratégico?» D. Eugenio Francisco Villaseca Laguna	383
«La emergencia en los estados miembros de la Unión Europea. Un análisis comparado y transversal» D.ª Valentina Faggiani	395

	<u>Página</u>
«Aplicación del marketing en seguridad y defensa» D. Narciso M. Lozano Dicha, D.^a Laura Bustillo	407
«Actitud ante el terrorismo» D. José Manuel Rodríguez González, D.^a M.^a Pilar Ceballos Becerril, D. Pedro Álvarez Nieto y D. Pablo Rey García	415
«Un análisis de la evolución del gasto militar y su impacto sobre la actividad económica» D. Gregorio Giménez Esteban, D.^a Natalia Ospina Plaza ..	429
«Análisis de la evolución reciente de exportaciones de productos de doble uso en España» D.^a María Dvorovaya	443
«El concepto de conflicto asimétrico de cuarta generación en el contexto de seguridad global» D. Valentín Molina Moreno	457
«Arquitectura de seguridad Europea» D. Fernando Martín Cubel	467
Conclusiones	475
Programa de actividades	487
Libro concierto conmemorativo XX aniversario Curso Internacional de Defensa ..	493
Comisión organizadora	517

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

GONZALO ESCALONA ORCAO
Coronel director de la Cátedra Cervantes

La vigésima edición de este Curso Internacional de Defensa, con el título «España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida», tratará de reflexionar, durante un corto espacio de tiempo, sobre los primeros veinte años de vida del Tratado de Maastricht y, por tanto, del comienzo de la andadura de la Unión Europea como tal en todos los aspectos que afectan a su supervivencia y a nuestro futuro, vinculado al de la Unión en todos sus ámbitos.

Entre los citados ámbitos adquiere relevancia, por sí mismo, el de la seguridad compartida de todos sus componentes, precisamente por ser esta seguridad, y la disuasión que de ella se debe desprender, nuestro marco ideal e indispensable de vida. Será, sin lugar a dudas este entorno, el único que nos posibilite poder disponer de las condiciones precisas para que el escenario regional de la UE sea un ejemplo global de bienestar, paz, respeto, convivencia y progreso.

Las cinco jornadas desde el 1 de octubre hasta el viernes 5 del mismo mes, se corresponden con cinco enfoques diferentes a la problemática planteada; de esta forma afrontamos esta vigésima edición analizando los antecedentes y causas de organización y desarrollo tanto de la UE, como de su política de seguridad, sin olvidar los condicionantes humanos que siguen hipotecando la convivencia entre los pueblos de Europa. También será objeto de reflexión la energía, industria, tecnología, justicia, derechos humanos o entorno medioambiental bajo responsabilidad y, por tanto, gestión de la UE.

Desde el punto de vista operativo militar, tras analizar los nuevos procedimientos y tendencias, trataremos de concluir o, al menos esbozar, cual es la realidad de la defensa de España en el seno de la seguridad compartida, basada en la política europea de seguridad y defensa.

En todas estas jornadas excepto la segunda se procederá, en a la lectura de 15 comunicaciones por parte de alumnos del XX CID, la mayor parte de ellos universitarios.

Excepto el viernes día 5, que las comunicaciones dispondrán de una hora por la mañana, estas lecturas serán por la tarde el resto de días.

El lunes 1 se tratarán los «Antecedentes y marco conceptual de la PESD», comenzando con una presentación sobre «La seguridad europea y los retos del siglo XXI», a cargo del teniente general D. Rafael Comas Abad, jefe del Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad, quien desde su privilegiada situación de conocimiento nos ilustrará sobre este preceptivo antecedente y soporte del planeamiento defensivo español.

A continuación, en esta misma jornada, se abordará la realidad sobre «El orden público, justicia y las FAS: amenazas comunes de la UE» y «La crisis económica y la identidad europea. Repercusiones en la seguridad», a cargo de D.^a M.^a Teresa Cuesta Sahuquillo y D. José M.^a Serrano Sanz, inspectora del CNP en la Brigada de Delitos Monetarios de la Comisaría General de Policía Judicial y catedrático de Economía Aplicada UNIZAR, director de FUNDEAR, respectivamente.

«Las otras dimensiones de la PESD» ocuparán las exposiciones y trabajos del martes día 2. Para ello contaremos con D. Alejo Vidal-Quadras, doctor en Ciencias Físicas y catedrático de Física Atómica y Nuclear Seguridad Energética, quien nos hablará sobre «Abastecimientos estratégicos para la seguridad de Europa». Seguirá D. Enrique Navarro Gil, analista del Grupo de Estudios Estratégicos, que nos pondrá al día sobre «La industria europea de defensa. La aportación española», cerrando esta área el capitán de navío y 2.º director del IEE D. Ignacio García Sánchez quien afrontará los «Aspectos humanos y medioambientales en las operaciones armadas de la PESD».

Finalizadas las ponencias se constituirá una mesa redonda moderada por el TCol. D. José Manuel Vicente Gaspar, TCol. director del Departamento de Técnica Militar de la AGM.

El miércoles, día 3, en el área sobre «Garantía y aplicación de la seguridad europea», iniciará la jornada D. José Miguel Palacios Coronel, responsable del Servicio Europeo de Acción Exterior, quien nos mostrará sus estructuras y misiones mediante la ponencia «El servicio de acción exterior de la UE: contribución a la seguridad europea». Seguirá la conferencia «Las capacidades civiles y militares de la UE en la PESD», a cargo de D. Jorge Ortega Martín, GD director de la revista *Atenea*. Finalizarán las exposiciones de este día con D. Jorge Chorniqué Sánchez, responsable de estrategia y desarrollo de ciberseguridad en Cassidian España, quien nos hablará sobre las acciones de guerra en el espacio europeo mediante la ponencia «Ciberseguridad en el ámbito de la UE: ¿qué está en juego?».

La mesa redonda que se constituya, al finalizar estas conferencias, será moderada por D. José Ramón Ortiz de Zárate, director del Departamento Humanístico Militar de la AGM.

El área sobre «Operaciones integradas: un nuevo marco doctrinal», correspondiente al día 4 de octubre, comenzará con la conferencia de D. Ignacio Horcada Rubio, vicedirector de la Dirección General de Política de Defensa, quien nos mostrará su idea sobre «Seguridad europea y española en diferentes alianzas. Incompatibilidades, servidumbres y ventajas». Continuará el general jefe de la Jefatura de Tropas de Montaña, D. Manuel José Rodríguez Gil, afrontando el concepto «*Comprehensive Approach* y las operaciones integradas de la UE», finalizando las exposiciones de esta jornada con D. Alfonso de la Rosa Morena, teniente general director del CESEDEN, quien presentará la ponencia «Estrategia europea de seguridad. Evolución tras 20 años».

Para conformar la posterior mesa redonda, moderada por el TCol. D. Joaquín Guerrero Benavent, jefe del NSI de la AGM, se unirán a los ponentes anteriores el TCol. D. Juan Francisco Pita Porto, profesor de la Escuela de Guerra del Ejército, el TCol. D. Fernando

Moreno Ramírez de Verger, de la División de Planes Estratégicos del Servicio Europeo de Acción Exterior, y el Cte. D. José Miguel Remiro Blasco, profesor del Departamento de Administración Militar de la AGM, quienes previamente a la apertura del turno de preguntas de los alumnos, expondrán su experiencia en el marco de operaciones militares de la UE.

Llegamos así al grupo final, asignado al día 5 octubre, que versará sobre «La aportación española a la seguridad europea», en la que comenzará D. Amando de Miguel Rodríguez, sociólogo y miembro del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, quien desde su autorizado criterio nos ilustrará sobre «Cultura española de defensa y seguridad europea».

La clausura de este XX CID, correrá a cargo del almirante general de la Armada Jefe de Estado Mayor de Defensa (JEMAD), D. Fernando García Sánchez, que cerrará este curso al exponernos su idea sobre «Líneas estratégicas españolas en el seno de la PESH: ¿garantía de la seguridad nacional?»

El curso incluirá además otras actividades, como una visita cultural al Museo Diocesano de Jaca y su catedral, el miércoles día 3 de octubre por la tarde. Por otra parte, el jueves 4 de octubre se podrá asistir a un concierto ofrecido por la Unidad de Música de la Academia General Militar, en el Palacio de Congresos de Jaca, con el estreno de una obra especialmente compuesta para esta celebración, por el Cap. director de la música D. Ramón Benito, para finalizar con la tradicional cena de confraternización del Curso Internacional de Defensa.

El cartel anunciador del curso, que ustedes pueden observar en la carátula de este documento, fue seleccionado por concurso al que se presentaron un total de 30 artistas candidatos, resultando ganador el presentado por el Sgto. alumno, de la Academia de Logística del Ejército, D. Luis Rodríguez Tejera con el título «El poder sin la unión es débil». Está previsto exponer en el Palacio de Congresos de Jaca todos los carteles representantes de los veinte cursos celebrados hasta la fecha.

CONFERENCIA DE INAUGURACIÓN

LA SEGURIDAD EUROPEA Y LOS RETOS DEL SIGLO XXI



D. RAFAEL COMAS ABAD
Teniente general jefe del Cuartel General Terrestre
de Alta Disponibilidad

LA SEGURIDAD EUROPEA Y LOS RETOS DEL SIGLO XXI

D. RAFAEL COMAS ABAD

Teniente general jefe del CG Terrestre de Alta Disponibilidad

Debo empezar por decir que el tema central del curso: la seguridad europea, es un tema del que, como todos los que afectan a Europa, no nos podemos sentir ajenos.

Hoy seguimos al minuto noticias sobre la evolución de la prima de riesgo, con la que pocos estaban familiarizados hace unos años, las declaraciones del Eurogrupo, las del Banco Central Europeo o las de dirigentes de los países europeos relacionadas con la crisis económica. En la mayor parte de los casos estas noticias tienen en común el continente que compartimos: Europa.

El programa del curso abarca prácticamente todos los temas relacionados con el modelo de seguridad compartida desarrollados por ponentes de reconocido prestigio.

Por ello trataré a continuación de desarrollar como tema central los retos a los que esta seguridad se enfrenta y a los que los ponentes en los próximos días darán respuesta. En lo posible trataré de evitar entrar en detalle en el contenido de esas ponencias, aunque un cierto solapamiento es inevitable.

Me gustaría, antes de empezar la conferencia propiamente dicha, poner dos ejemplos reales:

- En el primero un vehículo se acerca a un convoy español por detrás, se le hacen señales pero no se le dispara, el vehículo no se detiene, adelanta a un blindado y explosiona falleciendo una soldado española.
- El segundo ejemplo, no digo el país: se acerca una motocicleta a un convoy, se le hacen señales, no se detiene y el tirador de precisión de retaguardia dispara de

acuerdo con las reglas de enfrentamiento elaborada por los jurídicos y aprobada por el mando. Posteriormente se comprueba que no lleva ningún artefacto.

Les puedo asegurar que ante una denuncia ese tirador tendría problemas en los tribunales.

Quisiera que además tuvieran en cuenta que nuestros soldados, jóvenes de 20 años, tienen de media un combate o incidente cada dos días con la consiguiente tensión que eso supone y que sus decisiones no las adoptan en una sala como esta sino en unos pocos segundos en que se juegan la vida. Pero luego si los juzgamos en una sala como esta y analizamos su decisión con todo el tiempo del mundo e incluso nos tomamos un café entre sesión y sesión.

Puedo decirles que me ha correspondido participar en grupos de trabajo para abordar este problema a nivel europeo y tratar de proporcionar una seguridad jurídica razonable a nuestros combatientes. Incluso existiendo acuerdo en la necesidad de resolver el problema, el desacuerdo en cómo abordarlo y la disparidad de reglas nacionales han impedido, por el momento, alcanzar este objetivo.

La historia de la defensa europea es parecida: acuerdo en que hace falta y desacuerdo en los procedimientos unido a una maraña burocrática o política. Solo con un tremendo esfuerzo se ha conseguido avanzar en este campo.

Tras esta breve introducción trataré de efectuar un recorrido sobre la historia de la seguridad europea comentando sus fortalezas y debilidades. Responder a preguntas tales como:

- El papel de Europa en la seguridad y la defensa
- El cambiante escenario estratégico para Europa
- La percepción de la amenaza de los distintos actores mundiales
- ¿Es Europa un actor global?
- ¿Cuál es la percepción americana?

Con esta idea, voy a resaltar en su contexto histórico tres momentos del desarrollo de la seguridad europea: 1952, en plena guerra fría, 1999 crisis de Kósovo y 2003 invasión de Irak.

El antecedente lejano de la seguridad europea hay que buscarlo en la no nata Comunidad Europea de Defensa patrocinada por los seis países fundadores de la anterior Comunidad Europea del Carbón y del Acero firmado por los representantes de estos estados en 1952 con el fin de dar un paso definitivo en la integración militar y defensiva de Europa. El documento no fue ratificado por el rechazo de la Asamblea francesa.

Marcado por las guerras mundiales, el documento excluía la existencia de ejércitos nacionales de forma que se evitaban las guerras fratricidas a la vez que en el entonces nuevo escenario de la guerra fría aparecía un nuevo actor, muy ligado a la OTAN, de peso frente a la expansión soviética.

Este acuerdo iba mucho más allá de los alcanzados posteriormente que conforman la actual política de seguridad europea.

La idea se abandonó hasta su reaparición en el Tratado de la Unión Europea y el de Maastricht y se empieza a instrumentalizar con el Tratado de Ámsterdam, en 1999, 47 años más tarde de aquel primer intento y con objetivos mucho más limitados.

Así el tratado introduce las denominadas misiones de Petersberg, que fueron posteriormente completadas en el Tratado de Lisboa, y que son:

- Misiones humanitarias o de rescate.
- Misiones de prevención de conflictos y misiones de mantenimiento de la paz.
- Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.
- Acciones conjuntas en materia de desarme.
- Misiones de asesoramiento y asistencia en materia militar.
- Operaciones de estabilización tras la resolución de conflictos.

La idea de un Ejército supranacional europeo de la CED se sustituye por los denominados objetivos globales con la finalidad de dotarse de una capacidad militar autónoma en las misiones citadas.

El primero, el Objetivo Global de Helsinki, se adopta en 1999 y preconiza la capacidad de desplegar una Fuerza de Acción Rápida de entre 50.000 y 60.000 hombres debiendo estar operativa a finales del año 2003.

Aunque en el año 2001 se declara la operatividad limitada de esta fuerza y en el 2003 su capacidad plena, la propia Unión Europea reconoce a continuación la falta de credibilidad de esta fuerza.

Otro paso importante es la creación de Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea.

En otras palabras, en el marco temporal de la crisis de Kósovo donde afloran disensiones entre los aliados europeos y el socio estadounidense la Unión Europea da los primeros pasos para dotarse de estructuras permanentes de mando y control y de capacidades militares autónomas.

El tercer hito temporal es la invasión de Irak en el año 2003 que es probablemente el punto álgido de quiebra en la relación transatlántica por la falta de apoyo de varios países europeos, significativamente Francia y Alemania, de la acción americana.

En resumidas cuentas nos encontramos con dos quiebras: desde el punto de vista americano no se entiende, después de la larga y costosa implicación americana en la paz europea, la falta de un apoyo unánime y sin fisuras a la superpotencia y aliado, de otra las actuaciones dispares de los países miembros de la Unión evidencian el fracaso

de la pretendida política europea de seguridad común o la incapacidad de los estados miembros de alcanzar acuerdos en esta materia.

Aunque muchos de los acontecimientos de ese año en materia de seguridad europea venían gestándose con anterioridad la influencia de los acontecimientos descritos es notable.

El año 2003 ve el nacimiento de la Estrategia de Seguridad Europea, el redimensionamiento del Objetivo Global y los acuerdos Berlín Plus con la OTAN.

Antes de analizar algunos aspectos de la estrategia un apunte sobre el Objetivo Global 2010 fundamentalmente centrado en los denominados *battlegroups*, con un volumen de fuerza de 1500 a 2000 efectivos, y sus correspondientes estructuras de mando y control.

A diferencia de la OTAN donde los cuarteles generales de la estructura de mando y de la de fuerza son CG, con matices en el segundo caso, asignados a la organización de forma permanente en la UE se emplean CG existentes: así el nivel estratégico equivalente a SHAPE, el OHQ es un CG preidentificado, mientras que el nivel operacional, FHQ, se designa caso por caso.

Este objetivo se «vende» como una consecuencia de la estrategia pero está íntimamente relacionado con la incapacidad de alcanzar el anterior objetivo global. El concepto se presenta como complementario del de NRF de OTAN bien para participar junto a esta bien para una actuación autónoma en algún escenario donde OTAN no quisiera intervenir y si la UE.

En todo caso la misma entidad de la fuerza de la que hablamos, 2.000 hombres en contraposición con los 60.000 del anterior objetivo, da idea de una capacidad autónoma muy limitada y desde luego muy alejada de la necesaria para poder considerar a la Unión como un actor de influencia global.

En este punto me gustará recalcar dos de los aspectos sobre los que volveremos más adelante:

- La quiebra de confianza entre Estados Unidos y sus socios europeos a consecuencia de la crisis de Irak.
- La aparente falta de ambición global de la Unión reflejada en el objetivo de 2010.

Berlin plus es un hito importante que establece los mecanismos de cooperación de la Unión con la OTAN. Una asociación estratégica que se ha materializado en operaciones como la llevada a cabo por la UE en la antigua República Yugoslava de Macedonia con el empleo por la UE de capacidades y medios OTAN o la operación autónoma europea ARTEMIS en el Congo donde se informó a OTAN regularmente sobre la operación.

Finalmente, la Estrategia de Seguridad Europea es el otro gran hito, el más importante, del año 2003.

Sucintamente, las amenazas recogidas en el documento empiezan con una afirmación rotunda:

- Las agresiones a gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables.

Este aspecto contrasta con el Concepto Estratégico OTAN y el de cualquier nación que sitúa esta amenaza como la principal, por ser la más peligrosa, con independencia de su probabilidad.

Enumerando a continuación las que sí resultan probables:

- Terrorismo.
- Armas de destrucción masiva.
- Conflictos regionales.
- Estados fallidos.
- Delincuencia organizada.

Antes de continuar parece necesario hacer dos consideraciones en relación al futuro y a las probabilidades de los conflictos:

Las características principales del futuro son la incertidumbre y la impredecibilidad, por eso nos movemos en el campo de las probabilidades.

Por poner un ejemplo cercano el informe *Joint Operational Environment 2010* del US *Joint Force Command* afirmaba que el nivel de riesgo para la estabilidad en países como Libia o Egipto era bajo, en efecto el mismo que para Estados Unidos, España o Gran Bretaña. Lo que sucedió a continuación es historia reciente de todos conocida.

En fin no creo que nadie pensara en el año 1945 que Alemania o Japón serían países aliados solo unos años más tarde.

Esta primera reflexión me lleva a la segunda sobre las probabilidades en relación con la afirmación citada de que las agresiones a gran escala resultan improbables. Debo decir por anticipado que mis conclusiones sobre el asunto no casan demasiado bien con las que hoy en día, presumiblemente influenciadas por los conflictos actuales, están en boga.

Si se analiza asépticamente el espectro de las posibles operaciones militares, el término ha sido recientemente cambiado en Estados Unidos desde la tradicional de espectro del conflicto, de menor a mayor intensidad podemos encontrar las operaciones de ayuda humanitaria, las menos exigentes, en un extremo y en el opuesto las operaciones de combate mayores, la propia defensa del territorio nacional y el empleo de armas de destrucción masiva.

Siguiendo esta misma escala las operaciones de menor intensidad suponen un bajo riesgo para la nación y pérdidas escasas de su potencial militar, mientras en el extremo opuesto el riesgo para la nación es alto y la pérdida de potencial militar puede llegar a ser catastrófica.

El consenso actual de los analistas en el horizonte temporal del año 2025 es que los conflictos y las operaciones militares más probables se situarán en la parte menos intensa del conflicto: ayuda humanitaria, estabilización, contrainsurgencia, etc.

Una primera diferencia con el Concepto Estratégico de la OTAN y con el de Estados Unidos en relación con los *battle groups* de los que antes hemos hablado es la evidente incapacidad de estas estructuras de fuerzas para hacer frente a las operaciones más exigentes del espectro lo que viene a incidir en el abandono de la influencia global por parte del bloque europeo.

Una segunda cuestión, de la que disiento, es la tentación, muy extendida en el pensamiento militar, de ajustar los Ejércitos a los conflictos actuales convirtiendo en más probables estos de cara al futuro y abandonando en cierto modo las ideas tradicionales.

La idea de desechar directamente en la Estrategia Europea las agresiones a gran escala deja en manos de la OTAN y, sobre todo, de Estados Unidos la amenaza más clara para nuestro modelo de sociedad y nuestras libertades.

La influencia de los conflictos actuales como la postguerra iraquí, Afganistán o las operaciones contra Herzbolá en Líbano en el pensamiento militar ha propiciado este desarrollo que probablemente nos lleve a luchar la próxima guerra con los parámetros de las antiguas.

A título de ejemplo, cuando el Ejército español inicia las operaciones primero de ONU y posteriormente de OTAN en la antigua Yugoslavia nuestro Ejército es el de la guerra fría. Los asuntos cívico militares eran algo que a los sumo se leía en algún artículo especializado.

Unos años más tarde muchas líneas de pensamiento militar preconizaban un papel hegemónico de los asuntos cívico militares en la dirección y ejecución de las operaciones.

Hoy, en Afganistán, estos asuntos son unos más y la preponderancia cae en otros aspectos como la conciencia cultural, la lucha contra artefactos improvisados, el empleo de aviones sin piloto, y ciertamente nadie habla de carros de combate o artillería.

Como suele ocurrir a todas estas operaciones los ejércitos han ido preparados para luchar la guerra anterior como le pasó a Francia en la segunda guerra mundial.

Las razones que expongo para disentir del consenso son variadas:

- La primera razón de ser de los ejércitos es la supervivencia de la nación. Ninguno de los conflictos de intensidad baja o media pone en riesgo la existencia de la nación o de sus Fuerzas Armadas, ni siquiera, en muchos casos, sus intereses vitales.
- La segunda razón es que, como he citado anteriormente, el futuro es impredecible. No parece que apostar la supervivencia nacional a unas determinadas probabilidades sea la mejor manera de afrontar la misión y responsabilidad principal de los ejércitos.

- En tercer lugar las probabilidades de las que hablamos no son independientes. Son probabilidades dependientes de la percepción de los adversarios.

Como antaño, en la disuasión clásica de la guerra fría, la percepción del adversario se basa en la existencia de unas capacidades superiores y de la voluntad política de emplearlas.

Sobre la voluntad política de la Unión Europea ya hemos dado unas pinceladas y volveremos a ello más adelante. Sobre la superioridad de las capacidades la perspectiva en el actual entorno de una crisis económica prolongada con sus consecuentes recortes es de evidente declive del potencial militar.

El ejemplo de España puede servir de muestra con un gasto en Defensa de algo más del 0,5% del PIB, muy por debajo de la recomendación OTAN del 2% o de la media de estos países que se sitúa en torno al 1,5%.

Por tanto la probabilidad de ocurrencia de conflictos de mayor intensidad se incrementará en la medida que se reduzca la superioridad actual.

Finalmente, si algo no se puede comprar es el tiempo. Unas fuerzas armadas preparadas para las acciones menos exigentes no pueden evolucionar en tiempo oportuno hacia las capacidades necesarias para los conflictos de mayor intensidad si la situación se presenta. En tanto lo contrario no es fácil pero puede hacerse y de hecho lo hacemos.

Por tanto mi opinión es que las naciones, España entre ellas, y Europa en su conjunto deben disponer de las fuerzas necesarias para enfrentar el escenario más peligroso y adaptarlas a las operaciones actuales si son de menor intensidad.

Hoy en día asistimos a una auténtica sopa de letras para definir los conflictos actuales que además, como he dicho, hemos convertido en más probables.

Así las nuevas guerras se definen híbridas, asimétricas, guerras por delegación, de los tres bloques, guerras de cuarta generación, guerra entre el pueblo, etc. Pero hay que decir que, como en la guerra convencional, siempre se busca imponer nuestra voluntad a la del adversario.

Al hilo de lo anterior un par de comentarios.

- Los españoles somos los inventores de la guerra irregular, las guerrillas contra Napoleón, pero les puedo asegurar que España no eligió ser irregular. Primero quisimos derrotar a Napoleón por el procedimiento clásico. La evidencia de la superioridad del ejército napoleónico nos forzó a ser irregulares.
- El ejemplo por excelencia de la guerra híbrida es la de Hezbolá contra Israel en el Líbano. También les puedo asegurar que si Hezbolá pensara que puede invadir Israel al estilo clásico lo haría y no sería asimétrico, híbrido o cualquier otra de las definiciones anteriores.

- En este mismo conflicto en el documento *Gaza Back to Basis* se refleja que el *impasse* en Líbano solo se rompe por el empleo de fuerzas pesadas clásicas que devuelven la capacidad de maniobra al ejército israelí.

En otras palabras la renuncia por parte de la Unión, y de varios de los países que lo conforman, a disponer de fuerza armadas equipadas y preparadas para los conflictos más exigentes, como la reciente invasión rusa de Georgia, deja en manos de la OTAN y especialmente de los Estados Unidos la defensa europea y las acciones de carácter global.

Otra evidente diferencia entre el Concepto Estratégico OTAN y el de Estados Unidos con la Estrategia Europea de Seguridad es la definición de los ámbitos geográficos de interés preferente que para Europa son los Balcanes, la cuenca Mediterránea, Europa del este y el Cáucaso. De nuevo el interés regional frente al global.

Dos últimos aspectos a destacar sobre la estrategia: el multilateralismo y el hecho de que la resolución de conflictos no puede abordarse solo por medios militares.

Empezando por este segundo aspecto voy a centrarme en una de sus derivadas que el concepto de enfoque integral o *comprehensive approach*.

Entre las nuevas definiciones de guerra para los conflictos actuales me he quedado con una: las guerras de cuarta generación.

Someramente las guerras de primera generación, que empiezan con la paz de Westfalia en 1648, establecen el monopolio del estado sobre la guerra e introducen muchos de los aspectos como los uniformes, el saludo, etc., del orden que caracteriza a la milicia. Las de segunda y tercera generación preservan y amplifican este sentido del orden de los ejércitos, las guerras empiezan y acaban con una declaración de guerra y la firma de una paz e introducen los aspectos legales tales como la Convención de Ginebra que todavía hoy informan los conflictos.

Sin embargo, en las guerras de cuarta generación los Estados han perdido el monopolio de la guerra, en muchos casos se ha vuelto a una especie de choque de culturas, los oponentes no firman ni respetan la Convención de Ginebra, los estados fallidos son incapaces de controlar las actividades terroristas o narcotraficantes que usan sus territorios, otros estados, como Afganistán, albergan y dan cobijo a organizaciones como Al Qaeda y en otros, como Pakistán, la situación es ambivalente ya que se une una cierta incapacidad para controlar su territorio y una cierta falta de voluntad, al menos en algunas organizaciones, para hacerlo.

Además, como en el caso de la posguerra iraquí y Afganistán se produce la deriva a operaciones de contrainsurgencia en la que el elemento principal es ganarse el apoyo de la población.

Este esfuerzo se ve socavado por la actuación desordenada e incluso contradictoria de multitud de organizaciones gubernamentales o no o por la ausencia de recursos necesarios para las acciones sobre el terreno.

De la complejidad del asunto da idea una transparencia expuesta por el general McChrystal diciendo que cuando la entendiera estaríamos en condiciones de ganar la guerra.

Al igual que con las definiciones de guerra de las que hemos hablado aparecen nuevos conceptos que no eran necesarios durante las guerras de tercera generación. En la Gran Bretaña de la segunda guerra mundial nadie tenía que hacer un concepto para que todos los medios de la nación se enfocaran al mismo fin.

Sobre este concepto se hablará en los siguientes días pero al fin lo que se debe buscar es una herramienta para coordinar todos los recursos hacia un objetivo común.

El multilateralismo europeo es otra clara diferencia con el unilateralismo norteamericano.

Ciertamente, el concepto no se alejaría tanto del de la capacidad autónoma europea si Europa fuera un ente político más real de lo que es hoy en día.

El asunto da pie a entrar en otro tema que es de las percepciones mutuas entre europeos y americanos.

De una parte los Estados Unidos, sobre todo a raíz de la crisis de Irak de 2003, creen que Europa es desagradecida después de la implicación americana durante la guerra fría al no apoyar incondicionalmente a su aliado.

De otra perciben un gasto en defensa claramente insuficiente que hace descansar la defensa de Europa sobre el contribuyente americano.

En cuanto a los europeos, sobre todo en la época de administración Bush, recelan de la actitud unilateral y militarista de los americanos.

Junto a la brecha de credibilidad, la sensación americana de que Europa produce más burocracia que capacidades, está la brecha tecnológica puesta de relieve recientemente por el almirante Stavridis haciendo referencia a la operación en Libia.

Parte de esas sensaciones continúan presentes aunque mitigadas por la actual administración. A título de ejemplo, un *food for thought paper* circulado con ocasión de la cumbre de Washington por los americanos hablaba de que el riesgo, medido en términos de brecha entre nivel de ambición y realidad, se basaba en dos problemas:

- Los recortes consecuencia de la crisis.
- El hecho de descansar en la capacidad de unos pocos países.

El documento concluía diciendo que la única solución es que los aliados compartan de forma razonable estas responsabilidades. Que viene a ser lo mismo que decir que su percepción es que hoy hay muchos países europeos que hacen dejación de esas responsabilidades.

Uno de los objetivos estelares planteados por el presidente Sarkozy para la presidencia francesa del Consejo en 2008 era el de impulsar definitivamente la política europea de defensa. En 2009 se redacta un informe para la modificación de la estrategia y su adaptación a la situación, en particular dándole un carácter global.

De nuevo la oposición de determinados países, entre ellos el Reino Unido, impide que llegue a buen puerto este objetivo.

Llegados a este punto, antes de terminar, cabe preguntarse si efectivamente hace falta una revisión no solo de la estrategia sino también de los mecanismos de la misma.

Un breve repaso al panorama estratégico.

Si algo caracteriza la situación mundial es por el cambio del centro de gravedad estratégico mundial desde Europa a la zona Asia-Pacífico.

Las palabras del presidente Obama en el sentido de que Estados Unidos son también una nación del Pacífico, el incremento de la colaboración militar con países como la India, las negociaciones para instalar bases navales en Vietnam son consecuentes con esta idea y suponen el consiguiente traslado a esta zona del enfoque del esfuerzo principal militar estadounidense.

Solo hablando de fuerzas terrestres esa presencia va a quedar reducida a dos brigadas frente a los dos cuerpos de ejército de la guerra fría. De hecho el V CE desplegado en Afganistán desde Europa será disuelto al acabar su misión.

Simultáneamente con este adelgazamiento militar estadounidense aparecen otros factores.

En unos casos vienen a llenar el vacío de poder creado por este adelgazamiento:

- Creciente papel de Rusia en el este europeo.
- Influencia de Turquía sobre todo en el Mediterráneo oriental.
- La pujanza geoeconómica de Alemania.

En otros, los acontecimientos derivados de la denominada Primavera Árabe están creando oportunidades en algunos países pero otros se están convirtiendo en fuente de amenazas potenciales bien por la incapacidad de controlar la situación, como en Siria o Libia, bien por la creciente influencia de determinados actores que pueden hacer descarrilar el camino democrático.

Otros actores tienen también una creciente influencia como China e Irán.

En otras palabras, incluso sin querer abordar el problema global, habría que revisar la estrategia a la vista de todos estos factores y los instrumentos para aplicarla.

Conclusiones

Siempre se ha dicho que Europa era un gigante económico y un enano en lo político y lo militar.

Hoy, cuando la crisis actual golpea a la economía europea, asistimos a un escenario parecido al del aspecto de seguridad sobre el que hemos hablado. La característica principal parece ser el creciente empuje nacional que impide la actuación coordinada que exige la resolución de esta crisis.

Como en el caso estadounidense asistimos a la creciente oposición de los países de la Europa del norte que no entienden por qué tiene que pagar ellos la factura de los países del sur, olvidando a su vez que buena parte de su prosperidad se debe precisamente a los mercados de estos países.

En resumidas cuentas, las recetas para la seguridad son las mismas que para el aspecto económico.

La primera que quiero resaltar son unas palabras de la canciller alemana: «necesitamos estar unidos porque en un mundo de 7.000 millones de habitantes 80 millones de alemanes pesan mucho menos que 500 millones de europeos».

Por tanto el primer paso es no renunciar a la influencia global y esto debe traducirse en:

- Revisar la actual estrategia de seguridad.
- Dotar a la política exterior europea de los instrumentos necesarios en el plano político para actuar de forma coordinada.
- Dotarse de las capacidades necesarias para de una parte sustituir ese adelgazamiento militar americano y de otra ser realmente capaces de llevar a cabo las acciones autónomas que interesen a Europa.

Europa tiene un largo camino hecho en materia de seguridad, pero hay que continuarlo. La diversidad europea es posiblemente su mayor fortaleza pero es también mayor debilidad.

En resumen, como también se oye estos días, nos hace falta más Europa. El modelo de seguridad compartida es la solución pero Europa debe asumir su parte.

PONENCIAS DEL ÁREA 1
Antecedentes y marco conceptual
de la PESD

EL ORDEN PÚBLICO, JUSTICIA Y LAS FAS: AMENAZAS COMUNES DE LA UE



D.^a MARÍA TERESA CUESTA SAHUQUILLO
Inspectora del CNP en la Brigada de Delitos Monetarios
de la Comisaría General de Policía Judicial

EL ORDEN PÚBLICO, JUSTICIA Y LAS FAS: AMENAZAS COMUNES DE LA UE Especial referencia al blanqueo de capitales

D.^a MARÍA TERESA CUESTA SAHUQUILLO
Inspectora del CNP en la Brigada de Delitos Monetarios
de la Comisaría General de Policía Judicial

En un contexto globalizado, los aspectos internos y externos de la seguridad están indisolublemente vinculados. Los flujos de capitales, el desarrollo de la tecnología y los progresos de la democracia han aportado prosperidad y libertad a muchas personas, sin embargo, otras han percibido la globalidad como un elemento de perturbación e injusticia, pero ven en la seguridad una condición necesaria del desarrollo.

La estrategia europea de seguridad ha definido como principales amenazas para Europa:

- El terrorismo. Para combatirlo resulta indispensable una acción europea concertada contra el mismo. Las causas del terrorismo son complejas y suelen estar relacionadas especialmente con las presiones ejercidas por la modernización, la crisis cultural, social y política.
- Otra de las amenazas más importantes está constituida potencialmente por la proliferación de armas de destrucción masiva. Los tratados internacionales, así como los acuerdos sobre control de exportaciones permitieron en su tiempo retrasar esta proliferación, pero entramos en un nuevo y peligroso periodo, por lo que los progresos realizados en el ámbito de las ciencias biológicas podrían contribuir a aumentar la potencia de las armas biológicas. El escenario más temible sería que un grupo terrorista adquiriera este tipo de armas, ya que de este modo un pequeño grupo de personas podría infligir daños de una amplitud que en el pasado solo habría podido ser obra de Estados o ejércitos.
- Por otra parte, los conflictos regionales, pueden tener un impacto directo o indirecto en los intereses europeos, independientemente de su localización geográfica. Estos conflictos constituyen una amenaza para las minorías, para las libertades fundamentales y también para los derechos humanos, y pueden conducir al extre-

mismo y al terrorismo, y lo que es más importante, puede contribuir a la siguiente de las amenazas.

- Debilitamiento de los Estados. La mala gestión de los asuntos públicos (corrupción, abuso de poder, debilidad de las instituciones e incumplimiento de la obligación de rendir cuentas) y los conflictos civiles corroen a los Estados desde dentro. Esta situación puede conducir al hundimiento de las instituciones oficiales: el Afganistán de los talibanes es un ejemplo conocido. El debilitamiento de los Estados es un fenómeno alarmante que mina la gobernanza mundial y contribuye a aumentar la inestabilidad regional.
- Delincuencia organizada. Europa constituye un objetivo de primer orden para la delincuencia organizada, que tiene una dimensión exterior importante: el tráfico de drogas, la trata de seres humanos o el tráfico de armas no se detienen en las fronteras de la Unión. Estos delitos a menudo se asocian con Estados debilitados; por ejemplo, los ingresos por tráfico de drogas han contribuido a debilitar estructuras oficiales en varios países productores. La DO puede tener vínculos con el terrorismo y, en casos extremos, puede incluso llegar a intentar dominar al Estado (como por ejemplo las FARC una organización que desde el CO ha sido incluida en las listas mundiales de organizaciones terroristas).

La Unión Europea para la defensa de su seguridad y la promoción de sus valores, establece tres objetivos estratégicos:

- Hacer frente a las amenazas. La UE sigue desarrollando su lucha a este respecto. Después del 11 de septiembre de 2001, la Unión reaccionó, por ejemplo, aprobando la orden de detención europea o iniciativas contra la financiación del terrorismo. La Unión prosigue su política de lucha contra la proliferación de armas, en particular reforzando los tratados internacionales y sus disposiciones en materia de comprobación. También contribuye a la solución de los conflictos regionales y a reforzar a los Estados que son víctimas de una situación de debilitamiento, ya que restablecer una buena gestión de los asuntos públicos permite promover la democracia y combatir la delincuencia organizada. Nuestro concepto tradicional de autodefensa se basaba en la amenaza de una invasión; sin embargo, hoy, ante las nuevas amenazas, es en el extranjero donde se situará a menudo la primera línea defensiva (por ejemplo, tenemos problemas de inmigración, pues vamos a poner soluciones en origen, en aquellos países de donde vienen los emigrantes), es decir, debemos estar dispuestos a actuar antes de que una crisis se produzca. A cada una de las nuevas amenazas es necesario oponer una combinación de medios de acción, y la Unión está particularmente bien equipada para responder a situaciones que presentan aspectos múltiples.
- Construir la seguridad en los países vecinos. Redunda en interés de la Unión que los países situados en sus fronteras estén bien gobernados. La tarea debe ser, promover al este de la Unión y en las fronteras de la cuenca mediterránea, un conjunto de países bien gobernados con los que la Unión pueda mantener estrechas relaciones basadas en la cooperación. La solución del conflicto entre Israel y los países árabes constituye una prioridad estratégica, ya que sin ella apenas habría oportunidades de solucionar los otros problemas de Oriente Medio.
- Basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz, ya que la seguridad y la prosperidad dependen cada vez más de un sistema multilateral eficaz. La Unión

persigue el objetivo de construir una sociedad internacional más fuerte, lograr instituciones internacionales que funcionen bien y un orden internacional basado en un conjunto de normas, en particular la Organización de Naciones Unidas, cuya carta constituye el marco fundamental de las relaciones internacionales. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo formado por Estados democráticos, y la política exterior de la Unión va encaminada en este sentido.

En el marco de la Estrategia Española de Seguridad (EES), se entiende por Crimen Organizado Transnacional (COT) las estructuras organizadas de personas que actúan en el ámbito internacional, con la finalidad de obtener beneficios económicos. Sin este objetivo no tendría razón de ser el CO, pues su principal razón de ser es el ánimo de lucro, esta es la diferencia importante que tiene con el terrorismo, pues este trata de destruir o cambiar las estructuras de un estado mediante el terror con finalidades políticas, sociológicas, totalitarias, etc., para dominarlas, sin embargo el CO que también actúa contra las estructuras del Estado y también las quiere dominar, pero con un claro ánimo de lucro o beneficio económico; también pretende la capacidad de influencia y poder, mediante el desarrollo de actividades lícitas e ilícitas con el ejercicio de la violencia, o la amenaza de su uso, y la corrupción.

Por lo tanto, la diferencia del CO con la delincuencia organizada, es que esta se centra en el aspecto puramente delictivo, es decir, en la constitución de grupo organizado para delinquir, lo que cae por completo dentro del ámbito policial, mientras que el crimen organizado, tiene entre sus fines principales, como hemos visto, el acceso al poder y la consecución de capacidad de influencia en todos los ámbitos en el político, judicial, económico, en los medios de comunicación, etc., de un país, por lo que se requiere para su lucha un enfoque multiagencial. El ejemplo más claro de grupos de CO lo tenemos en las organizaciones de corte mafioso (como la Camorra, N'Drangheta, Sacra Corona Unita, extendidas en Italia, la Cosa Nostra (mafia italiana neoyorquina) y las llamadas mafias rusas como la Tamboscaya y otras).

Para describir las características de este fenómeno en España, precisaremos lo que se entiende por «grupos de crimen organizado», puesto que con la entrada en vigor a finales del año 2010 de la reforma del CP y la introducción de términos como «organización criminal» y «grupo criminal», puede haber una cierta confusión terminológica. La L. O. 5/2010 de 22 de junio que modifica el CO define la organización criminal como «la agrupación de dos o más personas», que tenga carácter estable o tiempo indefinido» con «reparto de tareas coordinado o concertado» y cuyo fin sea cometer delitos o faltas reiteradas». Esta definición se inspira y viene a recoger la definición consensuada por los Estados de la Unión Europea y recogidos en el documento ENFOPOL 35, que recoge los indicadores establecidos por Europol que veremos seguidamente.

El Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), encargado de elaborar el Informe de Situación y Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado en España, así como de aquellas áreas de interés estratégico para nuestro país y para la Unión Europea, ha elaborado la Estrategia Española contra el Crimen Organizado que abarca el periodo desde el año 2011 al 2014, en donde realiza su análisis y elabora el preceptivo informe de acuerdo con los indicadores de Europol (documento ENFOPOL 35, Rev. 2). El citado documento prevé los 11 indicadores siguientes:

1. Colaboración de más de dos personas.
2. Reparto específico de tareas (lo que vendría a determinar la jerarquía del grupo).
3. Actuación prolongada o indefinida en el tiempo (no es para un acto concreto).
4. Uso de algún tipo de disciplina o control interno.
5. Comisión de delitos graves.
6. Extensión de la actividad al ámbito internacional.
7. Uso de la violencia.
8. Uso de estructuras económicas o comerciales.
9. Implicación en el blanqueo de capitales.
10. Uso de influencia sobre políticos, medios de comunicación, administración pública, autoridades judiciales o sobre la actividad económica (corrupción).
11. Búsqueda de beneficios o poder.

Para que una mera asociación de delincuentes adquiriera la categoría de grupo de crimen organizado ha de cumplir obligatoriamente los indicadores 1, 3, 5 y 11, y además otros dos cualesquiera, donde generalmente irán implicados el (9) blanqueo de capitales, el (7) uso de la violencia, tanto externa como interna, dentro del grupo, y su posible carácter internacional (6).

Una de las amenazas más graves para la seguridad del Estado y de sus ciudadanos es como venimos viendo, el crimen organizado. Sus distintas modalidades –el tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, las redes de inmigración ilegal, la delincuencia económica y el blanqueo de capitales, el contrabando de bienes lícitos o ilícitos, los delitos tecnológicos, o la falsificación de moneda, entre otros– son un poderoso factor de desestabilización de los cimientos políticos y económicos de la sociedad española y europea.

La amenaza procedente del CO, progresivamente interrelacionada con otras importantes amenazas y riesgos, como el comercio y la economía ilegales, la corrupción, la fragilidad de determinados Estados y la conflictividad en algunas áreas regionales, también, las emergentes actividades del cibercrimen, y con crecientes conexiones con grupos y métodos del terrorismo internacional, se ha convertido en uno de los riesgos más silenciosos, nota distintiva de su estrategia, pero de gran impacto para nuestras sociedades, para la democracia, para la economía y el bienestar, y en definitiva, para las instituciones y los principios políticos y económicos en que se sustenta nuestra forma de vida y nuestro progreso.

La creciente interrelación del crimen organizado con el terrorismo y con los grupos violentos y la delincuencia local potencia ambas amenazas, ya que pueden incluso comprometer las instituciones, generar economía sumergida y perjudicar a los comerciantes legítimos y la recaudación fiscal.

Las relaciones entre el crimen organizado y los grupos terroristas nacionales e internacionales pueden centrarse en los siguientes puntos:

- Apoyo y suministros logísticos a movimientos terroristas (como pudo ocurrir en el caso del 11-M, en donde se financió la compra del explosivo con la venta de estupefacientes).

- Adaptación de procedimientos y estructuras con transferencia de conocimientos (determinadas organizaciones terroristas han procedido del CO, como las FARC, la Contra colombiana, etc.).
- Búsqueda de financiación (el terrorismo se ha financiado a través del tráfico de armas, tráfico de drogas, etc., y ambos también han utilizado los mismos medios y métodos, como las coacciones y secuestros).

La estrategia española contra el crimen organizado de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, ha dado cuenta de la gravedad, de las dimensiones y del volumen de negocio del crimen organizado, así como las capacidades que tiene para alcanzar sus objetivos y sustraerse a la acción del Estado (tanto de la policía como de la justicia), y así se estima el impacto económico del crimen organizado en:

- La ONU estima que el volumen total de negocio del CO supone el 10% del PIB mundial.
- El Fondo Monetario Internacional, por su parte, calcula que el volumen total del blanqueo de capitales por las redes criminales, puede representar entre el 2% y el 5% del PIB mundial.
- Las estimaciones del Banco Mundial señalan que el coste de la corrupción puede estar en torno al 5% del PIB mundial.
- Estudios de la Unión Europea estiman las cifras de ventas de drogas ilegales en más de cien mil millones de euros al año, la misma cantidad que se evalúa el fraude organizado del IVA en la Unión.

Estas cifras ilustran no solo el montante de las actividades y de beneficios del CO, sino también la capacidad de acceso de estos grupos a los medios y a los instrumentos de todo tipo para sustraerse a la acción del Estado en la consecución de sus fines.

Cada dos años y con las aportaciones de los Estados miembros de la Unión Europea, así como de Eurojust y Frontex, entre otros, Europol elabora el «Informe de evaluación de la amenaza del CO» (conocido como «Informe OCTA») en la Unión. En dicho informe Europol utiliza la combinación de diversos factores, como son, la ubicación geográfica, las infraestructuras que ofrece el área, la proximidad a mercados de destino, el tipos de grupos criminales que operan, las modalidades delictivas predominantes, etc., y así identifica en la Unión Europea varios centros regionales del crimen organizado, que reciben flujos de numerosas fuentes y expanden sus efectos a toda la Unión, forjando mercados criminales y dando lugar a oportunidades para el crecimiento de grupos de crimen organizado. Estos centros regionales son:

- Centro noroeste: ubicado en los Países Bajos y en menor grado en Bélgica. Ha sido lugar de encuentro de grupos organizados del Reino Unido, Irlanda, Bélgica y los Países Bajos, representando un papel central en la red de principales centros regionales de la UE.
- Centro noreste: se sitúa en los países bálticos y alrededores, influenciado por el centro noroeste, pero aún más por las zonas de tránsito situadas fuera de las fronteras del este de la UE (Federación rusa, Kaliningrado, Ucrania y Bielorrusia).

- Centro sur-este: se sitúa entre Asia y Europa, es una importante puerta de entrada de las actividades del crimen organizado en la UE. Desde un punto de vista logístico, la importancia del Mar Negro y las vías marítimas relacionadas, definen el papel, las ventajas y la fuerte actividad del crimen organizado en y a través del mismo.
- Centro sur: se establece alrededor de Italia y del papel clave desarrollado por los grupos mafiosos italianos, que tienen contactos en países y regiones de todo el mundo.
- Centro suroeste: constituido alrededor de la península ibérica y de su papel geoestratégico como puerta de entrada en la UE para los flujos criminales procedentes del oeste y noroeste de África, así como de América latina.

Situación en España

De acuerdo con los informes elaborados por el CICO (Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado), el CO que actúa en España responde a un perfil basado en la especialización criminal, en torno a tres modalidades delictivas: el narcotráfico, los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico y el blanqueo de capitales. Aunque también están presentes muchas otras actividades delictivas propias de estas redes criminales, como son el control de las rutas y las redes de inmigración ilegal, la trata de seres humanos y las falsificaciones documentales relacionadas con todos estos delitos. Junto a ellas y como fenómeno de acompañamiento lógico a la aparición del ciberespacio, en el que se integran las redes, los flujos y procesos de información, se verá incrementada la aparición de nuevas, sofisticadas y graves modalidades delictivas, y nuevos *modus operandi* bajo el concepto de cibercrimen.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han investigado durante el año 2010 a 622 grupos de crimen organizado, actuando de forma directa, bien desarticulando u obteniendo resultados parciales en 554 de ellos (90%).

En cuanto al perfil típico del grupo criminal organizado en España, la mayoría de estos grupos se compone de entre tres y diez personas, llevaba actuando menos de tres años en España, se dedican al tráfico de drogas, al blanqueo de capitales y al robo con fuerza, tratándose por general de grupos especializados dedicados a una sola actividad delictiva, aunque más de la mitad de estos grupos realizaban actividades internacionales. Por nacionalidades prima la española, marroquí, rumana, colombiana, nigeriana y dominicana, por este orden.

Como respuesta a la lucha contra el CO se crearon alrededor de toda la costa española, unidades especializadas, tanto de policía como de guardia civil, dotados con funcionarios especializados y medios especiales, son las unidades denominadas en la policía GRECOS (grupos de respuesta contra el CO) y en la guardia civil, ECOS.

asimismo, se han creado y han entrado en funcionamiento diversos centros y plataformas de análisis de inteligencia operativa y estratégica, constituidas por diversos oficiales de enlace de los países con una problemática común y abiertas a la incorporación

de nuevos partner, estos centros cubren las zonas y rutas geográficas más importantes con incidencia en el tráfico de drogas y de seres humanos. Estos centros son:

- MAOC: Centro de Análisis Operativo para el control de Operaciones Marítimas y Aéreas, con sede en Lisboa. Se integran siete países de la UE: Francia, Italia, Portugal, España, Holanda, Reino Unido e Irlanda.
- JIATF: Centro de Análisis y Operaciones marítimas y aéreas en el Atlántico Caribe, su ubicación es en Cayo Hueso-Miami (Florida). Genera, igualmente que el MAOC, inteligencia. Está liderado por Estados Unidos.
- OCRTIS: Centro de Inteligencia del Atlántico, situado en Martinica, y está liderado por Francia.
- ILLU: Dos plataformas operativas africanas, ubicadas en Senegal y Ghana, para hacer frente al tráfico de seres humanos.
- CECLAD: Centro para el Control de Operaciones Marítimas (también aéreas) en el Mediterráneo y está ubicado en Toulon (Francia).
- AWF: Son los ficheros de análisis de Europol, que se constituyen por problemáticas y necesidades comunes, por ejemplo, archivo de cocaína, de tráfico de seres humanos, de falsificación de tarjetas... son ficheros temáticos.

Blanqueo de capitales

En general, la percepción pública del crimen organizado está muy subestimada. Funciona con opacidad, muchas veces se esconde tras actividades económicas legítimas, lo que le permite no atraer el debate público como en el caso del terrorismo.

El crimen organizado genera enormes cantidades de dinero, habitualmente en forma de efectivo, que necesita ser blanqueado antes de reintegrarse a los circuitos económicos legales.

El blanqueo de capitales, necesario para todas las organizaciones criminales, es un proceso mediante el cual se pretende el aprovechamiento de las ganancias obtenidas de una actividad delictiva, simulando ser bienes de lícita procedencia. Se busca ocultar el origen ilícito de esos bienes, impedir su incautación o comiso y evitar que los autores sufran las penas de privación de libertad y multa, es decir, en un sentido amplio decimos que es el proceso de ocultación, transformación e integración del dinero procedente de actividades criminales en la economía legal.

Desde un punto de vista operativo, el blanqueo consiste en la transformación o enmascaramiento del dinero procedente del delito, en dinero lícito perfectamente integrado en el sistema financiero. Por ello nuestras investigaciones deben dirigirse a detectar un incremento patrimonial no justificable, asociado a una actividad delictiva, con independencia de donde esté el patrimonio (en el interior o en el extranjero), y en qué forma se encuentre (efectivo, inversiones, propiedades, etc.). Pues no resulta raro ver que este tipo de delincuente nace en un país, vive en otro, delinque en un tercer país, invierte en otro distinto, mantiene sus cuentas y depósitos en un paraíso fiscal, es decir, otro país, y utiliza múltiples países para sus ilícitos negocios.

A lo largo del tiempo han ido evolucionando los procedimientos de blanqueo, en un principio el blanqueo se llevaba a cabo de una manera más o menos rústica y primaria por los propios miembros de la organización criminal o por su entorno familiar, y actualmente se blanquea utilizando métodos más sofisticados, pensados y dirigidos por personas con grandes conocimientos financieros (asesores fiscales, abogados), ajenas a las actividades criminales de las organizaciones, pero que igualmente trabajan para la organización.

Fases o etapas del blanqueo de capitales

Para entender el proceso de BC es preciso explicar las distintas fases en que se desarrolla y que es realizado por distintas personas o escalones de la organización, o bien por profesionales cualificados u organizaciones dedicadas exclusivamente al BC.

I. Actividades de pre-blanqueo: captación de efectivo, almacenamiento y transporte.

II. Colocación: cambio del dinero en efectivo a otras formas de valor facial (generalmente de billete «pequeño» a billete «grande» –500 euros–, lo que se denomina en el argot «pitufeo», en oficinas de cambio, oficinas bancarias), y su introducción en el sistema financiero. También como depósitos de ingresos vinculados a cuentas bancarias. Esta fase es la más peligrosa o el momento más vulnerable para el blanqueador, y es de las más próximas al delito.

III. Estratificación: son las transacciones para esconder el origen del dinero, como inversiones, compras, utilización de paraísos fiscales, sociedades, cuentas puentes, etc. Es el blanqueo propiamente dicho, y por el que se pretende que los bienes ilícitos tomen una apariencia legal.

IV. Integración: cuando el dinero forma parte «aparentemente» de una actividad económica lícita y entra en los circuitos normales, desaparece el riesgo de ser perseguido, pues es difícil asociarlo legalmente a una actividad delictiva. El dinero ya ha tomado apariencia legal.

Hay que tener en cuenta que cualquiera de las formas de blanqueo puede tener múltiples variantes, pues se adaptan al lugar y a las circunstancias, pero además es muy normal que a lo largo del proceso se mezclen distintos tipos de blanqueo. El número de actuaciones llevadas a cabo para blanquear va a depender del grado de encubrimiento que se le quiera dar al origen del dinero (fin último de este proceso), de manera que a veces con una sola acción lo van a conseguir, y otras, van realizar una serie concatenadas de ellas.

La mayoría de las actividades delictivas de base, generan, como venimos diciendo, importantes beneficios de dinero metálico. Por lo tanto, en casi todos los casos vamos a partir de grandes cantidades de dinero físico que será necesario transformar, enmascarar, y en definitiva, blanquear, lo que supone un problema para las organizaciones y les obliga a tener una estructura específica.

Policíalmente, nos interesan los sistemas más próximos al delito, en la fase de colocación, porque:

- Se simplifican las investigaciones.
- Se facilita la obtención de pruebas.
- Y porque tienen un valor añadido para conocer mejor el delito antecedente, pues el delito de blanqueo de capitales, aunque es un delito autónomo, siempre va asociado a un delito base, aunque este haya prescrito, como puede ocurrir con el delito de cohecho, que tiene un tiempo de prescripción relativamente corto.

Métodos de blanqueo

La primera y principal forma de blanqueo es el uso de dinero en efectivo.

Diariamente todos utilizamos efectivo sin levantar sospechas de estar blanqueando. Es precisamente de esa situación de la que se aprovechan los delincuentes para lavar su dinero. Por otra parte, la utilización de efectivo presenta una serie de ventajas respecto al resto de las formas de pago:

- Tiene un valor inmediato.
- Se acepta a nivel mundial, sobre todo si se trata de dólares y euros.
- Es fácil de cambiar y de convertir a otras divisas.
- Es difícil de perseguir porque supone una transacción anónima, y por tanto no deja rastro.

Otros procedimientos de blanqueo tienen como instrumento el sistema financiero:

Estas entidades facilitan habitualmente servicios, todas ellas legales (de ahí la dificultad de la investigación a la hora de analizar estas operaciones), que suelen ser aprovechados por las organizaciones criminales para el lavado de los beneficios de sus actividades ilícitas:

- Permiten hacer depósitos del dinero.
- Permiten el movimiento de fondos.
- Permiten el cambio de instrumentos financieros.
- Facilitan préstamos.
- Facilitan el manejo del capital (dinero electrónico).

A través del sistema financiero se pueden realizar, entre otras, las siguientes actividades susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo del dinero:

Utilización de préstamos y líneas de crédito

- La solicitud de créditos innecesarios, cuya amortización se justifica con los rendimientos de un negocio de tapadera.

- Adquisición de préstamos y líneas de crédito que se van pagando con dinero en efectivo, y a veces, anticipándose el total del principal, también con efectivo.
- La concesión de préstamos personales garantizados con propiedades inmobiliarias. En realidad se trata de ventas encubiertas que permiten al prestamista hacerse con la titularidad de las propiedades.
- Préstamos de regreso. Se prestan su propio dinero, generalmente a través de sociedades *off-shore*.
- La utilización del ciber dinero o tarjetas de crédito y débito, que permiten obtener efectivo en cualquier parte del mundo sin necesidad de una presencia física en los establecimientos bancarios. Así, por ejemplo, podemos obtener efectivo con una tarjeta de crédito contra la cuenta de un banco de un paraíso fiscal que se nutre de dinero procedente de actividades delictivas. Incluso, podemos utilizar una tarjeta de crédito cargada a una cuenta de la que es titular un testaferro. A este efecto, en la operativa bancaria común existen las figuras de los «autorizados», «apoderados en cuenta», o los «administradores de empresas» que mueven y disponen del dinero que aparentemente pertenece a otro. En todos estos casos, la disponibilidad real del dinero la van a tener personas distintas a los formalmente titulares de las cuentas.
- Adquisición de cheques bancarios al portador con dinero en efectivo o contra una cuenta bancaria, posteriormente utilizados para realizar un pago, de manera que se enmascara el origen real del dinero.
- Utilización de cuentas *off-shore* o en bancos de paraísos fiscales, donde el dinero se encuentra lejos del control del fisco español. Desde allí puede volver a España en cualquier momento en forma de inversiones de todo tipo (inmobiliarias, financieras, etc.).
- Control de bancos pequeños o medianos, mediante la compra de participaciones por parte de sociedades controladas por el grupo delictivo. De esta manera las organizaciones no solo blanquean su dinero, sino también el de otros grupos.

Otros procedimientos utilizan sistemas paralelos al bancario, como son las «money transfer» o «empresas de gestión de transferencias».

Este servicio suele estar prestado por sociedades que utilizan los sistemas como Wester Union, Money Gram, etc., y consiste en que dichas empresas reciben una cantidad de dinero en un país, obligándose a entregar una cantidad similar a otra persona en el extranjero, o viceversa, percibiendo por ello una comisión. Este sistema se suele intercambiar con los utilizados en las casas de cambio y en los «locutorios» que actúan como agentes de las empresas gestoras de transferencias, siendo estas las obligadas a reportar las operaciones sospechosas al Servicio de Prevención de Blanqueo de Capitales (SEPBLAC). La empresa de gestión de transferencias es un sujeto obligado, obligada por la Ley 10/2010 de Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo, a la identificación de sus clientes (aquellas personas que realizan transferencias al exterior) y a conocer adicionalmente, la actividad desarrollada por estos, justificando la titularidad de los fondos transferidos cuando se superen los 3.000 euros al trimestre.

La proliferación de este negocio se justifica porque sirven a las organizaciones criminales, forman parte de cadenas internacionales y trabajan con corresponsales, utilizando

listados de clientes verdaderos o ficticios para realizar las operaciones de blanqueo, falsifican el remitente y fraccionan el importe, a los efectos de no ser detectados en los controles preventivos. En destino lo recibe un intermediario o la propia oficina corresponsal. Es decir, las organizaciones de crimen organizado, intentan camuflar sus operaciones en el sistema utilizado por los inmigrantes para remesar el dinero a su país.

Procedimientos que utilizan sistemas financieros clandestinos, basados, casi siempre, en un sistema de compensación, o como la denominada «banca Hawala». Este sistema es utilizado por las organizaciones criminales para colocar los beneficios obtenidos de sus actividades delictivas en otro país distinto de donde han sido cometidos. La compensación puede ser de efectivo, es decir, que se entrega dinero en efectivo en el país que se solicite, sin que se mueva del país de origen o en mercancías, que serían pagadas desde el país de origen, pero estas se entregarían al país de destino. Funciona de la siguiente manera:

- Las organizaciones criminales necesitan poner el dinero que han obtenido de sus actividades delictivas a los miembros de la organización residentes en un tercer país.
- Los miembros de la organización en el tercer país se ponen en contacto con un agente de cambio (*broker*), realizan un contrato por el que el agente se queda en el dinero en efectivo que la organización tiene en el país de origen y le entrega a estos la misma cantidad descontando la comisión en el tercer país. Esta entrega en el tercer país puede hacerlo en mercancías o en efectivo, por lo que eluden los controles administrativos de los órganos reguladores.

Otros procedimientos se basan en el uso de testaferros y sociedades instrumentales. Utilizando estas personas y sociedades, dentro o fuera del país, se pueden:

- *Justificar servicios que no se prestan.*
- *Pagar mercancías que no se envían.*
- *Simular préstamos entre ellas.*
- *Realizar inversiones por cuenta de terceros.*
- *Abrir cuentas bancarias.*
- *Comprar y vender mercancías inexistentes.*
- *Sobre valorar las mercancías reales.*
- *Constituir grupos de sociedades que actúen como holding.*
- *Comprar e inscribir propiedades inmobiliarias.*
- *Repatriar el dinero procedente de los supuestos beneficios originados por esas empresas ficticias, etc.*

Conclusiones

El objetivo prioritario debe ser descubrir y atacar la economía del crimen organizado, incautándose y decomisándose sus bienes, fondos y beneficios, arruinando a la organización, es decir, que los delincuentes lleguen al convencimiento de que el delito no es rentable.

LA CRISIS ECONÓMICA Y LA IDENTIDAD EUROPEA. REPERCUSIONES EN LA SEGURIDAD



D. JOSÉ MARIA SERRANO SANZ
Académico de la Real Academia de Ciencias
Morales y Políticas

LA CRISIS ECONÓMICA Y LA IDENTIDAD EUROPEA. REPERCUSIONES EN LA SEGURIDAD

D. JOSÉ MARÍA SERRANO SANZ

Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

I. Introducción

La crisis económica internacional iniciada en el verano de 2008 ha afectado, sobre todo, a los países occidentales y entre ellos a los europeos. Pero en Europa la crisis no tiene una dimensión estrictamente económica, sino que ha cuestionado el proyecto de construcción europea, tal como venía desarrollándose, y ha desatado serias tensiones institucionales. España ha resultado ser particularmente vulnerable en esta crisis, dadas ciertas características de su etapa de expansión previa y los errores cometidos en la política económica, aunque también como resultado de los problemas y las incertidumbres europeas. De manera que la crisis en España tiene dos dimensiones, una propia y otra europea.

Por otro lado, la crisis económica se ha convertido en un factor de primer orden en relación con la seguridad y la defensa, como no podía ser de otro modo, dados los problemas presupuestarios que ha traído consigo y los nuevos y más amplios conceptos de seguridad. Así se recoge también en la nueva Directiva de Defensa Nacional 2012, recientemente aprobada. En esta ponencia abordaremos sucesivamente la dimensión española de la crisis económica y la dimensión europea de la misma.

II. La dimensión española de la crisis económica

En el tercer trimestre del año 2008 el PIB español sufrió la primera de una serie de caídas intertrimestrales. No fue un brusco cambio de tendencia. Hacía meses que el crecimiento venía registrando una suave desaceleración, pero lo peor estaba por llegar, porque a continuación hubo cinco trimestres más con crecimiento negativo. Desde que

existen series homogéneas del PIB nunca se habían registrado seis trimestres consecutivos con tasas negativas. En la del petróleo de los años setenta y ochenta apenas se encadenaron dos trimestres seguidos de variación negativa y en la de comienzos de los noventa, fueron tres. Sirva este dato para formarse una idea de la entidad de la crisis inicial.

Frente a esa primera recesión la hacienda pública reaccionó con una política fuertemente expansiva que apenas consiguió alcanzar unas modestas cifras de crecimiento a comienzos de 2010. La insostenibilidad del déficit presupuestario obligó a cambiar de política y la economía perdió todo impulso, atrapada en una especie de «calma chicha». Esta segunda etapa fue el estancamiento, dominado por la crisis fiscal, y se prolongó hasta finales de 2011 con una debilidad progresivamente acentuada: la demanda interna seguía sin pulso, las exportaciones tenían sus límites en una Europa de crecimiento modesto y la presión para la consolidación fiscal continuaba en aumento.

En el último trimestre de 2011 se abrió una tercera etapa, en la que todavía nos encontramos. Volvieron las tasas negativas de variación del PIB anunciando otra recesión, que resultó plenamente certificada a lo largo de 2012. En el otoño de este año aún no se atisba cuándo retornarán las cifras positivas y se cerrará la tercera etapa. Menos aun cuándo podrá darse por superada la crisis con el retorno del crecimiento.

De modo telegráfico, el desolador balance cuantitativo puede resumirse, hasta el momento, en una caída superior al 5% en la renta real y la pérdida de más de tres millones de empleos y casi medio millón de empresas. Para que la crisis haya alcanzado semejante intensidad y se prolongue tanto tiempo se han conjugado ciertas herencias negativas recibidas de la fase de expansión y señalados errores de política económica cometidos antes y después del comienzo de la crisis.

En una crisis tan grave no faltan dificultades a las que atender. Sin embargo, es imposible afrontarlas todas simultáneamente y es obligado priorizarlas con el fin de establecer una secuencia lógica en su resolución. Eso requiere identificar aquellos problemas cuya solución no admite demora, los acuciantes, para diferenciarlos de otros que, siendo importantes y acaso más visibles, han de ser postergados hasta la resolución de los primeros.

Es fácil que todos estemos de acuerdo en que la recuperación de un crecimiento vigoroso es el objetivo más importante que tiene ante sí la sociedad española. El crecimiento es un bálsamo para la cohesión social y un estímulo para la confianza y seguridad colectivas. Es imprescindible para generar rentas que permitan hacer frente a compromisos asumidos por muchos agentes en los años de expansión y las administraciones durante la crisis.

Sin embargo, desde mi punto de vista, un crecimiento continuado y estable es imposible si antes no se supera la restricción financiera. El crédito hacia empresas y familias debe reaparecer para que el crecimiento se sostenga. Y la restricción persistirá mientras no se borren las dudas sobre la capacidad de los españoles para hacer frente a sus compromisos financieros pendientes. Dudas que no desaparecerán en tanto España continúe

necesitando financiación exterior neta cada año, como ocurre ahora. Por ese motivo, requerir financiación adicional es, hoy por hoy, el principal factor de vulnerabilidad de la economía española y el más señalado obstáculo para la recuperación.

El problema del desequilibrio financiero tiene su origen en una tendencia de la economía española a invertir en exceso. Durante la última fase de crecimiento todos los agentes compartieron ese rasgo. Las familias compraron viviendas, las empresas ampliaron capacidad productiva y las administraciones multiplicaron infraestructuras. Se invirtió con tal desmesura, atizada por la confianza que difundió el sistema financiero y el descuido de las autoridades, que el esfuerzo excedió en mucho a las posibilidades del ahorro interno. Esa aguda tendencia a la sobreinversión ha continuado en la crisis: todavía alcanzó el año pasado un 22% del PIB, frente al 18% de la Unión Europea o el 16% de Alemania.

Los resultados de un reciente estudio son elocuentes. España es el país del mundo con mayor dotación de capital por habitante, por ocupado y por unidad de producto. Y es el quinto país del mundo que más ha invertido entre 1995 y 2008, tras China, India, Corea y Turquía. No es racional económicamente. A diferencia de los mencionados países, ese esfuerzo ayuda aquí poco al crecimiento y, como no somos capaces de financiarlo con nuestro propio ahorro, nos ha obligado a endeudarnos.

La sobreinversión se ha traducido en unas cifras de endeudamiento espectaculares. Hasta 2011 se ha necesitado financiación externa durante trece años consecutivos, un periodo sin parangón en la España contemporánea. Medido a través de la balanza de pagos, se ha requerido de los mercados internacionales hasta ahora aproximadamente la mitad de la renta española anual. El problema ha sido particularmente grave desde 2004 hasta hoy, cuando se han sucedido siete ejercicios en cada uno de los cuales el desequilibrio ha estado por encima del 3% del PIB, llegando incluso al 10. Ni siquiera la crisis ha traído el ajuste, pues en 2011 se ha necesitado en torno al 4% del PIB, lo mismo que en 2010.

No solo se trata de una magnitud muy elevada, lo peor es que ni siquiera estamos en camino de solucionarlo, como se acaba de mostrar. En el tiempo de la peseta un solo año con un déficit exterior por encima del 3% llevaba a la devaluación, una medida dolorosa pero eficaz. Antes de llegar a ese punto, las autoridades tenían en la pérdida de reservas de divisas un termómetro sensible que podía impulsarles a actuar. Con la entrada en la unión monetaria esta presión desapareció. Desapareció hasta llegar a la crisis, cuando los mercados financieros han agregado las deudas hasta configurar una posición de riesgo por país, que viene a desempeñar el papel equivalente al que tenían las reservas de divisas. Un aumento de la prima de riesgo acaba por leerse hoy como antes una reducción de las reservas y plantea idéntica necesidad de ajuste.

Es cierto que los mercados financieros y también las agencias de calificación han mostrado una incapacidad notoria para advertir con tiempo y de un modo proporcionado a la gravedad, sobre los excesos de endeudamiento. Sus advertencias, por lo habitual abruptas, solo han aparecido una vez desencadenada la crisis. Sobre las agencias pesan dos acusaciones adicionales: un conflicto de intereses con sus recomendaciones

de inversión y una sobreactuación que resulta procíclica después de años de inacción. Pero eso no exime de responsabilidad a las autoridades nacionales, que debieron haber diseñado mecanismos de anticipación de situaciones difícilmente sostenibles.

Aun en circunstancias favorables, con mercados financieros abiertos y expansión interna, hubiera sido imposible mantener indefinidamente un ritmo de aumento de la deuda por encima del crecimiento de la economía. Obviamente, sin esas dos condiciones, la vuelta al equilibrio requerirá un esfuerzo ímprobo, pero es imprescindible. De lo contrario, la economía española estará a merced del humor de quien le quiera prestar y del signo de la política monetaria europea, siempre incierto, debiendo dedicar cada día más recursos a atender intereses y amortizaciones y retrasando la recuperación.

Pero ¿cómo alcanzar el equilibrio? Pues a través de una política de ajuste o estabilización, ahora más compleja, y que necesita abordarse desde una doble perspectiva, financiera y comercial. Un desequilibrio financiero representa que el gasto del país excede a su renta, o más específicamente, que el ahorro nacional no basta para financiar la inversión. Desde la óptica de la balanza comercial, el desequilibrio vendrá originado por unas importaciones que superen a las exportaciones. El ajuste puede leerse como necesidad de contener el gasto o, alternativamente, de mejorar el saldo de la balanza. Actuar en una y otra vía no es incompatible, sino complementario; es como abrir un túnel excavando al unísono desde las dos vertientes de una montaña.

Comenzando por la estabilización del gasto. En 2010 y también en 2011, según los datos ahora disponibles, familias, empresas financieras y hasta las no financieras ahorraron en términos netos, contribuyendo a financiar al conjunto de la economía nacional. No así las administraciones públicas, que desde el inicio de la crisis han reclamado financiación a los restantes agentes y al exterior. Corresponde pues, a las administraciones, que son las causantes del desequilibrio, el corregirlo.

Y no debe invocarse la autoridad de Keynes como adalid del déficit público en las políticas contra la crisis. A él jamás se le habría ocurrido defender que era posible practicar una política fiscal intensamente expansiva sin el control de la política monetaria o sin la seguridad de unos mercados financieros dispuestos a comprar masivamente deuda. De modo que la receta del déficit no solo es equivocada sino, en última instancia, insostenible.

La experiencia de lo hecho durante los primeros compases de la crisis es ilustrativa y debe servir de lección. La economía española partía de un proceso de consolidación presupuestaria que había permitido reducir la deuda como proporción del PIB. Pero el juego de los estabilizadores automáticos es muy sensible a los niveles de actividad y el gasto, elevado y rígido. Además el efecto de las políticas discrecionales no podía ser otro que el aumento del déficit. La hacienda se encontró atrapada enseguida en un doble proceso de caída de los ingresos y aumento del gasto que disparó el déficit. Las medidas adoptadas han permitido ganar tiempo, pero los problemas de fondo siguen presentes y reclaman un tratamiento más permanente, en particular por el lado del gasto.

Sobre dos programas de gasto público hay que pensar de inmediato para establecer correcciones profundas y ajustarlos a la nueva y más modesta realidad. Por una parte,

el coste de funcionamiento del conjunto de las administraciones públicas españolas. La superposición de organismos ejerciendo parecidas o idénticas tareas en distintas administraciones puede ser fruto de la lógica expansiva del comportamiento burocrático, del político, de las tensiones territoriales o de los años de euforia y despreocupación, pero no es razonable y debe ser corregida. No es solo un problema de interferencias, lo es también de costes. Por otra, el Estado del bienestar debe ser racionalizado hasta conseguir que sea financieramente sostenible. Se viene de una época en la cual los costes no preocupaban y se fueron acumulando derechos alegremente, pero esto ni es viable ni en muchos casos equitativo.

También debería ser objeto de reconsideración inmediata la inversión en infraestructuras. Tener más kilómetros de líneas de alta velocidad que ningún otro país del mundo, dada nuestra orografía, nuestra densidad y nuestra renta, no es una estrategia racional. Tal parece como si la bandera del «cuanto más, mejor» hubiera aplastado cualquier criterio de coste de oportunidad. Por lo demás, esas inversiones dejan como secuela unas pérdidas de explotación que multiplican los problemas de una hacienda en crisis.

En este caso la historia nos brinda algunas lecciones. A mediados del siglo XIX, España realizó la construcción de una importante red ferroviaria con una celeridad inusitada y cuando concluyó no había viajeros ni mercancías para compensar las inversiones. Tras el fiasco, las compañías ferroviarias languidieron durante decenios con ayuda del Estado. Un siglo después la historiografía tenía un diagnóstico claro: el negocio había estado en la construcción, generosamente subvencionada con recursos públicos.

Dicho esto, por supuesto somos conscientes de que una reducción de la inversión pública tendrá consecuencias negativas para el sector de la construcción, ya muy castigado. Por eso deben limitarse a las que sean intensivas en trabajo y no requieran costosas importaciones. Defender la inversión pública para sostener la construcción es ignorar que ahora mismo el exceso de gasto está teniendo consecuencias negativas para el conjunto de la economía.

En cuanto al otro lado de la montaña, la balanza por cuenta corriente. La clave para conseguir el equilibrio a corto plazo es mejorar la competitividad, que ha acumulado un importante deterioro desde la incorporación al euro. Ciertamente es que con la crisis ha mejorado levemente y esto explica el aumento de las exportaciones, pero han sido progresos claramente insuficientes pues no han cerrado la brecha del déficit, el objetivo necesario.

Restaurar la competitividad reclama ajustar precios y salarios. Los precios españoles parecen tener una irresistible tendencia a crecer por encima de los europeos, pues desde el euro, tan solo en 2009 el diferencial fue favorable a España. Un comportamiento tan sistemático indica la presencia de elementos estructurales, que, en nuestra opinión, son la falta de competencia en servicios y el modo de fijación de los salarios. Con una demanda sin pulso, es sorprendente que los precios interiores apenas hayan reaccionado a la baja. Y, con independencia de cuál sea su origen último, el problema tiende a perpetuarse a través de la indicación de los salarios. Pero es igualmente asombroso que los salarios hayan continuado creciendo con un desempleo desbocado. El de trabajo no funciona como un mercado y perjudica a la competitividad de la economía española.

Urge, pues, restaurar la competitividad y esto exige contener la evolución de los salarios. Una contención que, en otros momentos, se consiguió de forma limitada y con reducida conflictividad por medio de un pacto social, como en 1977, o más rápida e intensamente, aunque con más conflictos, al rechazar el pacto en situación de elevado desempleo, como en 1983. Son los dos caminos a elegir y la reciente reforma los facilita, en especial el segundo.

La estabilización es un requisito insoslayable para recobrar el crecimiento y constituye hoy lo urgente, como ya he dicho. Pero la superación de la crisis no llegará, en sentido literal, hasta que se establezca un crecimiento normal, que en una economía avanzada es una cifra exigente. España creció levemente por debajo del 1% anual a lo largo del siglo XIX, un 1,5% en la primera mitad del XX y un 3% de entonces hasta hoy. De modo que el 3% debería ser considerado la normalidad, el objetivo.

El crecimiento tampoco es un fenómeno espontáneo y los precedentes son ilustrativos. Tras la crisis del petróleo hicieron falta nada menos que treinta trimestres para pasar de una cifra negativa al 3%. En cambio, después de la recesión de comienzos de los noventa, bastaron seis para conseguirlo. No es extraño que en la memoria colectiva la superación de esta última sea la historia de un éxito, mientras se recuerda agónico el deambular por la depresión de los primeros ochenta.

III. LA DIMENSION EUROPEA DE LA CRISIS. EL PROBLEMA DE LA IDENTIDAD

Hasta la llegada de la crisis la agenda de la integración europea parecía perfectamente establecida, con el euro como ancla del grupo más ambicioso, la coordinación de las políticas exteriores y de seguridad como retos y las demandas de ampliación como símbolo del éxito del proyecto. La identidad europea parecía estar forjándose en perspectiva confederal. La crisis ha vuelto a poner en primer plano la fuerza de las relaciones intergubernamentales y hasta ha sembrado dudas sobre la continuidad del euro.

Las dudas son inevitables al contemplar las dificultades con que la moneda europea navega por la situación financiera internacional y los problemas de gestión de la crisis por parte de las instituciones comunitarias. En mi opinión unas y otros son consecuencia de los defectos que el diseño del euro tiene desde su origen y que solo ahora, bajo la presión de los acontecimientos, se están corrigiendo. Eso sí, de un modo desesperantemente lento.

Comprender que el euro es un proyecto inacabado obliga a volver la vista atrás, hacia sus orígenes. Como es sabido, el euro es el sucesor en el tiempo del sistema monetario europeo, el cual entró en crisis a comienzos de los noventa. La reflexión dominante sobre su fracaso fue que un régimen de tipos de cambios fijos aunque ajustables, contenía tales gérmenes de inestabilidad que era difícilmente manejable, algo que había demostrado ya antes la crisis del sistema diseñado en Bretton Woods. En consecuencia, solo cabían dos estrategias: alcanzar una coordinación institucional mucho más exigente o renunciar por completo a ella y volver a un sistema de flotación. Quienes optaban por intensificar la cooperación apuntaron enseguida la vía de la moneda única, que, en

realidad, estaba abierta desde el informe Werner a comienzos de los setenta (respuesta europeísta a la crisis de Bretton Woods) y diseñada con más precisión en el cercano informe Delors de 1989 (una evolución natural del sistema monetario europeo).

El problema planteado no era nuevo, ni en la realidad ni en el mundo de las ideas. En la práctica, cada vez que se ha buscado facilitar el comercio y los movimientos de capitales entre un conjunto más o menos amplio de países, ha surgido la necesidad de la coordinación cambiaria. Sus variantes van desde las múltiples formas de controlar las flotaciones o establecer tipos de cambio fijos con más o menos exigencias en los ajustes, hasta compartir una moneda única. Esta última tiene, por supuesto, un contenido superior de cooperación política.

La opción de una moneda única contaba incluso con una teoría que supuestamente proporcionaba una guía para delimitar quienes estaban llamados racionalmente a participar en ella. Se trataba de la teoría de las áreas monetarias óptimas de Mundell, la cual sostenía que las ganancias de compartir una moneda entre varios países son positivas cuando se cumplen dos requisitos: que el comercio interno y las transacciones financieras entre ellos sean una proporción elevada de sus intercambios totales y que su estructura económica sea similar. Si se cumple el primero, los costes de transacción e incertidumbres que se eliminan son significativos. Si el segundo, los riesgos de que un país tenga *shocks* específicos son reducidos, por lo que perderá valor tener un instrumento monetario individual de ajuste.

La teoría proporcionaba así un criterio de demarcación para situar a los diversos países dentro o fuera de un proyecto de unión monetaria, convirtiendo la decisión en poco menos que automática. La conclusión aceptada casi con generalidad en Europa fue que los beneficios económicos eran claros y las dudas que había respecto a la sincronía cíclica, tolerables. En esas condiciones el impulso político europeísta parecía ir en la misma dirección que la racionalidad económica y la aventura se emprendió sin más dudas ni precauciones.

Pero de un régimen monetario, como de cualquier otra institución, no se conocen sus fortalezas y debilidades hasta que es probado en situaciones extremas y las optimistas conclusiones sobre el funcionamiento del euro en sus primeros años se han revelado apresuradas. El éxito rotundo de la implantación y difusión, así como la presencia creciente de la moneda europea en los mercados financieros internacionales durante su primer decenio, fueron debidos, en buena medida, a la singular coyuntura con la que coincidieron. Una etapa de abundancia de ahorro en todo el mundo, debida a la estrategia de crecimiento vía exportación elegida por China y otros países emergentes, era fácil de gestionar. Sobre todo porque, además, no incorporaba tensiones importantes en precios. Por otro lado, los bajos tipos de interés, la liberalización del comercio y la movilidad internacional de la población ofrecieron oportunidades de crecimiento generalizadas.

En esas circunstancias, una organización institucional elemental resultaba suficiente y hasta los dilemas de la política monetaria parecían no existir o ser de tono menor. Crear una nueva moneda y conducirla en sus primeros pasos era sorprendentemente sencillo. El objetivo de la estabilidad de precios perseguido con constancia, más un liviano pacto

de estabilidad y crecimiento parecían cubrir todas las necesidades. Sin embargo, la crisis reciente ha sido la ocasión para mostrar que el entramado institucional del euro tenía debilidades notorias.

Desde nuestro punto de vista, el problema principal en la arquitectura institucional del euro ha sido la carencia simultánea de mecanismos de disciplina y compensación financiera –si se deseaba que todos permanecieran en cualquier circunstancia– y de exclusión automática como en el patrón oro –si se prefería el abandono de quien no se pudiese sostener en un escenario exigente–. La crisis ha obligado a elegir una vía de solución, ante el riesgo de que la propia moneda fuese inviable, y se ha optado por la apuesta más europeísta de las dos mencionadas, erigir aquellos mecanismos de disciplina y compensación que debieran haber estado desde el principio. Y en esas estamos.

La idea de que bastaba con hacer una gestión estrictamente monetaria del euro, con olvido de toda consideración financiera, ha resultado ser extraordinariamente ingenua, porque unas y otras cuestiones no son fácilmente dissociables. Aunque el Banco Central Europeo formalmente solo sea responsable del mantenimiento del valor del euro, resulta inevitable que las miradas se vuelvan hacia él si hay riesgo de que una estructura tan sensible como el sistema financiero pueda saltar por los aires, como se temió en el otoño de 2008. Esa fue una situación extrema de la que el banco no se desentendió, pero a lo largo de una crisis financiera es inevitable que reaparezcan una y otra vez problemas de insuficiencia de crédito o de estabilidad del sistema bancario, si los mercados mayoristas se cierran por desconfianza. Y sería imposible que el Banco Central pudiera mirar hacia otra parte de forma permanente, como si no fuera su problema.

Por otro lado en el devenir macroeconómico de los países que forman parte de la unión monetaria puede haber divergencias en las trayectorias de crecimiento a largo plazo de sus productividades y en sus comportamientos cíclicos de corto plazo. En el primer caso será difícil que puedan compartir indefinidamente una misma moneda, porque los intereses de unos y otros acumularán disparidades profundas que les llevarán a reclamar políticas distintas. De modo que se hace necesario procurar la convergencia de productividades.

En cuanto a la sincronía cíclica hay que comenzar señalando que es imposible –incluso entre las regiones de un mismo Estado– conseguir que sea completa, aunque en el último medio siglo los ciclos europeos de los negocios se han acercado considerablemente. En cualquier caso resulta imprescindible disponer de mecanismos de ayuda para enfrentar situaciones críticas y conseguir que puedan permanecer en el área aquellos que atraviesan dificultades temporales. Incluso, aunque la Unión no es un Estado, cabe pensar en compensaciones para atemperar los perjuicios que una política común cause a los rezagados. Pero tales mecanismos deben ser administrados con prudencia, porque son costosos para el conjunto, de manera que se hace necesario establecer principios de disciplina y eventuales sanciones. Además de sistemas de alerta temprana, que eviten situaciones enquistadas o difícilmente reversibles, y una coordinación efectiva de los esquemas e instituciones de supervisión.

Desde el comienzo de la crisis todas estas cuestiones han estado en la agenda de las instituciones europeas e indudablemente se han dado pasos en la dirección correcta.

Pero ha sido un caminar que a menudo parecía vacilante entre las urgencias de la coyuntura y las indecisiones de la política, alimentando dudas sobre los compromisos de algunos y dejando amplio margen a la volatilidad de los mercados financieros.

Tres eran, se ha dicho, los ámbitos en que era necesario extremar la actividad para que el euro fuese viable, más allá de la gestión estrictamente monetaria. Primero, en el terreno financiero, establecer sistemas creíbles de disciplina y sanción para garantizar la sostenibilidad financiera de cada país y del conjunto, con su correlato de coordinar los esquemas de supervisión. Segundo, preparar mecanismos de apoyo financiero para hacer frente a contingencias extremas. Tercero, a largo plazo y en el sector real de las economías, promover la convergencia de productividades.

De los tres, supuestamente, el primero ya estaba solucionado a través del pacto de estabilidad y crecimiento. Sin embargo dicho pacto mostró desde el comienzo sus limitaciones. Atendía únicamente a las finanzas públicas, los sistemas de sanción no funcionaron y no era exigente en cuanto a mecanismos de supervisión y coordinación. Acaso la debilidad de Alemania en los primeros años del euro explique las carencias de tal institución. En este ámbito las actuaciones continúan siendo dispersas y no se dispone de un marco claro y completo de vigilancia macroeconómica, que incluya las finanzas públicas y las privadas, ni de un sistema de sanciones creíble, más allá de aquellos países atrapados en la necesidad de ayuda.

Y sin embargo son necesarios. La crisis ha mostrado que la sostenibilidad financiera de una economía no debe contemplar solo las finanzas públicas, sino que algún país, como España, con una deuda pública muy reducida y superávit al comienzo de la crisis, pero con un crecido endeudamiento privado con el exterior acaba teniendo serias dificultades. En consecuencia es preciso advertir esos procesos y corregirlos a tiempo, porque son bien visibles a través de un déficit continuado de la balanza por cuenta corriente o la expansión desordenada del crédito, como ocurría en España y señalaron continuamente muchos economistas. También ha mostrado la crisis las ventajas de disponer de un sistema bancario a salvo de sospechas para garantizar la sostenibilidad financiera y la necesidad de instituciones de supervisión y reglas supranacionales.

La creación de un mecanismo de apoyo financiero ha sido, sin duda, la reacción más visible de los países del euro ante la crisis. Primero fue el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera como un mecanismo transitorio hasta 2013, para hacer frente a las urgencias iniciales. Un paso importante en este aspecto ha sido la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad, que lo sustituirá como institución estable. Además está el llamado pacto por el euro plus, que trata de atender al propósito de conseguir la convergencia de las productividades en el largo plazo y que viene a ser un nuevo pacto por la competitividad. Se trata de una línea de acción necesaria, aunque los precedentes no invitan al optimismo, si se piensa, por ejemplo, en la agenda de Lisboa.

PONENCIAS DEL ÁREA 2
Las otras dimensiones de la PESD

SEGURIDAD ENERGÉTICA. ABASTECIMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA SEGURIDAD EUROPEA



ALEJO VIDAL-QUADRAS
**Miembro de la Comisión de Industria, Investigación
y Energía del Parlamento Europeo**
Vicepresidente del Parlamento Europeo

SEGURIDAD ENERGÉTICA. ABASTECIMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA SEGURIDAD EUROPEA

ALEJO VIDAL-QUADRAS
**Miembro de la Comisión de Industria, Investigación
y Energía del Parlamento Europeo**
Vicepresidente del Parlamento Europeo

Aunque la UE no surgió como una organización regional de defensa o seguridad, lo cierto es que su creación consiguió al menos pacificar las relaciones entre los Estados europeos, poniendo así en tela de juicio su anterior historia común, caracterizada por una sucesión de enfrentamientos, conflictos y guerras. De hecho, fueron las dos guerras mundiales, que dejaron decenas de millones de muertos y una Europa devastada económicamente, las que sirvieron de impulso a la búsqueda de una vía que lograra evitar nuevos enfrentamientos entre unos países que, según Ortega y Gasset, eran ya, desde hacía mucho tiempo, una sociedad, una colectividad sometida a un poder público europeo representado por el equilibrio europeo o *balance of powers*.

Esa vía fue la del llamado funcionalismo europeo, resumida por Robert Schuman en la famosa declaración de 1950 que lleva su nombre, en la que señalaba que «Europa no se hará de golpe ni mediante una construcción de conjunto. Se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho». La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero primero y de las comunidades europeas Económica y de la Energía Atómica después fue la semilla de un proceso de construcción europea en el que el concepto de seguridad siempre ha estado presente.

El fracaso del Plan Pleven de 1950, el intento más sólido de constituir una Comunidad Europea de Defensa en los inicios del proyecto de integración europea, y el retraso hasta la década de 1990 del desarrollo de una política europea de seguridad y defensa no significan que Europa haya descuidado la dimensión de la seguridad. La UE parece, más bien, haberse adelantado a la ampliación del concepto de seguridad que ha tenido lugar, fundamentalmente, desde el final de la guerra fría. Así, la seguridad ya no es una noción monolítica, centrada en la defensa militar del territorio nacional, sino que ha adquirido un carácter poliédrico, reconociéndose la importancia

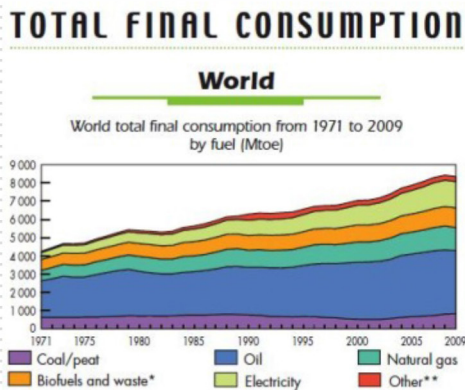
de incluir otras vertientes como la económica, la social, la medioambiental y, por supuesto, la energética.

A través de la solidaridad, la cooperación y la integración, los países europeos hemos creado unos lazos indiscutibles que no solo han hecho inimaginable el recurso a la fuerza armada para resolver nuestras diferencias en lo que puede considerarse la realización más cercana a la paz perpetua kantiana, sino que también han reforzado nuestra seguridad de cara al exterior. Puede que la UE no disponga todavía de un ejército común, pero defiende en todos sus ámbitos de actuación los intereses y valores europeos frente a las diferentes amenazas de lo que Ulrich Beck ha calificado la sociedad del riesgo global, atenazada por fenómenos como el terrorismo, incluido el cibernético, el crimen organizado, los movimientos migratorios, el cambio climático... que la globalización ha contribuido a acrecentar.

La seguridad energética es una de las nuevas facetas que han de considerarse incluidas en el elástico concepto de seguridad. Como señala la Estrategia para una Energía Competitiva, Sostenible y Segura¹ para 2020 que la Comisión Europea publicó en 2010, la energía es la savia de nuestra sociedad. De su suministro estable, seguro y económi-

Aumento del consumo mundial de energía

(Fuente: Key World Energy Statistics 2011 de la AIE)



Aumento del consumo mundial de energía

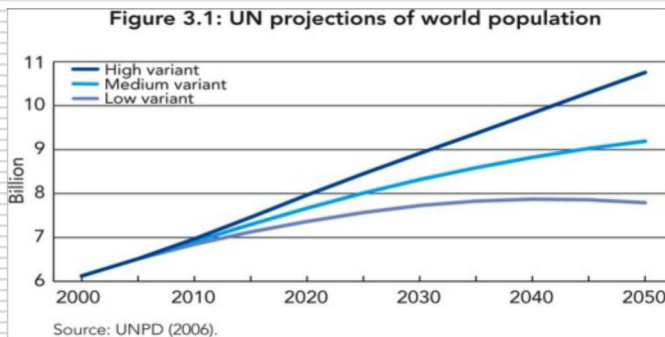
¹ Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 10 de noviembre de 2010 titulada «Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura» [COM(2010) 639 final].

camente accesible depende el bienestar de la población, de la industria y de nuestra economía. Es por ello que esta estrategia marca como meta el garantizar la disponibilidad física y constante de los productos energéticos en el mercado a un precio asequible para todos los consumidores, teniendo en cuenta, además, las preocupaciones medioambientales propias de nuestros tiempos.

La seguridad energética, entendida como fiabilidad del aprovisionamiento, ha sido una preocupación constante de la política energética europea. De hecho, esta empezó a coger vuelo en la década de los 70 del siglo pasado, a pesar de no contar con una base jurídica específica en los tratados, con ocasión de las dos crisis del petróleo del 73 y del 79, que pusieron de manifiesto la excesiva dependencia europea del petróleo suministrado por los países de la OPEP. Hoy, gracias al Tratado de Lisboa, la política energética no solo cuenta con una base jurídica propia sino que además la seguridad del abastecimiento energético viene reconocida expresamente como uno de sus objetivos.

Y es que, en la actualidad, la evolución del escenario energético mundial ha hecho si cabe más necesario el desarrollo de una política energética europea que garantice un suministro seguro. Lo exige el aumento de la demanda mundial de energía debido al desarrollo económico experimentado por países de enorme población como China o India, por poner dos ejemplos evidentes. Según datos de la Agencia Internacional de la Energía, el consumo mundial casi se ha multiplicado por dos de 1971 a 2009 y sus previsiones son que seguirá aumentando, incrementándose un tercio del 2010 al 2035.

Aumento de la población mundial

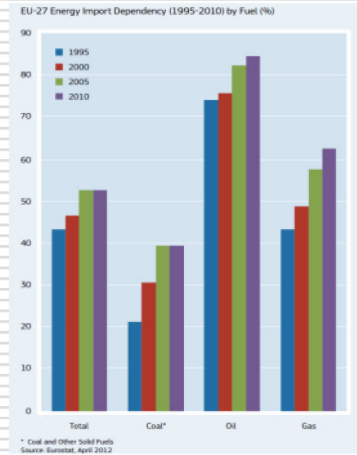


Dependencia energética europea

(Fuente: EU energy in figures. Statistical Pocketbook 2012)

EU-27 Energy Import Dependency

Import Dependency	1995	2000	2005	2010
Total	43.2%	46.7%	52.5%	52.7%
Coal*	21.5%	30.5%	39.3%	39.4%
Oil	74.3%	75.7%	82.3%	84.3%
Gas	43.5%	48.9%	57.7%	62.4%



Dependencia energética europea

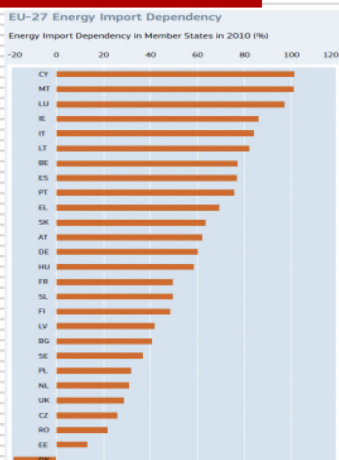
Este crecimiento del consumo de energía se deberá no solo al desarrollo económico de los países emergentes sino también a la expansión de la población mundial, que pasará de los actuales 7.000 millones a 9.200 millones de habitantes dentro de dos décadas.

Esta tendencia del consumo ha incrementado la competencia por los recursos energéticos a nivel mundial, como demuestra la presencia creciente de China en África y América Latina, continentes antes poco frecuentados por el antiguamente llamado Imperio del Centro. A ello hay que añadir el uso que determinados Estados, en muchas ocasiones poco estables y/o con importantes déficits democráticos, hacen de la energía como medio de presión en su política exterior. Ejemplos evidentes serían la interrupción por Rusia del suministro de gas a Ucrania en 2006 y 2009 o las veladas amenazas sobre un posible bloqueo del estrecho de Ormuz, paso ineludible del petróleo procedente de los países del golfo Pérsico, a las que Irán suele recurrir periódicamente, por no hablar de las más directas de interrumpir el suministro de petróleo a los países europeos en represalia por las sanciones que la UE ha adoptado ante el desarrollo del programa nuclear iraní.

Ante esta realidad, la disminución de nuestra excesiva dependencia externa es una asignatura pendiente en la que no hemos progresado lo que debíamos, pues no solo no hemos sido capaces de reducirla, sino que ha aumentado y, lo que es peor, las estimaciones son que continúe en dicha línea. Según las últimas estadísticas publicadas

Grado de Dependencia por países

(Fuente: EU energy in figures. Statistical Pocketbook 2012)



Grado de dependencia por países

por la Comisión Europea², la UE importó en 2010 el 52,7% de la energía que consumió, frente al 43,2% importado en 1995. Tal dependencia se debe al importante papel que tienen en el *mix* energético europeo el petróleo y el gas, que suponen el 35% y el 25% del *mix* energético europeo, respectivamente, y que son importados en su gran mayoría (el 84% en el caso del petróleo y el 62% en el caso del gas).

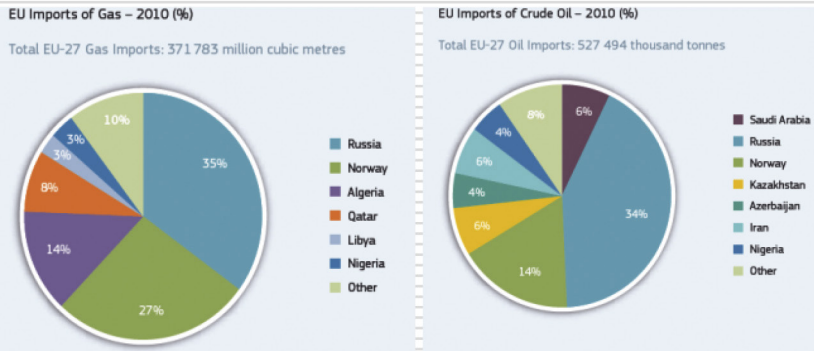
De los 27 países de la UE, solo uno, Dinamarca, no necesita importar recursos energéticos. Todos los demás son dependientes en una escala que va del 100% en el caso de Chipre y Malta al 15% de Estonia.

A ello se suma la concentración del grueso de las importaciones en un grupo reducido de países que alcanzan de esta manera un poder excesivo de coacción sobre los Estados miembros de la Unión. Así, en el caso del gas, tres países, Rusia, Noruega y Argelia, nos suministraron alrededor del 75% de nuestras importaciones en 2010. En el caso del petróleo, las importaciones están más diversificadas, aunque Rusia y Noruega representan casi el 50% de las mismas (2010).

² EU energy in figures. Statistical Pocketbook 2012.

Importaciones de gas y petróleo

(Fuente: EU energy in figures. Statistical Pocketbook 2012)



Importaciones de gas y petróleo

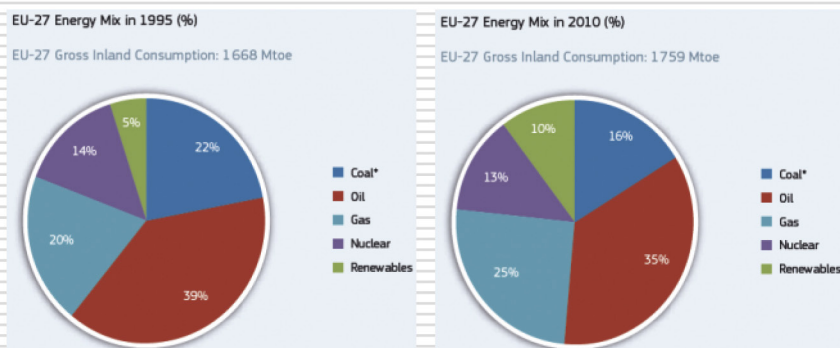
La respuesta europea para reducir los inconvenientes de nuestra dependencia externa se ha articulado en distintas direcciones: promoción de fuentes de energía autóctonas para reducir las importaciones, diversificación de las fuentes de aprovisionamiento, desarrollo de una política exterior energética que defienda la seguridad energética europea y construcción de un mercado único de la energía con normas comunes para proteger el suministro y en el que los Estados miembros tengan la obligación de mantener un nivel mínimo de reservas de gas y petróleo y de ser solidarios en caso de crisis energética.

Si empezamos por la promoción de la explotación de recursos energéticos propios, esta se ha visto beneficiada por otros dos grandes factores condicionantes del actual escenario energético. Así, tanto las pesimistas previsiones sobre el agotamiento de los combustibles fósiles en el medio plazo como la creciente conciencia sobre el cambio climático han beneficiado a aquellos recursos energéticos no contaminantes como las renovables y, hasta el accidente de Fukushima, la energía nuclear, fuentes de energía que incrementan nuestra independencia.

En el caso de las energías renovables, han experimentado un crecimiento notable, pasando de aportar el 5% de la energía consumida en la UE en 1995 al 10% en 2010. Para seguir por esta senda, la UE ha fijado un objetivo vinculante para 2020: deberán aportar el 20% del *mix* energético de los Estados miembros, lo que supone duplicar su contribución actual. Además, para el transporte, sector que representa el 32% del consumo final energético, que presenta el crecimiento más rápido de consumo de energía

Aportación creciente de las energías renovables

(Fuente: EU energy in figures. Statistical Pocketbook 2012)



Aportación creciente de las energías renovables

y que depende en mayor grado de los combustibles fósiles, se ha fijado la meta de que la cuota de energía procedente de fuentes renovables alcance al menos el 10% del consumo final antes de 2020.

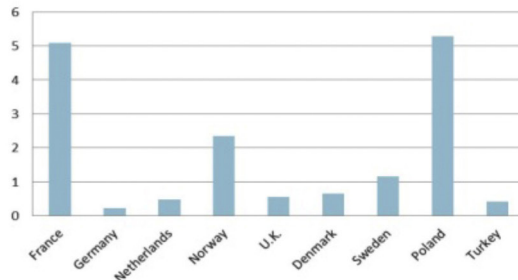
Respecto de la energía nuclear, la UE reconoce que esta fuente, de la que obtenemos actualmente alrededor del un 15% de la energía consumida, es un activo para asegurar el suministro de energía, además de tener otras ventajas como su baja emisión de carbono o sus costes relativamente estables. Sin embargo, deja libertad a los Estados miembros respecto a su desarrollo, y aunque algunos Estados como Finlandia, Reino Unido o los países bálticos siguen apostando por ella, otros, como Alemania o Bélgica, están dando marcha atrás en sus planes nucleares. Tal actitud contrasta con la de países como China, Rusia, India, Corea o incluso Estados Unidos, que prevén la construcción de nuevas centrales y que liderarán el aumento de la producción nuclear mundial previsto por la Agencia Internacional de la Energía.

Cuestión diferente es la posibilidad de recurrir en un futuro a la energía nuclear de fusión, que es el objetivo del reactor termonuclear experimental internacional (ITER), proyecto internacional de investigación situado en Cadarache (Francia) en el que la UE participa junto a EE. UU., China, Corea del Sur, India, Rusia y Japón. Si este proyecto consigue la viabilidad comercial de la energía de fusión, que minimiza el problema de los residuos radiactivos, tendríamos entonces una nueva fuente de energía limpia que podríamos producir en nuestro territorio.

Gas de esquisto en Europa

Recoverable shale gas resources of some OECD-Europe countries (tcm)

WORLD ENERGY OUTLOOK
Special Report



Shale gas resources are present in many countries in Europe

Gas de esquisto en Europa

Asimismo, se ha abierto el debate de la conveniencia de explotar el llamado gas de esquisto, un tipo de gas natural no convencional cuya técnica de extracción se ha ido perfeccionando hasta hacerlo explotable. El ejemplo a seguir es el de EE. UU., donde la explotación está más avanzada, hasta el punto de representar ya el 15-20% de la producción de gas natural. En Europa, las mayores reservas se encuentran en Polonia, Francia y Suecia. Incluso en España, en el País Vasco, parece haber yacimientos cuya explotación permitiría cubrir la demanda vasca de consumo de dicho combustible durante 60 años o la española durante cinco años. Sin embargo, no existe todavía una apuesta decidida a favor de este recurso debido a las preocupaciones medioambientales que despierta.

Un mayor recurso a la energía nuclear, las renovables y el gas de esquisto europeo debería, en teoría, dar lugar a una reducción significativa de las importaciones de energía. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, incluso aumentando la aportación de estas fuentes, la producción interior europea de combustibles fósiles mantiene una línea descendente, por lo que, en la práctica, son necesarias otras medidas, como la promoción de la eficiencia energética, con el fin de reducir el consumo energético al máximo posible. En este campo, la UE se ha mostrado especialmente activa aprobando diversas normas que obligan a los Estados y a las empresas energéticas a aplicar medidas de ahorro de energía, siendo el objetivo lograr mejorar la eficiencia energética en un 20% para 2020.

Además de incrementar el papel de las fuentes autóctonas en la energía que consume Europa y de intentar evitar el despilfarro de energía en la medida de lo posible, la UE tam-

Gasoductos transanatolio y Nabucco occidental

(Fuente: Google images TANAP)



Gasoductos transanatolio y Nabucco occidental

bién trabaja para lograr una diversificación de los países suministradores con el fin de de impedir una peligrosa dependencia de uno o un pequeño grupo que adquieran una posición monopolística que les permita imponer condiciones desventajosas de precio para Europa o, incluso, valerse de este dominio como instrumento de coacción en el plano geopolítico.

Es obligado aquí hacer referencia a Rusia, primer exportador de petróleo (34%) y gas (35%) a la UE y, lo que es más preocupante, suministrador del 100% del gas importado por varios Estados miembros como Polonia, Finlandia, Bulgaria, Austria y los países bálticos. La crisis del gas entre Ucrania y Rusia de 2009, que terminó afectando a 17 Estados miembros, puso de manifiesto la necesidad de reducir nuestra dependencia. La UE ha dirigido su atención a las regiones de Asia Central y el Cáucaso y promueve la construcción de un gran corredor meridional que permita importar gas de Azerbaiyán y otros países limítrofes del Caspio, principalmente Turkmenistán. Varios proyectos de gasoductos estaban en liza para materializar este corredor meridional, que se prevé que cubra entre un 10 y un 20% de la demanda de gas de la UE en 2020.

Finalmente, Turquía y Azerbaiyán han firmado los acuerdos necesarios para autorizar la construcción del llamado gasoducto transanatolio (TANAP). Este gasoducto atravesará Turquía desde su frontera oriental con Georgia a su frontera occidental con Bulgaria. De esta manera, unirá el gasoducto BTE (Bakú-Tiflis-Erzurum), que parte de Azerbaiyán hasta Turquía pasando por Georgia, con el proyectado gasoducto Nabucco occidental, que llevará el gas desde Turquía hasta Viena pasando por Bulgaria, Rumanía y Hungría.

Southstream

(Fuente: página web de southstream: <http://south-stream.info/?L=1>)



Southstream

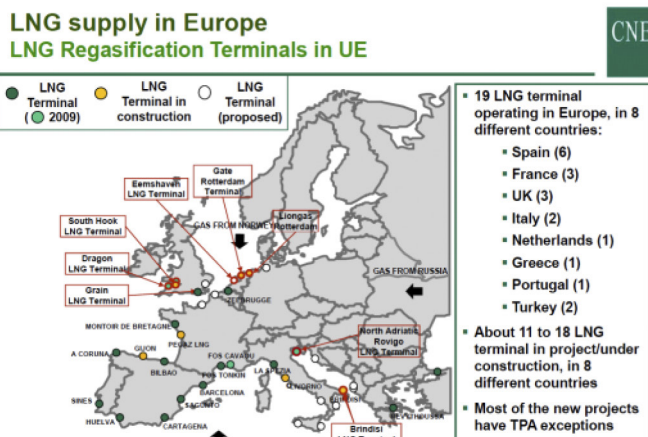
Rusia ha intentado contrarrestar el apoyo de la UE al corredor meridional mediante el proyecto Southstream, gasoducto que partiría de Rusia, cruzaría el Mar Negro y llegaría a Bulgaria dividiéndose en dos ramales, uno hacia Serbia, Hungría y Eslovenia y otro hacia Grecia e Italia, atravesando el Adriático. De esta manera, se evitaría el tránsito por Ucrania, país que, en 2009, al no llegar a un acuerdo con Gazprom sobre el precio del gas y ver cortado su suministro, se apropió del flujo en tránsito hacia Europa, que se convirtió así en rehén del contencioso ruso-ucraniano. Sin embargo, la UE ha preferido apostar por la diversificación no solo de los países de tránsito sino también de los suministradores y continúa apoyando el corredor meridional, sin perjuicio de seguir manteniendo el marco de cooperación en materia energética que ha construido con Rusia, como veremos más adelante.

Además de la construcción de nuevos gasoductos, como alternativa para diversificar las importaciones, es también posible reforzar el uso del gas natural licuado (GNL), que, al ser transportado por mar, permite una mayor flexibilidad respecto a la elección del país suministrador. Según la Comisión Nacional de Energía, el 17% del gas importado por la UE en 2008 fue suministrado en forma de gas natural licuado. De hecho, España, con seis plantas de regasificación, es el primer importador europeo.

Por otra parte, también en el apartado de la diversificación del suministro, se prevé crear un anillo de energía mediterráneo que permita explotar el enorme potencial de

Gas Natural Licuado

(Fuente: Comisión Nacional de Energía)



Gas natural licuado

energía solar y eólica del norte de África. Para ello, a través de la Unión para el Mediterráneo, organización en la que participan todos los países de la UE y los no europeos que forman parte de la cuenca mediterránea, se está impulsando el llamado Plan Solar para el Mediterráneo, lanzado en 2008 con el objetivo principal de desarrollar para 2020 20 GW de capacidad eléctrica renovable, principalmente solar y eólica, en la ribera sur del *Mare Nostrum*, así como la creación de las infraestructuras necesarias para la interconexión eléctrica con Europa. El plan también contempla la implementación de medidas de ahorro y de eficiencia energética, así como de transferencia de tecnología.

Con el fin de llevar este proyecto a la práctica existen ya dos iniciativas privadas, Medgrid³ y Desertec Industry Initiative⁴ (Dii), que han firmado de hecho un memorando de entendimiento ya que se complementan y refuerzan pues mientras Dii se centra en la generación de energía, Medgrid tiene como objetivo su transmisión.

³ Medgrid, created at the end of 2010 in Paris, is promoting new high capacity electricity links around the Mediterranean, studying their feasibility from the technical, economic and institutional standpoints. This infrastructure would link the Southern, Eastern and Northern shores of the Mediterranean and transport electricity generated primarily from renewable resources. Founders are among others: AFD, Alstom grid, Areva renouvelables, EDF, RTE.

⁴ Dii is a private industry joint venture, founded in October 2009 in Munich. It aims to produce power from the sun and wind in the deserts of North Africa and the Middle East for local and European demand. The long-term goal is to meet about 15% of Europe's electricity demand by 2050. Shareholders include among others: ABB, Siemens, Deutsche Bank, EON.

El Plan Solar Mediterráneo es un buen ejemplo de cómo la cooperación internacional en el campo de la energía con otros países y regiones puede ser una herramienta útil para garantizar el abastecimiento energético. En este contexto, se viene señalando en los últimos años la necesidad de desarrollar una política exterior energética europea que preste a la Unión una voz única y común a la hora de defender sus intereses en este campo. Y es que ya hemos visto que la energía, en el mundo actual, no es un mero recurso económico, sino que se ha convertido desde hace ya tiempo en un poderoso instrumento geoestratégico. Resulta obvio, por tanto, que la UE debe convertir lo que a priori es una debilidad, ser el primer importador de energía a nivel mundial, en una posición de fuerza a la hora de negociar con los países suministradores y de tránsito.

En este ámbito de lo que podríamos llamar la política energética exterior, la UE ha promovido la creación de una serie de organizaciones y asociaciones con terceros países en las que la energía ha sido un tema permanente de debate y cooperación. Es el caso de la ya mencionada Unión para el Mediterráneo, pero también de:

- El programa INOGATE⁵ y la iniciativa Baku⁶, con Turquía y las exrepúblicas soviéticas, salvo los Estados bálticos y la Federación Rusa;
- La cooperación energética en la región del mar Báltico (BASREC)⁷, con los cinco países nórdicos, los tres bálticos, Alemania, Polonia y Rusia;
- La Asociación Oriental, iniciativa lanzada en 2008 para mejorar las relaciones con Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, siendo uno de los ejes de la misma la cooperación en materia de seguridad energética;
- La Comunidad de la Energía, que incluye a los países de los Balcanes, Ucrania y Moldavia.

Además, la UE ha firmado el Tratado sobre la Carta de la Energía, que creó, ya en 1994, un marco de cooperación internacional entre los países de Eurasia con el objetivo fundamental de fomentar el potencial energético de los países de Europa central y oriental; mantiene un diálogo de alto nivel desde 2004 con la OPEP y colabora con organizaciones internacionales de ámbito mundial dedicadas al campo de la energía como la Agencia Internacional de la Energía o la Agencia Internacional de la Energía Atómica.

Por último, también mantiene especiales lazos bilaterales a través de la firma de acuerdos de asociación con países tan relevantes para el suministro europeo de energía como Irak, Noruega, Turquía o Ucrania.

⁵ El programa INOGATE da asistencia a la cooperación en materia de política energética entre la UE y Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central.

⁶ The «Baku Initiative» was launched in 2004 with the participation of the European Commission and the Black Sea and the Caspian Littoral States and their neighbours, namely Azerbaijan, Armenia, Bulgaria, Georgia, Iran (observer), Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Moldova, Russian Federation (observer), Romania, Tajikistan, Turkey, Ukraine and Uzbekistan. Its aim is to facilitate the progressive integration of the energy markets of this region into the EU market as well as the transportation of the extensive Caspian oil and gas resources towards Europe, be it transiting through Russia or via other routes such as Iran and Turkey.

⁷ In October 1999, the energy ministers of the Baltic Sea region countries and the European Commission decided in their conference in Helsinki to set up the Baltic Sea Region Energy Co-operation (BASREC). The countries participating in BASREC are Denmark, Estonia, Finland, Germany, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, Poland, Russia, and Sweden. The Commission is a full member.

Especial es el caso de Rusia, con la que la UE inició en 2000 el llamado Diálogo sobre Energía. En el marco de este diálogo, se ha creado, a raíz de los incidentes del 2009, un mecanismo de alerta temprana para garantizar una comunicación rápida y fluida que evite futuras interrupciones del suministro de energía. Además, se está preparando una hoja de ruta de la cooperación en el sector de la energía entre la UE y Rusia hasta 2050.

El objetivo de la implicación de la UE en todas estas organizaciones e iniciativas así como el desarrollo de relaciones especiales con los países de nuestro entorno es múltiple.

Por un lado, se trata de ampliar las conexiones entre la red energética europea y los países vecinos y de crear una amplia zona de reglamentación beneficiosa para todos. Con los países de nuestra vecindad lo que se busca en último término es que adopten el marco regulatorio europeo con vistas a una futura integración económica. Se intentan establecer así normas que regulen un acceso recíproco y equivalente a las redes y recursos energéticos en dichos países, la protección de las inversiones y la convergencia legislativa respecto a políticas de tarificación, criterios de sostenibilidad y mecanismos de prevención de crisis.

Asimismo, se pretende ayudar a los principales países proveedores como Azerbaiyán, Turkmenistán, Irak, y otros, especialmente de la zona de Asia Central, a desarrollar sus sectores energéticos de forma eficiente y sostenible, así como sus pautas de comercio e inversión con la UE. Para ello, la Unión incluye principios clave del comercio y la inversión, tales como la no discriminación y el acceso a los mercados, y vela por su cumplimiento a través de procedimientos eficaces de solución de diferencias tanto en acuerdos bilaterales como en marcos jurídicos multilaterales.

Por último, se parte de la base de que una buena relación con los países de suministro y tránsito previene la aparición de incidentes y, en el caso de que estos sucedan, ofrece un marco de confianza donde poder negociar para solucionarlos.

Sin embargo, hay que advertir que de poco sirve que la UE trabaje para construir una diplomacia de la energía si no hay cooperación a nivel interno de los Estados miembros. La experiencia al respecto demuestra que las relaciones bilaterales en materia de energía entre Estados miembros y terceros países proveedores o de tránsito pueden dar lugar a una fragmentación del mercado interior y no a un refuerzo del abastecimiento energético de la UE y de su competitividad. Para evitar que los Estados miembros firmen acuerdos bilaterales con terceros países que puedan perjudicar a otros Estados miembros, la UE ha aprobado recientemente un mecanismo de intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión Europea con respecto a los acuerdos intergubernamentales firmados por los países de la UE con terceros países que puedan tener incidencia en el funcionamiento del mercado interior de la energía o en la seguridad del abastecimiento energético de la Unión. Este mecanismo aumenta la transparencia sobre la celebración de este tipo de acuerdos, lo que permite a su vez incrementar el control sobre su adecuación al derecho comunitario.

En el ámbito de la cooperación interna dentro de la UE, es posible trabajar para mejorar la seguridad energética si se sigue avanzando en la integración del mercado

energético europeo, pues la existencia de un mercado competitivo interno integrado y equipado con interconexiones e infraestructuras muy desarrolladas hace posible afrontar problemas de suministro que afecten solo a ciertos países con un enfoque común.

En un único mercado energético europeo la mayor competencia entre las empresas energéticas da lugar a mejoras en la eficiencia en el suministro de energía, además de a la eliminación de beneficios monopolistas indebidos y, en consecuencia, a unos precios competitivos y más fiables, sin olvidar una oferta más amplia al consumidor.

Además, un mercado integrado fortalece la posición de las empresas energéticas europeas a la hora de negociar acuerdos con suministradores externos, tanto en lo que se refiere a interlocutores como a rutas.

No hay que olvidar que la perspectiva de un gran mercado comunitario de gas y electricidad con normas comunes es un poderoso incentivo para la inversión en nuevas instalaciones, lo que ayuda a mejorar la seguridad del abastecimiento. A este objetivo también contribuye la posibilidad de ejercer la solidaridad entre los Estados miembros a través de una red europea interconectada en caso de interrupción del suministro, cualquiera que sea su origen.

Para lograr estos beneficios, se han adoptado, a través de sucesivos paquetes legislativos, el último en 2009, toda una serie de medidas para liberalizar gradualmente los mercados de la electricidad y del gas. Estas medidas han supuesto el establecimiento de normas comunes para las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad y en materia de transporte, distribución, suministro y almacenamiento de gas natural.

Junto a los mencionados paquetes de liberalización del mercado interior destacan también la directiva sobre seguridad del abastecimiento de electricidad⁸ y el reglamento sobre seguridad de suministro de gas⁹.

Apagones como el que tuvo lugar en varios Estados miembros en 2006 a raíz de un incidente en la red en el norte de Alemania ponen de manifiesto la relevancia de la mencionada directiva sobre seguridad del abastecimiento de electricidad, en la que se obliga a los gestores de las redes de transporte a establecer normas y obligaciones mínimas con el fin de garantizar la explotación continua de la red de transporte y, en su caso, de la red de distribución, y a fijar y alcanzar objetivos de rendimiento en cuanto a calidad de abastecimiento y de seguridad de la red, señalándose que las restricciones de abastecimiento de urgencia deberán respetar criterios predefinidos. Además, dispone que los Estados miembros deben elaborar, en cooperación con los gestores de las redes de transporte, un informe sobre la seguridad del abastecimiento.

⁸ Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura.

⁹ Reglamento 994/2010 del 20 de octubre de 2010 sobre seguridad del suministro del gas.

En cuanto al reglamento sobre seguridad de suministro de gas, de cuyo informe en el Parlamento fui ponente, obliga a los Estados miembros, por una parte, a garantizar que las compañías de gas aseguren el suministro a los llamados clientes protegidos (hogares y servicios esenciales) y, por otra, a elaborar planes de acción preventivos que identifiquen los posibles riesgos y las medidas para evitarlos y planes de emergencia que contengan las medidas que deban tomarse en caso de interrupción del suministro.

Obliga, además, a los países de la UE a garantizar que, a más tardar el 3 de diciembre de 2014, en el caso de una interrupción de la mayor infraestructura unitaria de gas, la capacidad de la infraestructura restante permita satisfacer la demanda total de gas del área calculada durante un periodo de un día de demanda de gas excepcionalmente elevada con una probabilidad estadística de producirse una vez en 20 años.

Uno de los logros más importantes de este reglamento ha sido el de imponer a todos los Estados miembros la instalación de flujo inverso en aquellas interconexiones en las que criterios de necesidad y rentabilidad lo hagan conveniente. El flujo inverso permitirá, con inversiones a corto plazo y con un coste asumible, una diversificación sin precedentes del suministro en Europa.

Con la directiva sobre seguridad de abastecimiento de electricidad y el reglamento sobre seguridad de suministro de gas se configura un marco legal a nivel europeo específicamente dedicado a salvaguardar el suministro estable y seguro de energía creando mecanismos de coordinación entre los Estados miembros, así como una obligación de solidaridad sin precedentes entre estos.

Todos estos avances legislativos se han complementado con el desarrollo de interconexiones físicas que posibiliten el flujo de energía (primaria como gas y petróleo o secundaria como electricidad) entre los Estados miembros a través de las llamadas infraestructuras europeas. Se trata de un ámbito en el que, desde la introducción de las redes transeuropeas en los tratados constitutivos en el Tratado de Maastricht, la UE ha venido mostrando un interés creciente derivado de la constatación de que la creación de un gran mercado interior solo puede alcanzarse si se logra la interoperabilidad física de las redes nacionales. A través de sucesivas directivas, se han ido aprobando una serie de orientaciones para determinar las infraestructuras de energía susceptibles de financiación comunitaria y en la actualidad está en fase de aprobación la propuesta de reglamento para establecer las nuevas orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía.

Este reglamento es esencial pues resulta vital mantener las inversiones en las redes e infraestructuras energéticas con el fin de adaptarlas a la creciente aportación de las energías renovables, cuyo carácter intermitente plantea una serie de desafíos para la red energética europea, y de poner término a la existencia de islas energéticas, como la península ibérica, que impiden el funcionamiento solidario del mercado interior y se erigen como obstáculo al aprovechamiento de la potencial energía renovable del norte de África.

Por último, no quisiera terminar de glosar las variadas y diferentes medidas adoptadas por la UE para garantizar un suministro fiable y estable de energía sin hacer mención

a la obligación impuesta a los Estados miembros de mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o de productos petrolíferos. Así, los países de la UE deben asegurar un nivel total de reservas de petróleo de emergencia equivalente, como mínimo, a 90 días de importaciones netas diarias medias o bien a 61 días de consumo interno diario medio, la que sea mayor de estas cantidades, y mantendrán actualizado un inventario sobre las reservas que remitirán a la Comisión Europea una vez al año.

También deberán estar en condiciones de movilizar de manera rápida una parte o la totalidad de sus reservas de emergencia y de sus reservas específicas en caso de necesidad. Deberán elaborar planes de intervención, previéndose procedimientos concretos en caso de interrupción importante del suministro. También se aplicarán normas específicas en función de si existe o no una decisión internacional efectiva de movilización de reservas.

Hemos visto a lo largo de esta exposición que la UE concede una gran importancia a la seguridad energética y, en consecuencia, ha ido adoptando medidas en diversos ámbitos para lograr un suministro de energía estable y seguro. Creo que podemos decir que hemos logrado grandes avances en esta materia, pero no son suficientes si tenemos en cuenta el contexto energético actual, con una demanda mundial creciente, la disminución de los combustibles fósiles disponibles a medio-largo plazo, una producción europea de petróleo y gas en declive y la excesiva dependencia de unos países suministradores inestables y con déficits democráticos.

Ante estos desafíos, la reacción europea debe ser el mantenimiento del esfuerzo de mejora en dos aspectos. Por un lado, dotar a la UE de una verdadera y creíble diplomacia energética que defienda con firmeza nuestros intereses energéticos, siendo la seguridad del suministro uno de los más destacados. Por otro lado, reforzar la fortaleza, interconexión y solidaridad interna perfeccionando el mercado interior de la energía, promover fuentes de energía autóctonas y la eficiencia, estableciendo normas comunes para prevenir y reaccionar ante posibles cortes de suministro.

Se trata, en suma, de desarrollar una política energética auténticamente europea, que aproveche nuestras fortalezas internas para combatir nuestras debilidades externas, entre ellas, nuestro alto grado de dependencia exterior.

Conviene tener presente que el lema europeo es «unidad en la diversidad». Obviamente somos diversos, también en el campo energético, donde varía desde nuestro *mix* a nuestro grado de dependencia externa y desde nuestro clima a nuestra estructura productiva, pero la que debe ser homogénea en cualquier caso es nuestra voluntad común de construir una política energética que apoye de manera efectiva nuestros intereses, reconociendo, que, si bien se trata de un propósito muy ambicioso y nada fácil, como decía Ortega, al que vuelvo a citar porque es una fuente inagotable de sabiduría, «solo es posible avanzar cuando se mira lejos, solo cabe progresar cuando se piensa en grande».

LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA. LA APORTACIÓN ESPAÑOLA



D. ENRIQUE NAVARRO GIL
Analista del Grupo de Estudios Estratégicos

LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA: LA APORTACIÓN ESPAÑOLA

D. ENRIQUE NAVARRO GIL
Analista. Grupo de Estudios Estratégicos

La ponencia que pretendo presentarles tiene tres elementos temáticos que confluyen en el mismo objetivo, fortalecer la política y la estructura de seguridad y defensa tanto a nivel nacional como europeo. En primer lugar, la importancia de la industria y la tecnología como elemento diferenciador de capacidades; en segundo lugar el marco político y normativo en el que se desenvuelve la defensa europea en el marco internacional y en tercer lugar el análisis del mercado de bienes y servicios para la defensa, como un escenario donde oferta y demanda confluyen con unas características muy particulares.

La primera cuestión que quiero plantear es analizar dónde está la defensa europea en la actualidad y su peso en la esfera internacional. Desde 1998, este año ha sido el primero en que el gasto en defensa a nivel mundial se reducirá en torno a un 2,5%. Esto implica a nivel global un mercado de defensa que presenta una tendencia bajista. Aunque como es normal en los análisis económicos, la alegría va por barrios. También se ha confirmado en este año una tendencia que ya comenzó en 2009, con la caída de las inversiones en defensa que acumulan un descenso del 9% en los últimos tres años. La crisis económica internacional se ha cebado especialmente en el gasto en defensa en la Unión Europea, con una reducción acumulada entre 2010 a 2012 del 12% del gasto en defensa. En Estados Unidos, que supone casi un 50% del mercado mundial de defensa, el descenso del gasto se ha iniciado en este año 2012, especialmente debido al final de las campañas de Irak y Afganistán. Gane quien gane en la Casa Blanca en noviembre, es muy previsible que el gasto del departamento de Defensa se contraiga en los próximos años de forma muy notable.

Por otro lado, los países emergentes también han iniciado un recorte de sus gastos militares, destacando especialmente Brasil, que tras años de fuertes crecimientos, apo-

yados por el desarrollo económico de la última década, ha iniciado un recorte de sus gastos militares que supondrán en torno a un 20% en los próximos cuatro años. Sin embargo, no podemos llegar a la conclusión de que un mundo con menores gastos en defensa, es un mundo más seguro. En este mismo año de recortes, Rusia incrementa sus gastos militares en un 9% y China en un 6%. De hecho en los últimos diez años el gasto militar en Rusia se ha multiplicado por dos y en China casi por tres. Otros países que continúan incrementando sus gastos militares son Irán y Pakistán. En consecuencia, podemos afirmar que en las próximas décadas asistiremos a un mundo más inestable, con países que con fuertes déficits políticos y sociales alcancen niveles militares desconocidos desde el final de la guerra fría.

Dentro de la Unión Europea, también se están acentuando las diferencias, principalmente entre los países mediterráneos y los países del norte de Europa. Así en 2013, se producirá un acontecimiento histórico dentro de Europa; por primera vez desde 1945 Alemania gastará en defensa más que Francia. Alemania, que hizo fuertes recortes del gasto en los años noventa, ha venido incrementando sus gastos en los últimos años hasta alcanzar unos niveles similares a los de Reino Unido y Francia. Los países nórdicos, especialmente Finlandia y Noruega continúan manteniendo su nivel de gasto. Francia y Reino Unido han anunciado recortes en torno al 5% para los próximos años. Sin embargo dichos recortes obedecen a una estricta planificación ya que ambos países pretenden mantener sus actuales niveles de ambición con menores presupuestos. Frente a este grupo de países, Italia está recortando de forma profunda sus gastos en defensa desde 2009. En la actualidad el presupuesto de defensa es un 15% inferior al de 2009; en el caso de Grecia los recortes llegan al 30%. Sin embargo, quien ha liderado el recorte en gastos en defensa ha sido España, que ya inició las reducciones del presupuesto de defensa antes de que comenzara la crisis, lo que ha llevado a que en los últimos cinco años el descenso en España no tenga parangón en Europa. Mientras que Italia mantiene un nivel de presupuesto cercano al 1% del PIB y Grecia cerca del 1,5%, España no alcanza el 0,6% del PIB, porcentaje similar al nivel de gasto en defensa y seguridad en Costa Rica que no tiene fuerzas armadas.

Los diversos modelos predicen una reducción sostenida del gasto militar en Estados Unidos, que pasará del 49% del gasto mundial al 40% en cinco años; China gastará más que la Unión Europea en su conjunto y Rusia gastará más que Alemania, Francia y Reino Unido juntos. De esta manera asistiremos a un mundo multipolar con cuatro grandes actores en la hegemonía mundial. Europa continuará reduciendo su gasto en defensa en términos reales con lo que el peso político y estratégico de la Unión Europea se verá reducido en los próximos años.

Analizado el mercado de demanda y pasando al mercado de oferta; debe indicarse como máxima que no es posible suministrar el bien público defensa sin una industria que le suministre los equipos que cada país necesita. No hay otro sector público que requiera de una forma más intensa de una industria que el caso de la defensa, básicamente porque cada país dispone de su propia estrategia y por tanto requiere de medios diferenciados. Durante siglos, los países necesitaban las mismas armas y competían en estrategia y habilidad, pero una misma empresa podía suministrar los mismos equipos a todos los países. En la actualidad cada país tiene su propia estrategia de seguridad

y requiere medios que suelen ser diferenciados a los de sus países vecinos. Esta es la razón fundamental por la que desde los tratados constitutivos de la Unión Europea, la industria ha sido situada al mismo nivel de importancia que las fuerzas armadas en el marco de la política europea de seguridad y defensa. El Tratado de Lisboa ha instituido a nivel constitucional a la Agencia Europea como el mecanismo de desarrollo e impulso de la defensa europea común. Y cabe recordar que los tres únicos objetivos de la EDA son el desarrollo de requerimientos comunes, la obtención de determinados niveles de capacidad militar y la defensa y el impulso de la industria europea de defensa. De esta manera y dando continuidad a lo que ya fue establecido en el tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, un mecanismo de especial protección del sector industrial de la defensa.

La segunda guerra mundial supuso la transformación global del sector. Hasta 1939, la industria militar se había consolidado en Europa, mientras que ni Rusia ni Estados Unidos disponían de un arsenal industrial en este campo. En 1945, solo Estados Unidos disponía de una infraestructura industrial y tecnológica. El desarrollo de la industria europea solo fue posible en el paquete de ayudas que Estados Unidos puso en marcha en los años cincuenta en todos los países europeos. Es decir, la industria europea nació de la cooperación transatlántica, y España no fue una excepción. La guerra fría alimentó durante años esta industria, que gracias a los fuertes desembolsos de los gobiernos que gastaban cerca del 3% del Pin en Defensa, posibilitaban una alta fragmentación y autonomía, de manera que cada país disponía de amplias capacidades para ser autosuficientes. Esta tendencia se cortó bruscamente con la caída del muro de Berlín en 1989, y desde entonces el mercado europeo no ha hecho más que deprimirse con una fuerte acentuación con la crisis financiera iniciada en 2008.

En el caso de España, la industria de defensa española se benefició de los programas proteccionistas que se iniciaron con la primera ley de dotaciones militares de 1965 que estableció como prioridad la defensa de la industria nacional. Hasta la crisis de 1993, la industria española desarrollo un buen número de capacidades, aunque no logró mejorar mucho en eficiencia, lo que produjo que con la crisis se produjera un desastre en el sector que solo pudo recuperar con los programas de ayuda financiera del ministerio de industria para financiar los programas de defensa, que permitieron llevar 25.000 millones de euros al sector en diez años, cantidades desconocidas en la historia reciente de nuestra industria. Otro tema es que al tratarse de préstamos, solo falta el pequeño detalle de que hay que amortizarlos todavía, y que en lugar de incrementar los presupuestos para pagar los préstamos los hemos reducido hasta llevar al Ministerio de Defensa a la insolvencia.

La industria europea de defensa, que todavía mantiene una alta fragmentación a pesar de las grandes concentraciones empresariales que se han producido en los últimos años, tendrá que afrontar una continuada contracción del gasto en defensa en los próximos años, de manera que la actual estructura de propiedad de la industria deberá variar notablemente para adaptarse a un escenario de gasto mucho más reducido que el conocido en las décadas anteriores. Según las diversas estimaciones, al final de esta década Europa gastará en defensa un 20% menos que los actuales niveles de gasto.

Estructura de la industria de defensa

La industria europea, incluyendo a Noruega y Suiza, está compuesta por veintiocho grandes empresas dentro del top 100 mundial. Hace veinte años eran treinta y cinco empresas las que figuraban en este club. La industria ligada a la defensa en Europa tuvo una facturación de 112.000 millones de dólares en 2011 frente a los 340.000 millones de dólares que facturó la industria norteamericana. Las industrias de países emergentes facturaron unos 45.000 millones de dólares en el mismo año.

Dentro de Europa existen asimismo diferencias notables. El Reino Unido supone casi un 40% de la industria de defensa europea, mientras que la francesa casi alcanza el 30%; de manera que entre los dos países suponen un 68% del sector industrial europeo de defensa, dato esencial para comprender gran parte de las políticas adoptadas en los últimos años a nivel comunitario. Los cuatro grandes países suponen casi el 90% del sector, mientras que las industrias de los países periféricos, incluyendo España, apenas alcanzan el 10% del total.

En los últimos diez años, las industrias norteamericanas han triplicado su facturación, sobre todo por el tirón del gasto militar de Estados Unidos, mientras que Europa mantiene en tasas constantes su nivel de facturación. Las industrias de los países emergentes (Rusia, China, Israel y Brasil) han multiplicado su facturación por cinco en el mismo periodo.

Sin embargo, la industria europea es mucho más activa en el mercado internacional que su homóloga norteamericana. Así, mientras que Estados Unidos exporta un 10% de su producción, Europa alcanza un 20%, lo que la hace mucho menos dependiente de los gastos propios en defensa, a diferencia de la industria de Estados Unidos que acusará de forma muy notable la previsible reducción del gasto en defensa en Estados Unidos.

Pasando a analizar el caso español, encontramos una serie de características específicas. En primer lugar señalar que si en 2007, el gasto en defensa de España sobre el total europeo era el 7 %, en 2012 no llegará al 5%, lo que implica un menor peso en la toma de decisiones comunitaria. Sin embargo, no puede decirse que el ajuste haya sido generalizado. Para muestra de lo acusado de este recorte, basta con analizar las inversiones del capítulo seis del Ministerio de Defensa. En el ejercicio 2008, el presupuesto total de inversiones ascendió a unos 2.500 millones de euros, en 2013 será de apenas 400 millones. Eso quiere decir que España, que no ha reducido su nivel de ambición estratégica pretende cumplir los mismos objetivos con un presupuesto que es seis veces inferior al de 2008, sin contar el peso que sobre este presupuesto tienen los gastos contraídos en ejercicios pasados y que deberán pagarse en los venideros por un importe cercano a los 25.000 millones de euros.

La industria española de defensa facturaba en 2008 3.400 millones de euros y daba empleo directo e indirecto a unas 45.000 personas. En 2012, su facturación será de 1.600 millones de euros mientras que su empleo apenas se ha reducido en un 20%. Esto quiere decir que si no hay un cambio sustancial y pronto en el nivel de gasto en defensa, el ajuste de personal afectará a unas 25.000 personas en los próximos dos años. La

única empresa transeuropea con presencia en España será EADS, a través de su filial Airbus Military. España tiene en la actualidad un 5,5% del accionariado de la compañía. Aunque su división española es la única que está reduciendo de forma muy significativa su facturación, en comparación con el resto de filiales. Si la fusión Bae EADS va adelante, el peso de España quedará totalmente diluido y la continuidad de la empresa en España podría estar en entredicho si no existe un cambio de tendencia en su nivel de ingresos. No cabe duda de que un potencial recorte en el programa A-400 sería la sentencia de muerte para una compañía que fue fundada en 1923 y con un largo historial de éxitos.

Navantia y Santa Bárbara son empresas típicas de defensa, con un 100% de su facturación dependiente de las compras del Ministerio de Defensa. Estas dos empresas se han visto muy afectadas por los recortes de más de un 70% de sus pedidos en los últimos tres años, lo que pone en serio peligro su continuidad.

Los otros dos gigantes nacionales, Indra e ITP, continúan acentuando su *spin off*, con una presencia creciente en el mercado civil; que en el caso de la primera supone apenas un 20/25% de su facturación frente a tasas del 75% hace quince años. ITP también busca una mayor presencia en el mercado de los motores civiles, por lo que su dependencia militar se verá muy reducida en los próximos años.

España ha basado su gran crecimiento industrial en los últimos quince años en tres grandes programas internacionales; la colaboración con Lockheed Martin a través del programa Aegis, que supuso la construcción de cinco F-100 para España, seis para Noruega y destructores para Australia así como las ventas de aviones patrulla al US Coast Guard; y los dos grandes proyectos europeos aeronáuticos, Eurofighter y A 400 M, con un presupuesto superior a los 10.000 millones de euros, pero sufren grandes dudas sobre su continuidad en España por los sucesivos recortes de gasto que han implicado fuertes retrasos en los pagos de las obligaciones contraídas.

Realidades e incertidumbres del mercado de defensa

Un análisis pormenorizado de la situación actual de la industria de defensa en Europa, nos aporta un conjunto de realidades que podemos resumir en las siguientes:

- a) Fragmentación; incluso aunque se materialice la anunciada fusión entre Bae y EADS, continúan subsistiendo numerosas barreras nacionales. Todavía existen un sinnúmero de capacidades en diversos países, lo que impide alcanzar unas economías de escala más optimizadas. Al menos hay diez compañías capaces de fabricar un vehículo blindado y siete astilleros militares. Con unos presupuestos en clara recesión, esta fragmentación puede conducir, si no se produce un proceso de consolidación a la desaparición de todas las compañías de defensa en un corto periodo de tiempo. En un mercado global, la dimensión es una de las claves de la competitividad, y frente al nivel de concentración de la industria norteamericana y de los países emergentes, esta situación en Europa puede ser el primer hándicap para adaptarse a la nueva situación del mercado.

- b) Falta de estrategia industrial; los gobiernos no saben qué hacer con la industria de defensa, y cambian su aproximación a la misma según las tendencias de cada momento. A veces pretenden un acercamiento según las leyes del mercado como cualquier otro sector industrial donde oferta y demanda operan con independencia y casi en equilibrio; otras veces optan por la antítesis, es decir, máximo intervencionismo y control dejando todo al albur de la demanda pública. Sobre estos dos ejes extremos ha girado la política industrial en los últimos cincuenta años. En los últimos años, diríamos desde 2006, se ha optado por una mayor liberalización del sector aplicando incluso las normas de contratación pública general. La introducción de estas políticas sin medidas de compensación afectará muy negativamente a las industrias de los países periféricos y en especial a la española.
- c) Pérdida de competitividad tecnológica. El desarrollo tecnológico de las últimas décadas ha venido dado principalmente por el lado de la cooperación industrial internacionales, desde el proyecto del avión de combate Alpha Jet entre Francia y Alemania a comienzos de los años sesenta, más de trescientos programas de cooperación se han desarrollado en Europa. Sin duda los más importantes son el avión Tornado y el Eurofighter, pero sin olvidar proyectos importantísimos en el campo espacial. Los recortes de los últimos años han afectado especialmente a los fondos de inversión y desarrollo, que han sufrido recortes muy superiores a cualquier otra categoría de gasto. Los gastos de I+D en Europa en 2011 fueron la décima parte de los de Estados Unidos. Estas circunstancias están ahondando las diferencias competitivas con Estados Unidos y con las industrias de los países emergentes. Si a ello unimos que los países del sur de Europa han reducido de forma mucho más significativa este tipo de actividades, se está produciendo un hecho nuevo que no se había producido desde los años setenta, el que los países del sur de Europa no puedan continuar participando en programas cooperativos donde todas las empresas y países participan en condiciones de igualdad con plena permeabilidad del conocimiento. Ante una perspectiva de menor inversión en tecnología, la cooperación intraeuropea y transatlántica son las únicas alternativas para mantener una ventaja competitiva a largo plazo.
- d) Pérdida de competitividad exterior. A lo comentado anteriormente, se unen las dificultades de acceso a los mercados exteriores por la aparición de nuevas industrias en países emergentes, unas estructuras de costes muy rígidas y la fragmentación que implica deficientes economías de escala. Cada año los costes de las industrias europeas crecen más que las de Estados Unidos y de los países emergentes; a ello se unen las políticas de cooperación industrial en países en desarrollo a través de intensas exigencias de compensaciones industriales que están generando un tejido de industrias locales bien capacitadas que en los próximos años tendrán una mayor penetración incluso en países europeos y en tradicionales mercados de la industria europea.
- e) Destrucción de mercados periféricos. Consecuencia de la reducción de presupuestos así como por las políticas de protección de las grandes empresas que suponen un porcentaje muy importante de la industria europea, las industrias de los países periféricos (Suiza, Austria, Suecia, Noruega, Finlandia, Portugal, Polonia, España, República Checa y Grecia) que en el pasado tuvieron notables capacidades, no tienen muchas posibilidades de sobrevivir si no se integran entre ellas

o pasan a formar parte de las grandes corporaciones europeas o americanas. Si continúan las políticas de destrucción de mercados periféricos, la gran mayoría de las empresas de estos países desaparecerán o serán objetivo de las industrias norteamericanas e incluso de países emergentes como Turquía, Rusia o Brasil. Es cierto que su supervivencia no es fácil ante unos presupuestos de inversiones muy reducidos y fragmentados, pero para cada uno de estos países perder un buen número de capacidades afectará al desarrollo de sus políticas nacionales de defensa.

- f) Demanda inconsciente. Uno de los principios en los que se basa el análisis económico que permite llegar a un punto de equilibrio es una actitud racional del consumidor. Esto quiere decir que el consumidor sabe lo que quiere; conoce las consecuencias de su acción de consumo y sobre todo es capaz de discernir si un producto es caro o barato. Circunstancias las tres que difícilmente son extrapolables al sector de la defensa, lo que convierte a la adquisición de bienes y servicios en una demanda inconsciente. Difícilmente los gobiernos llegan a conocer la tecnologías necesarias para alcanzar sus necesidades; es más, a menudo las necesidades se crean desde la industria con el desarrollo de nuevos productos. Podríamos decir que en este mercado rige con evidencia la Ley de Say de que toda oferta crea su demanda. Apenas valora las consecuencias de su acción de consumir, en términos de evaluar cómo puede afectar a su operatividad; si dispondrá de recursos para su mantenimiento; si favorecerá u obstaculizará la actuación conjunta con otros servicios armados del mismo país o de terceros Estados y finalmente es incapaz de aplicar un mecanismo de determinación de precios de equilibrio por tratarse de un mercado con escaso flujo de información entre oferta y demanda. Todos los modelos contractuales que se han desarrollado en los últimos cincuenta años apenas han servido para mejorar los procesos de control de costes o para establecer precios de equilibrio.

Pero junto a estas realidades, existe un conjunto de incertidumbres que se ciernen sobre el futuro del sector que más allá de las realidades descritas, puede ver cercenado su futuro si las nubes que podrían acechar a la industria y en general a la política de seguridad de Europa llegarán a descargar. Yo quisiera señalar, a mi juicio las siguientes:

- a) Tiene futuro la Unión Europea y la política europea de seguridad y defensa. Si bien ha sido tradicional en la historia de la Unión Europea que los avances sean escasos y a menudo poco significativos, se han producido avances enormes si comparamos la situación de hoy con la existente en 1992. En apenas veinte años, Europa con todas sus divisiones y con dos crisis económicas por medio ha sido capaz de articular una política común, crear unas fuerzas comunes y actuar sola o en colaboración con los aliados en numerosas misiones internacionales. Sin embargo, la virulencia de la actual crisis económica y la acentuación de las diferencias dentro de los países europeos, especialmente en el campo económico pueden afectar de forma notable al desarrollo de la política común ante la necesidad de algunos países de priorizar en otras políticas sin poder seguir el tren de los países más solventes de la Unión Europea. A su vez la amenaza de los nacionalismos en Europa podría ser creciente en los próximos años como una consecuencia inmediata de esta crisis económica sin precedentes recientes. Italia, Reino Unido, España,

Bélgica tienen importantes amenazas nacionalistas que en caso de prosperar podrían dinamitar la actual estructura de la Unión Europea ante la solidez de las dos grandes potencias continentales y los países nórdicos que podrían optar por una vía de escape ante un nuevo rompecabezas europeo inmanejable.

- b) El euro. La crisis financiera y en especial la de deuda en la zona euro está poniendo en cuestión la propia supervivencia de la moneda única. Si bien son patentes los esfuerzos de todos los gobiernos europeos para mantener la unidad monetaria, la capacidad de aguantar de las grandes economías tiene sus límites y en caso de superarse podrían optar directamente por una salida ordenada de la moneda común. Si las medidas de ajuste y de crecimiento económico no se combinan de la forma adecuada en Italia, Francia y España, que suponen el 50% de la economía euro, y que tienen grandes déficits estructurales, la ruina del euro sería una realidad en dos años. Y este predecible aunque no deseable escenario es descontado por las economías internacionales y por las propias empresas que deben adoptar decisiones de compra, inversiones o fusiones basadas en expectativas reales, y hoy en día nadie duda del dólar o incluso de la libra esterlina, a pesar de lo deteriorado de su economía, pero sí que crecen las empresas que están provisionando en sus balances este riesgo. Una salida del euro afectaría notablemente a los intercambios comerciales dentro de la Unión Europea, golpeando especialmente a los programas cooperativos. A su vez los clientes prefieren optar por comprar en dólares a las empresas europeas, lo que afecta a la competitividad exterior de nuestras empresas frente a las americanas. Cuanto antes se despejen las incertidumbres sobre la continuidad del euro, el mercado responderá de una forma más positiva.
- c) El liderazgo de Estados Unidos. Los conflictos militares de Irak y Afganistán han dejado a la sociedad norteamericana exhausta y sin ganas para un nuevo conflicto en el exterior en muchos años. Esto va a conducir a una menor presencia internacional de las fuerzas armadas norteamericanas y a una política internacional más aislacionista. Sin duda. El liderazgo moral, estratégico y político de Estados Unidos podría verse muy reducido si hubiera continuidad en la Casa Blanca, ante una administración que debe reducir los fuertes desequilibrios internos que pasan inexorablemente por un ajuste fiscal de 1.400.000 millones de dólares, es decir, 1,4 veces el producto interior bruto de España. Un cambio drástico de esta política implicaría menor colaboración internacional; mayor competencia en los mercados exteriores sobre todo por las empresas norteamericanas que se apoyarían en su gobierno en una política comercial mucho más agresiva para mantener sus capacidades actuales. Por otra parte, una disminución del liderazgo de Estados Unidos no compensado por un incremento de las capacidades europeas, dará alas a los países emergentes en su clara voluntad de tener mayor protagonismo en la esfera internacional, y en especial China.
- d) Los nuevos polos industriales. Durante décadas China, Rusia, Corea o India han venido incrementando sus gastos militares, pero no han sido exitosos en el desarrollo de unas capacidades industriales y tecnológicas equiparables a las europeas. Esta circunstancia a día de hoy permite la superioridad tecnológica de Occidente frente a estos países. Sin embargo, no es seguro que en base a los esfuerzos de todo tipo que estos países realizan, no puedan alcanzar algún día capacidades similares y además mucho más competitivas por una estructura de costes más

flexible y reducida. India y China, especialmente, han demostrado su capacidad para innovar en muchos sectores tecnológicos por lo que no debiera ser imposible creer en una década dejarán de ser gran clientes de la industria europea para convertirse en grandes competidores.

- e) El desarme unilateral. Finalmente querría señalar una tentación siempre latente, pero que en las circunstancias actuales cobra cierto protagonismo; el desarme unilateral. Cada vez es más palpable que un sector de la sociedad cree que se vive mejor sin fuerzas armadas, y que además no invertir en defensa, no solo libera recursos para atender otras necesidades más perentorias, sino que además nos vuelve más seguros. Está muy extendida creencia de que políticas pacifistas traen la paz y la seguridad. Esta posibilidad real, genera fuertes incertidumbres sobre el futuro de una Europa fuerte en defensa y en consecuencia fuerte económica e internacionalmente. Gran parte de los recortes en los gastos en defensa en estos años obedecen más a este tipo de idea que a la de optimizar los recursos públicos. Esta es la principal razón por la cual muchos países europeos tienden a maquillar sus gastos militares, con el fin de mostrar que comparten este ideario pacifista, que es el camino directo y más rápido hacia la inseguridad.

Ante estas realidades, quisiera concluir incidiendo en tres aspectos claves, que a mi juicio van a determinar el futuro de la industria europea de defensa y en particular de la española.

La continuidad en los recortes improvisados de los presupuestos de defensa, afectan de forma notable a nuestra seguridad, a la capacidad de nuestras fuerzas armadas y a nuestra credibilidad internacional, Suponen una sangría gigante de capacidades y recursos que costará décadas recuperarse, en el mejor de los casos. La sociedad debe entender que la seguridad es muy costosa en el mundo actual, y que disponer de una industria propia de defensa bien dotada tecnológicamente nos hace más libres y más seguros.

Un país no puede tener una defensa nacional fuerte si no tiene una industria de defensa solida; así lo entienden todos los países, y de ahí los esfuerzos de los países emergentes en dotarse de una industria autóctona que les otorgue ventajas tecnológicas. Este esfuerzo se realiza en la firme creencia de que serán más fuertes y estarán más seguros. La protección de la industria de defensa europea constituye un pilar básico de la defensa europea, que difícilmente puede entenderse como tal si no ejerce medidas de impulso al sector industrial de la defensa y la seguridad.

Para España, el reto es todavía mayor por el impacto de los recortes, por los fuertes compromisos de gastos todavía pendientes de pago para los próximos años y por tener una industria mucho más pequeña y frágil. Es necesario tener un plan consensuado por todas las fuerzas políticas con posibilidad de acceder al gobierno que ponga a la seguridad en la prioridad del gasto cuando la recuperación económica lo permita. Continuar con estos niveles de gasto hasta el final de la década supone el suicidio asistido de nuestra política de defensa nacional, y sería el primer país en la historia que tomar esta decisión de dejar la seguridad y la soberanía al paio de los intereses individuales o de terceros países.

ASPECTOS HUMANOS Y MEDIO-AMBIENTALES EN LAS OPERACIONES DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UE



D. IGNACIO GARCÍA SÁNCHEZ
Capitán de navío. 2.º director del Instituto Español
de Estudios Estratégicos

ASPECTOS HUMANOS Y MEDIOAMBIENTALES EN LAS OPERACIONES DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UE

D. IGNACIO J. GARCÍA SÁNCHEZ
Capitán de navío

2.º director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

No cabe la menor duda de que nos encontramos ante una situación paradójica cuando afrontamos el desafío de enmarcar el concepto de seguridad en la compleja situación geopolítica actual. La búsqueda de índices que nos ilustren sobre la posible evolución del escenario de la seguridad en cualquier parte del globo en el corto, medio o largo plazo se nos antoja escurridiza. Unos indicadores que parecen totalmente inestables e incluso cambiantes, esfumándose unos, apareciendo otros, y en todo caso cambiando de valor y posición con una absoluta falta de estabilidad y continuidad, que nos deja envueltos en una atmósfera de perplejidad.

Un ejemplo paradigmático lo estamos viviendo actualmente con la muerte del embajador norteamericano en Libia J. Christopher Stevens, un apasionado del mundo árabe, pieza clave en la caída del Muamar el Gadafi, quien conocía y se sentía cómodo en el ambiente en el que se movía; quizá por ese exceso de confianza, con poca seguridad. En unas semanas que estamos viviendo una escalada de la violencia ante las representaciones diplomáticas de los Estados Unidos, sobre todo, y el resto de países occidentales, por la difusión de un vídeo en Internet, provocador para el mundo musulmán, que lo considera blasfemo, y su corolario de tiras cómicas en diversos medios de la prensa europea. Un fenómeno que, en otro contexto y con una realidad de más largo recorrido, ha llevado a los mandos de la ISAF a poner en suspenso la colaboración de la fuerzas de la coalición con la Fuerzas Afganas de Seguridad, con objeto de evitar las muertes aliadas por enfrentamientos verde-azul.

Los factores humano y medioambiental se presentan, de forma cada vez más evidente, como los rasgos diferenciadores del complejo entramado de relaciones con el que se pretende conformar el concepto de seguridad del siglo XXI, relegando el factor tecnológico a un lugar cada vez menos determinante por sí mismo y sí en relación con los an-

teriores factores. Un marco genérico, en el que cada vez más se coincide en colocar la gobernanza mundial en el centro neurálgico del sistema de seguridad; y con el hombre, en el centro de ese escenario, con las nuevas posibilidades de acceso e intercambio de información, hace que las estructuras heredadas del siglo pasado parezcan en muchas ocasiones, si no obsoletas, al menos poco eficaces para presumir unas pautas de conducta; que, aunque no estén formalmente constituidas, si que permitan establecer una cierta guía en la sucesión de los acontecimientos.

Mientras el aspecto humano ha estado siempre en la esencia del concepto de seguridad, fue tras la finalización de la guerra fría —el fin del conflicto ideológico por antonomasia—, cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluye el concepto «seguridad humana», en 1994, en su Informe Anual sobre Desarrollo Humano.

El mencionado informe realiza una crítica de la concepción tradicional de seguridad al afirmar que la seguridad se había interpretado de forma estrecha desde hacía demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado nación, dejando de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Al disiparse la penumbra de la guerra fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen más dentro de los países que entre ellos. Tras afirmar que la seguridad humana está centrada en el ser humano, establece que tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Además, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. El informe agrupa las amenazas contra la seguridad humana en siete categorías: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

Esta aproximación histórica conduce a globalizar el concepto básico del pensamiento occidental, con la persona humana en el centro del objetivo político, enfocado hacia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y por consiguiente fundamento de los pilares básicos de la estructura social que lo sustenta: justicia, libertad y seguridad. Este enfoque, contestado por algunos políticos y analistas, debido a su falta de concreción, se ve también cuestionado por lo que se consideran otras sensibilidades apoyadas en tradiciones culturales o religiosas. Lo que no impide, por un lado tener en cuenta otros enfoques críticos que van incluso más allá de la seguridad humana. Para estos teóricos, los individuos y las sociedades deben constituir el único centro del análisis, ya que los Estados son de muy diversa índole. Y, además, con frecuencia forman parte del problema de la inseguridad del sistema internacional.

En esta línea, se desarrolla una aplicación práctica del concepto, la doctrina de la «responsabilidad de proteger» que se recoge en el documento final de la cumbre mundial de la ONU celebrada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005. Los principios básicos doctrinales aparecen por primera vez en un documento oficial, en el informe publicado con este título por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía

Estatal, constituida a instancias del gobierno canadiense, en diciembre de 2001. En la citada doctrina de la Naciones Unidas, cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, pero la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, es también responsable de ayudar en esa protección, que incluye la responsabilidad de prevenir, actuar y reconstruir, utilizando los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, llegando incluso a adoptar medidas colectivas, por medio del Consejo de Seguridad, conforme al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, si fallan los medios pacíficos y es evidente que las autoridades nacionales del Estado en cuestión no proporcionan a su población la protección requerida.

Con relación al medio ambiente, hace veinte años, en 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra o Conferencia de Río 92 (Río de Janeiro, Brasil), se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La reunión, llamada también la Cumbre de la Tierra de Río, adoptó tres convenciones, la Convención Marco sobre Cambio Climático (UNFCCC), la Convención sobre la Diversidad Biológica y la Convención sobre la Lucha contra la Desertificación. La convención culminó un proceso que se había iniciado en 1990, tras la publicación del primer informe de evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

Una situación que se inicia en la década de los sesenta, cuando la comunidad científica comienza a destacar el aumento creciente de la concentración de CO₂ en la atmósfera y su relación con el aumento de la media de la temperatura global de la tierra. Estas discusiones y las primeras evidencias dieron lugar a que, dos décadas más tarde, en 1988, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) creasen el IPCC.

La UNFCCC entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y, en diciembre de 1997, durante la celebración de la tercera Conferencia de las Partes (COP) se adopta el Protocolo de Kioto. En la actualidad las partes del Protocolo de Kioto, los Estados que lo han ratificado, son 195, es decir, prácticamente universal. La COP se reúne anualmente, este año, la número 18 «Doha 2012», en el tercer trimestre del año.

El fenómeno se puede enmarcar por medio de tres esferas de influencia que lo circunscriben. Al mismo tiempo, estas tres esferas de relación conforman su interacción con las políticas que se generan a todos los niveles, desde el familiar o local, al internacional o global, y en todos los ámbitos del desarrollo humano y social. La esfera económica, en la que el crecimiento, por diversas razones, se ha convertido en un factor esencial y limitador del resto de elementos que enmarcan el mundo de la seguridad. La esfera energética, en la que la seguridad del suministro en cantidad, cada vez mayor y con crecimientos exponenciales, y a precios que no pongan en peligro el desarrollo económico, limitan las posibilidades de la elección de la composición de los diferentes elementos, el conocido como «mix» energético, tanto en cantidad como en calidad y precio. La esfera ecológica, principalmente en su acepción más vital, como defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente, sobre todo en lo que respecta a los recursos básicos naturales, cuya evolución parece que sigue un camino con muy pocas posibilidades de cambio.

Para establecer el estado actual de la situación, de acuerdo con los llamados por la NASA, signos vitales del planeta, que esta agencia estatal de la administración norteamericana monitoriza de forma continua, vemos que la progresión de la cantidad de CO₂ en la atmósfera sigue avanzando de manera continua muy por encima de los máximos valores alcanzados por causas naturales durante las tres eras glaciales. Además, la permanencia de este gas en la atmósfera, causante de la mayor parte del calentamiento global debido al efecto invernadero, le concede la condición de irreversibilidad. Las previsiones realizadas por la Agencia Internacional de la Energía en sus últimas previsiones, considera que las cuatro quintas partes de las emisiones de CO₂ procedentes de las energías permitidas por el escenario (450 para 2035) ya están comprometidas; en la actualidad el valor observado por la NASA es de 392 partes por millón (ppm). El escenario considerado como de referencia determina la cifra de 450 ppm que supondría una elevación media de la temperatura global del planeta en 2 °C (3,6 F). Este valor fue establecido en la Conferencia sobre el Cambio Climático del año 2009 en Copenhague (COP 15), adelantando que, con el actual escenario, la elevación de la temperatura en el medio y largo plazo podría oscilar entre los 3,5° (650 ppm) y los 6 °C.

La temperatura media del planeta muestra de forma consistente una elevación de 1,5 F, lo que equivale a algo más de 0,8 °C desde el año 1880. Este aumento medio de la temperatura ha producido, con las lógicas variaciones, que los años 2005 y 2010 hayan sido los más cálidos en este periodo de tiempo y que en los últimos 10 años las temperaturas medias hayan sido superiores a cualquier año entre 1880 y 1995. De acuerdo con el último informe del IPCC, de 2007, el aumento de la temperatura entre 1° y 3° Celsius sobre los niveles de 1990 tendrá efectos beneficiosos en algunas regiones y desastrosos en otras, pero el coste económico neto irá aumentando conforme la temperatura se vaya elevando. Según la NASA, un grado puede parecer una cantidad pequeña, pero es un hecho insólito en la historia reciente de nuestro planeta. El registro climático de la Tierra conservado en los anillos de los troncos de los árboles, las diferentes capas de hielo y los arrecifes de coral, muestra que la temperatura media global es estable durante largos periodos de tiempo. Por otra parte, los pequeños cambios de temperatura corresponden a enormes cambios en el medio ambiente. Por ejemplo, al final de la última era glacial, cuando el noreste de Estados Unidos fue cubierto por más de 3.000 pies de hielo, las temperaturas medias eran solo de 5 a 9 grados Fahrenheit más frías que hoy en día -3.000 pies, equivalen a 914,4 metros y el intervalo de temperaturas de 5 a 9 grados Fahrenheit equivale aproximadamente a 2,8 - 5 grados Celsius-.

La extensión de hielo en el Ártico medida en el mes de septiembre está disminuyendo un 11,5% cada diez años desde 1979, de acuerdo con la información obtenida mediante imágenes satélites. 2007 fue su mayor disminución, seguida por 2008 y 2011. Al mismo tiempo, en la Antártida y Groenlandia, las capas de hielo están perdiendo masa de hielo, alcanzando en el caso de la Antártida los 100 km³ cúbicos por año desde 2002. Esta tendencia, al mismo tiempo que abre nuevos espacios geopolíticos, contribuye de forma cada vez más rápida al aumento del nivel del mar. De hecho, el informe de 2007 del IPCC ha modificado al alza las estimaciones en este sentido. De acuerdo con la NASA: la pérdida de la capa de hielo de Groenlandia puede suponer entre 5 y 6 metros de elevación del nivel del mar y el manto helado de la Antártida occidental puede suponer entre 6 y 7 metros, mientras que su parte oriental probablemente no será vulnerable al derreti-

miento generalizado en este siglo. Muchos cientos de millones de personas viven dentro del área afectada por estos rangos de aumento del nivel del mar, por lo que nuestra incapacidad para predecirlo tiene importantes ramificaciones humanas y económicas.

El aumento del nivel del mar, además de por el deshielo generalizado en las zonas continentales, se produce por la expansión de mares y océanos por el calentamiento global debido al cambio climático. De los datos históricos de las mediciones realizadas en zonas costeras con relación al fenómeno de las mareas, la NASA considera que desde 1870 hasta 1993 se ha producido una elevación media anual de 1,70 milímetros y, a partir de ese año hasta la actualidad, mediante imágenes satélites, esta elevación media anual se cifra en 3,19 milímetros. Este aumento, como se indicaba, va sin duda a cambiar el escenario de la geografía humana conocida actualmente, pudiendo generar situaciones totalmente nuevas como Estados sin territorio. Además, este aumento podría producir un notable aumento en la actividad sísmica y volcánica que afecte, aún más, la estabilidad geológica del planeta.

El cambio climático, como fenómeno, es considerado de carácter global y transformador de las amenazas y riesgos, planteando retos de gran trascendencia para la sociedad mundial. Desatará conflictos por la escasez de recursos, disparará el número de refugiados climáticos y agravará la pobreza en muchas sociedades, incrementando la fragilidad de algunos Estados y con ello las amenazas a la seguridad global.

Esta visión, en la que predomina la perspectiva a más largo plazo, va adquiriendo cada vez más presencia en los documentos oficiales, sobre todo después de la conferencia de Copenhague, y va tomando forma en las siguientes de Cancún (México, 2010. COP 16) y Durban (Sudáfrica, 2011. COP 17). En la primera se certifica la imposibilidad de lograr un acuerdo mundial que sustituyese al Protocolo de Kioto (Japón, 1997). Al mismo momento se reconoce la importancia del desafío, pero el desarrollo económico con un crecimiento importante de las llamadas economías en vías de desarrollo se erige en el pilar básico sobre el que se articularán las dos restantes esferas del sistema que hemos asociado al cambio climático. La energía se articulará de forma que permita apoyar un desarrollo firme y constante, y la ecología se convierte en el valor de referencia, que siempre se le tendrá en cuenta, pero que no debe poner en peligro o entorpecer el desarrollo global del planeta.

Este enfoque lo expone de manera muy clara el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución» (11 de diciembre de 2008). En este documento el cambio climático aparece citado como reto mundial y principal amenaza, aunque en este caso aparece junto con: la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo y delincuencia organizada, ciberseguridad y seguridad energética. Asimismo y en este documento se considera el cambio climático como multiplicador de amenazas, concepto acuñado por el CNA (*Center for Naval Analysis*) en su famoso documento: *National Security and the Threat of Climate Change*. Esta misma línea de pensamiento se manifiesta en el *Cuaderno de Estrategia* número 150 del Instituto Español de Estudios Estratégicos que en su primer capítulo adopta la visión de la seguridad medioambiental, en la que se relaciona con los riesgos a aquellos derivados de cuestiones medioambientales, concretamente el cambio climático, y que

suponen una amenaza tanto para los Estados tradicionales como para las sociedades y sus individuos. Así, se relacionan varias vías que vinculan el cambio climático con la seguridad, y uno de los factores más significativos, la estabilidad, estableciendo que uno de sus características fundamentales es que transforma constantes en variables, alterando los fundamentos socioeconómicos de la sociedad. Y es cuando considera que el cambio climático converge con otras tendencias globales en muchos casos exacerbándolas, por lo que ha recibido con mérito el calificativo de multiplicador de amenazas, donde aparece de nuevo esa dicotomía que ha provocado, en una situación de estancamiento de las economías más desarrolladas y un mantenido relanzamiento de las economías emergentes, donde los recursos energéticos desempeñan un papel fundamental, con una clara tendencia a dejar deslizar este fenómeno hacia una posición menos comprometida, como es el caso de los potenciadores de riesgo.

Otro aspecto significativo es el aspecto positivo que todos o algunos de estos fenómenos puedan tener en forma de oportunidades que es necesario aprovechar y que facilitarían la adopción de líneas de acción estratégicas para afrontar las diferentes amenazas y riesgos. Esta visión positiva se centra sobre la necesaria coordinación de las actuaciones de los diversos actores implicados y la asunción solidaria de nuestra parte de responsabilidad como consecuencia de un fenómeno de naturaleza tremendamente compleja y de dimensiones planetarias, serían ventanas de oportunidad para desarrollar políticas que facilitasen o mejorasen el entorno de la seguridad y la capacidad de contrarrestar las diferentes amenazas y riesgos que contempla el documento. Un caso particular en este sentido sería la apertura de nuevos espacios geopolíticos, como es el caso del océano Glacial Ártico, con sus 14 millones de kilómetros cuadrados, aproximadamente 1,5 veces el tamaño de los Estados Unidos, y cuyas características: muy baja densidad de población, gran riqueza de recursos energéticos, la fragilidad de su ecosistema, con unas condiciones medioambientales extremas que requieren un esfuerzo logístico y tecnológico extraordinarios, generarían un espacio geoestratégico de colaboración, en vez de un entorno de confrontación.

De esta forma, parecería más apropiado salirse del rígido corsé en el que tradicionalmente se enmarcan las estrategias de seguridad en las que intereses, amenazas y riesgos no dejan conformar el contexto de un entorno de seguridad mucho más volátil y cambiante que en el pasado. De tal manera, el debate estratégico actual, al que nos referíamos en la introducción, está generando una profunda discusión en la forma de entender el escenario geopolítico y las fuerzas, actores y retos que los conforman. Una estructura que podría enmarcar esta nueva visión integral de la seguridad y que permitiría el desarrollo posterior de modelos estratégicos sectoriales, además de establecer una referencia temporal para la toma de decisiones y su impulso por medio de políticas particulares, se basaría en principios que la guíen, factores que la conformen y desafíos a los que hay que responder.

Por poner dos ejemplos recientes, el profesor Joseph S. Nye Jr. en su último libro *The future of power* considera el cambio climático como un reto transnacional que incide en el contexto de la seguridad de este siglo, desde un punto de vista de difusión del poder más allá del control tradicional de los Estados, que hace que los antiguos paradigmas, sobre hegemonía, polaridad u otro tipo de clichés no tengan sentido. Desde su punto

de vista el contexto geopolítico del presente siglo se asemeja a un complejo juego de ajedrez de tres dimensiones: en la cúspide se encontraría el poder militar, que mantiene una continuada unipolaridad, con los Estados Unidos manteniendo esa supremacía en el medio y largo plazo; en el centro, el poder económico, multipolar desde hace más de una década, con los Estados Unidos, Europa, Japón y China como los jugadores más importantes y con otros ganando cada vez más importancia. En el fondo del tablero se encuentra el dominio de las relaciones transnacionales que establecen relaciones transfronterizas fuera del control de los gobiernos, y este ámbito incluye actores no estatales tan diversos como, en un extremo, banqueros transfiriendo electrónicamente sumas mayores que presupuestos nacionales, y en el otro, terroristas transfiriendo armas o *hackers* amenazando la seguridad del ciberespacio. Este tablero de ajedrez también incluye nuevos desafíos transnacionales tales como pandemias y el cambio climático. En el fondo de este tablero el poder está muy extendido, por lo que no tiene sentido aquí hablar de unipolaridad, multipolaridad, hegemonía o cualquier otro tipo de cliché que líderes políticos y expertos colocan en sus discursos. Dos grandes desplazamientos del poder están ocurriendo en este siglo: una transición del poder entre Estados y una difusión del poder lejos de los Estados hacia actores no estatales.

En este contexto, considera que retos como el cambio climático deben movilizar coaliciones internacionales y ayudar a establecer nuevas instituciones, más allá de los típicos indicadores que intentan cuantificar peso, influencia y poder en la escena internacional. En este nuevo escenario de generación de empatías y búsqueda de influencia, la estrategia de –poder blando– de la Unión Europea con su superior ejemplaridad doméstica sobre el clima no fue efectiva en COP15, Copenhague 2009. En la obra citada el autor considera que las nobles aspiraciones de la postura europea estaban muy alejadas de las posibilidades reales y prácticas de los demás países. Cabe preguntarse si en este nuevo contexto el tempo estratégico ha cambiado de forma sustancial, donde la visión de un –idealismo realista– sea capaz de influenciar y manejar una difusión del poder en sentido vertical y horizontal, que conforma un mundo no tanto ya multipolar, sino sin polaridad.

De esta forma Joseph Nye considera que el mundo no es unipolar, multipolar o caótico, el mundo es los tres al mismo tiempo. Así una –gran estrategia inteligente– debe ser capaz de gestionar muy diferentes distribuciones de poder en los diversos ámbitos y comprende la naturaleza de sus relaciones y compromisos. No tiene sentido ver el mundo desde la óptica puramente realista que se enfoca únicamente en la cúspide del tablero de ajedrez o la óptica institucional liberal que mira hacia los otros niveles. El contexto actual requiere una inteligencia que sea capaz de sintetizar un –realismo liberal– que mire los tres niveles al mismo tiempo. Después de todo, en un juego de tres dimensiones, un jugador que se centra en un solo nivel está condenado al fracaso a largo plazo.

Por su parte, Zbigniew Brzezinski, en su reciente obra: *Strategicvision. America and the crisis of global power*, argumenta con relación a uno de los principales rasgos del escenario geopolítico actual, «the uncommon global commons», que esas áreas del mundo compartidas por todos los Estados se pueden dividir en dos grandes grupos de preocupación global: estratégicos y medioambientales. El ámbito común estratégico incluye los entornos marítimo y aéreo, el espacio y el ciberespacio, así como el nuclear

por la necesidad de controlar la proliferación global. El ámbito común medioambiental que incluye las implicaciones geopolíticas de la gestión de las fuentes del agua, el Ártico y el cambio climático global.

Mientras considera que el ámbito común estratégico será con toda probabilidad el área que sufra un mayor impacto del cambio de paradigma en el escenario geopolítico, prevé que el ámbito común medioambiental presentará una serie de nuevos retos que llevará acompañado cambios significativos en el medio físico. La gestión de este último, el ámbito medioambiental, piensa que requerirá el consenso global y sacrificios por parte de todos. En este sentido, cree que la falta de liderazgo aumentará las posibilidades de conflictos por los recursos, particularmente en Asia, así como una situación de inestabilidad geopolítica que debilitaría fatalmente la esencia comunal de estos ámbitos. Así, establece que el cambio climático es el componente final del ámbito común medioambiental y el que tendrá un mayor impacto geopolítico.

En este sentido y en el ámbito de la defensa, los factores humanos y medioambientales se consideran como los factores más importantes que añadirán complejidad al marco de la seguridad, por lo que tendrán una influencia muy importante en el desarrollo del ambiente operacional, las misiones y sus apoyos. Así es considerado como un factor específico cuyas relaciones transversales de todo tipo y la intrínseca conexión con la estabilidad económica y la seguridad energética requiere un cambio en la forma de aproximar el fenómeno.

En esta misma línea, como no podía ser de otra forma, los documentos que enmarcan la visión de los estados mayores de la defensa de los Estados Unidos y de otros países, entre ellos España, con una perspectiva del futuro ambiente de seguridad al que tendrán que adaptarse y en el que tendrán que operar, consideran que el contexto de la seguridad se verá afectado por un conjunto de tendencias o trayectorias estratégicas, no lineales y que se verán expuestas a trastornos, cambios y sorpresas, tanto de carácter natural como provocados por el hombre.

De acuerdo con el documento norteamericano, las razones por las que estas tendencias estratégicas han sido incluidas como conformadoras del contexto de seguridad son: la capacidad de incrementar o disminuir el poder de un Estado específico; esa misma capacidad con relación al sistema actual regulado por el carácter soberano del Estado con relación a los actores no estatales; y la contribución a la creación o supresión de redes o grupos de presión globales, así como de ideologías que puedan trascender el sistema internacional tal como lo conocemos hoy.

Ya la Estrategia Europea de Seguridad establece claramente que: 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, para, en el informe de su aplicación cinco años más tarde, afirmar que: recurriendo a un conjunto de instrumentos único, la UE está contribuyendo ya a un mundo más seguro. Hemos obrado en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las

causas profundas de los conflictos y la inseguridad. Al mismo tiempo se hace eco de la responsabilidad de proteger para afirmar que: la UE, respetando los derechos humanos esenciales, deberá continuar promoviendo el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial de 2005 de las Naciones Unidas, en el sentido de que tenemos una responsabilidad común de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad.

Así, para responder a los cambios del entorno en materia de seguridad, considera imprescindible mejorar la eficacia interna, en el entorno regional y a nivel global, para lo que se debe continuar integrando las consideraciones de derechos humanos en todas las actividades en este ámbito, incluidas las misiones de la PCSD, a través de un planteamiento basado en las personas que sea coherente con el principio de seguridad humana. La UE ha reconocido el papel de la mujer en el afianzamiento de la paz. En tal sentido, resulta esencial la aplicación efectiva de la RCSNU 1325 sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, y de la Resolución 1612 sobre los Niños y los Conflictos Armados.

De esta forma, la Unión Europea, que lanzó sus primeras operaciones militares en 2003, y que desde ese momento ha desplegado 27 operaciones militares, policiales y de estado de derecho en tres continentes –África, Europa y Asia–, introduce desde las etapas más iniciales de su planeamiento el factor humano con una aproximación clara al valor de los derechos humanos, y la protección y apoyo a las cuestiones de género. Esta visión no se basa únicamente en una cuestión de principios, sino en la reflexión crítica de los resultados alcanzados en los casi diez años de experiencia, y que pretende hacerlas cada vez más efectivas.

En este sentido, y para cumplir sus objetivos en la gestión de crisis, la prevención de conflictos y la estabilización posconflicto, teniendo en cuenta que las violaciones de los derechos humanos es una parte fundamental de la generación de las crisis y su evolución en conflictos de una crueldad notable y de larga duración, la promoción de estos derechos con especial énfasis en las cuestiones de género, los derechos de los niños y el imperio de la ley son claves para su resolución. Esta aproximación permitiría la estabilización de las sociedades que los sufren de forma duradera, estableciendo los pilares básicos para iniciar el camino que les lleve a un desarrollo sostenible. Para conseguirlo es fundamental que desde las fases iniciales, y durante su desarrollo, las misiones civiles y las operaciones militares incluyan personal experto en estos asuntos.

Este esfuerzo por abordar la cuestión de una forma comprensiva y metódica, la UE lo refleja en su aproximación teórica a los derechos humanos y las cuestiones de género en la política europea de seguridad y defensa, que el Consejo la divide en: derechos humanos, género, niños y conflicto armado, derecho internacional humanitario, justicia transicional, modelo de conducta, protección de civiles y sociedad civil.

En la introducción deja bien claro el enunciado del problema, que está en cómo trasladar los valores comunes de la Unión incardinados en sociedades que viven diferentes sensibilidades, durante la ejecución de sus operaciones militares y misiones civiles. El mantenimiento de esos principios no es solo un ejercicio de coherencia, si no un desafío de credibilidad.

Derechos humanos

El Comité de Política y Seguridad (COPS) endosó en 2006 que: la protección de los derechos humanos debería ser tratada sistemáticamente en todas las fases de las operaciones de la PCSD, tanto durante la fase de planeamiento como durante la fase de implementación, incluyendo medidas que aseguren la presencia de expertos en derechos humanos durante toda la operación y a todos los niveles, en el cuartel general, en el teatro de operaciones y durante el adiestramiento del personal. Además se incluirán obligatoriamente informes sobre derechos humanos en todas las misiones de la PCSD.

Así, los elementos relacionados con los derechos humanos deberían ser incorporados en el concepto de operaciones (CONOPS, por sus siglas en inglés), los planes de operaciones (OPLAN, por sus siglas en inglés) y las reglas de enfrentamiento (ROE, por sus siglas en inglés), contemplando sus dos aspectos de promoción y respeto.

Género

El 31 de octubre del año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopta la resolución 1325, que supone el punto de inflexión en el compromiso de la comunidad internacional en modificar para siempre una condición de vulnerabilidad atávica de la mujer en situación de conflicto. Especialmente cuando este conflicto es armado. Así, se pide un esfuerzo internacional para involucrar a la mujer en todos los niveles de la toma de decisión en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la resolución de conflictos; así como en los esfuerzos de ayuda humanitaria.

En este sentido, la UE ha establecido la UNSCR 1325 como un principio básico para sus operaciones y misiones PCSD, y ha desarrollado una estructura teórica y práctica para su implementación a todos los niveles, pero sobre todo en el área de operaciones. Esta aproximación, que se podía considerar muy teórica, se complementa con la aplicación práctica y comprensiva en toda el área de operaciones que, a través de la experiencia de la UE, generan una dinámica más efectiva en la consecución de los objetivos del mandato.

Para el seguimiento en la consecución del objetivo del equilibrio de géneros se exigirán estadísticas que permitan realizar el seguimiento efectivo en su implementación. También, como en el caso de los derechos humanos, se resalta la importancia de consejeros, puntos focales de información y el adiestramiento, junto con una política activa de información. En este sentido, se hace especial hincapié en políticas y actuaciones para una integración efectiva de las personas desplazadas y refugiadas, que siempre tienen un componente femenino e infantil muy grande. Esta aproximación comprensiva enlaza con las políticas y programas de reforma del sector seguridad (RSS) y desarmamiento, desmovilización y reintegración (DDR), así como en actividades de Estado de derecho, poniendo especial énfasis en las reformas legales necesarias para evitar la discriminación por razón de género.

Asimismo, es importante dejar constancia que para la UE, introducir las cuestiones de género en sus operaciones y misiones no supone un objetivo en sí mismo, sino una forma de mejorar sus capacidades y efectividad, haciendo uso de todos los recursos

humanos con su máximo potencial. Otro de los elementos a resaltar es la consideración económica de la incorporación de la mujer en el sistema social y por lo tanto dentro del flujo económico. Recientemente, en la última conferencia de la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico), en la intervención de la secretaria de Estado norteamericana, Hillary R. Clinton, utilizando fuentes del Banco Mundial evaluó el impacto económico de la incorporación de la mujer en plano de igualdad, en unas pérdidas anuales de 40.000 millones de dólares en el producto interior bruto del conjunto de las economías de la zona. Pero es que, la malnutrición de las mujeres en el periodo de lactancia supone una desventaja tanto física como mental para el futuro adolescente, lo que supone un hándicap en las posibilidades de desarrollo de las sociedades que lo padecen.

Otro de los aspectos esenciales de la perspectiva de género dentro de la PCSD es la exigencia, con relación a terceros países, de tolerancia cero con relación a la explotación sexual y la prostitución.

Niños y conflictos armados

Por desgracia los niños son, con demasiada frecuencia, las víctimas y los actores de los conflictos que provocan los adultos. Un asunto que está de cruel actualidad en muchos escenarios de conflicto que se pone de manifiesta en las frecuentes resoluciones sobre el asunto del Consejo de Seguridad de la ONU exigiendo una acción coordinada y activa; a nivel local, regional, y también global. Asimismo, la UE considera que todo el esfuerzo que se haga para proteger la infancia supone un impacto no solo en el momento actual, sino también de una, dos y hasta tres generaciones después, por lo que sus resultados tienen una proyección temporal muy importante.

En apoyo de las Naciones Unidas, y de todo el sistema penal internacional, todas las misiones y operaciones de la PCSD deberán informar y remitir un análisis del impacto de la situación en la infancia centrado en las seis violaciones básicas, aunque no se excluye ninguna otra: reclutamiento y utilización de niños por grupos armados; muertes y mutilaciones; ataques contra escuelas y hospitales; bloqueo de la ayuda humanitaria; violencia sexual y de género sobre los niños; y su secuestro.

De su importancia baste decir que la última resolución de las Naciones Unidas sobre los niños en los conflictos armados fue adoptada el pasado 19 de septiembre, reiterando las ocho anteriores que sobre el mismo tema, y desde 1999, se han venido produciendo. En el informe del secretario general que sirve de base a la resolución, se hace una pormenorizada revisión de las graves violaciones cometidas en las 17 situaciones dentro de la agenda del Consejo de Seguridad, así como otras siete.

También, y por primera vez, la Corte Penal Internacional, el 12 de marzo de 2012, declaró culpable a Thomas Lubanga Dyilo por el crimen de guerra de reclutar o alistar a niños de menores de 15 años en las Fuerzas Patrióticas para la Liberación del Congo (FPLC) y hacerlos participar activamente en combate, condenándole en julio a 14 años. De esta forma se ha sentado un importante primer caso de jurisprudencia internacional que envía una clara señal de advertencia que permite juzgar casos similares.

Derecho internacional humanitario

Los principios fundamentales de la Unión Europea obligan a considerar el derecho internacional humanitario un objetivo prioritario en el desarrollo de las operaciones y misiones de la PCSD, para aliviar los efectos de los conflictos armados. El marco legal se considera fundamental para regular los medios y métodos utilizados durante el conflicto, obligando a todos los actores involucrados a cumplir sus regulaciones. Al mismo tiempo se busca su aplicación en todos los casos, tanto en conflictos de carácter internacional como otros de carácter interno, sin importar su origen.

Justicia transicional

La amplia variedad de instrumentos que la Unión Europea puede poner a disposición de su PCSD le permite adoptar una aproximación integral a la resolución del conflicto. Esta aproximación comprensiva puede ser el medio más efectivo para apoyar la transición del posconflicto y el reforzamiento de las instituciones que permitan una convivencia socialmente estable. Debido a que casi todos los conflictos acarrearán violaciones de los derechos humanos, el equilibrio entre paz y justicia es esencial para evitar una salida en falso que deje los factores de la crisis sin una oportunidad para su solución sostenible y duradera.

En este sentido, el concepto de la justicia transicional es fundamental para ayudar a establecer un marco legal que permita afrontar los abusos del pasado y apoye una transición profunda y completa que conduzca hacia la reconciliación que ayude a superar los traumas sociales y otro tipo de atrocidades del pasado. En este contexto transicional, la reconciliación y la justicia deben combinarse con otros intereses públicos objetivos, como la consolidación de la paz, la democracia, el desarrollo económico y la seguridad pública. Esta visión debe estar perfectamente imbricada en el desarrollo de las operaciones, sobre todo en su estrategia de salida.

Modelo de conducta

La multiplicación de operaciones y misiones de la PCSD, así como la creciente complejidad de las situaciones de crisis, aumenta la vulnerabilidad y exposición del personal de la UE directamente implicado o en el entorno del área de operaciones. El escenario de Afganistán nos proporciona dramáticos ejemplos de cómo conductas inapropiadas tienen efectos devastadores de consecuencias trágicas. El concepto de poder blando, y la llamada guerra de las narrativas exige un código de conducta de las fuerzas ejemplar y ejemplarizante. Porque la realidad del factor humano nos impone que el primer requisito, por supuesto, es vencer. Pero al mismo tiempo, para ganar la paz, hay que convencer.

Así, pedir a todo el personal desplegado el más alto estándar de conducta no es solo hacer las cosas de forma correcta, sino un elemento fundamental para mantener e incluso aumentar la credibilidad de la UE como actor global en la gestión de crisis a través de la PCSD.

La referencia genérica que sirve como modelo de código de conducta permite una aproximación común al problema, contribuyendo a su cohesión moral, aunque cada operación deberá aplicarlas de forma específica tomando en consideración el entorno y el mandato en el que se desarrolla. Esta referencia, fundamental para mantener la coherencia entre operaciones militares y misiones civiles, debe ser revisada de forma continua a través de la generación de lecciones aprendidas.

Elementos básicos para preservar la legitimidad del mandato y, si es el caso, el consentimiento y la cooperación de las partes del conflicto son: la integridad personal; la imparcialidad en la consecución de los objetivos de la operación, sin tener en cuenta provocaciones ni desafíos; la estricta neutralidad en la realización de las tareas, sin que se aprecie ningún tipo de favoritismo que trascienda de las opiniones personales; no expresar públicamente preferencias políticas, religiosas o étnicas, ni comprometerse personalmente en cualquier actividad política en el área de operaciones; y responder de forma ecuaníme a cualquier solicitud de asistencia.

Protección de civiles

La población civil es el elemento más débil en los escenarios actuales de conflicto. Con frecuencia son víctimas accidentales del conflicto –los llamados daños colaterales–, aunque también son objetivo de ataques premeditados. Como expresa la Estrategia Europea de Seguridad: a lo largo del último decenio, ninguna región del mundo se ha librado de los conflictos armados. La mayor parte de ellos no han enfrentado a países diferentes, sino que han sido civiles, al igual que la mayor parte de las víctimas que han causado... Desde 1990 han muerto en guerras casi cuatro millones de personas, el 90% de ellas civiles. Más de dieciocho millones de personas en todo el mundo han tenido que abandonar sus hogares como consecuencia de conflictos.

El mundo, por medio de la seguridad humana y la responsabilidad de proteger ha originado un debate en profundidad y, aunque sin plena aceptación, establecido un cuerpo doctrinal para su puesta en práctica. La UE, dentro de su apreciable variedad de instrumentos al servicio de la PCSD, cuenta en su estructura con el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM, por sus siglas en inglés) dependiente del COPS y trabajando en paralelo al comité militar. Estos órganos cuentan a su vez con la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC por sus siglas en inglés) y el Estado Mayor Militar (EUMS, por sus siglas en inglés) para su puesta en práctica.

Sociedad civil

La fragilidad de los Estados es una de las causas de la recurrencia de las crisis, el Informe Solana sobre la Estrategia Europea de Seguridad enunciaba que: «En muchos casos, los conflictos están vinculados a la fragilidad de los Estados. Países como Somalia se ven encerrados en un círculo vicioso de gobiernos débiles y conflictos recurrentes. Hemos procurado romperlo, combinando la ayuda al desarrollo con medidas destinadas a mejorar la seguridad. Los aspectos de reforma del sector de la seguridad y de desar-

me, desmovilización y reintegración, son un factor clave de la estabilización y la reconstrucción tras un conflicto, y han constituido el eje de nuestras misiones en Guinea-Bissau y en la República Democrática del Congo. Estos objetivos se realizan de manera más fructífera en asociación con la comunidad internacional y con las partes interesadas en el plano local».

El nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno, por medio de los esfuerzos en los procesos de reforzamiento de las instituciones del Estado, junto con el apoyo a los individuos, grupos y entidades sociales en defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, además de mejorar la cooperación con ONG y organizaciones civiles que fortalezcan el entramado social de la población son aspectos fundamentales para mejorar la eficacia operacional en el teatro de las misiones de la PCSD.

Cambio climático

La UE, en su estrategia de seguridad: «Una Europa segura en un mundo mejor» (2003) no aborda el concepto del cambio climático, aunque en el desarrollo de las tendencias estratégicas expone la mayor parte de sus consecuencias, postulándose como actor global con una única capacidad de actuación de forma integral, civil y militar, requiriendo de sus miembros más acción, capacidad y coherencia. En el informe de su aplicación de 2008, el cambio climático se incluye dentro de los retos y amenazas que afectan a los intereses europeos en el ámbito de la seguridad, considerándolo como un fenómeno multiplicador de amenazas, haciendo un especial hincapié en los aspectos de prevención y gestión, y poniendo un especial énfasis en las capacidades de análisis y alerta rápida. Otro de los aspectos considerados es la necesidad de cooperación multilateral por lo que se considera imprescindible incrementar la eficacia y adoptar un proceso de decisión más eficiente. Además, en este mismo sentido, se hace especial mención al importante papel de las NN. UU., en la cúspide de un sistema internacional heredado del final de la segunda guerra mundial, que necesita ser revisado. Como se especifica en el documento: para afrontar problemas comunes no hay nada que pueda sustituir a las soluciones comunes.

El mundo de la defensa a través de sus ciclos de planeamiento se adapta de forma continua a la evolución del entorno, revisando de forma progresiva su organización, los medios necesarios para alcanzar su objetivo de fuerza, los procedimientos operativos, la preparación de su personal y la dirección del esfuerzo en investigación e innovación tecnológica. Una evolución cuyos rasgos más característicos se ven potenciados por los efectos visibles del cambio climático. Además, el cambio climático presenta, con carácter específico, consecuencias de naturaleza global generadoras de incertidumbre e inestabilidad que inciden directamente en la defensa. En este último sentido, se está convirtiendo de forma progresiva, como fenómeno independiente, en una de las tendencias estratégicas que ya está afectando a la transformación de las FAS, pero que con toda seguridad tendrá una influencia mayor en su diseño y utilización en el futuro.

En esa progresiva adaptación al entorno, las FAS evolucionan para atajar las dos caras de un fenómeno que le afecta directamente. Por un lado, como parte del problema, al

ser un factor más coadyuvante en su desarrollo, como uno de los principales consumidores de energías fósiles. Por otra parte, como un instrumento más con el que la sociedad puede contar para contrarrestar sus efectos más imprevisibles e indeseados. En esta línea se entienden los esfuerzos de las Fuerzas Armada españolas en consonancia con, prácticamente, la totalidad de los países desarrollados.

De esta forma, el ahorro y la eficiencia energética son consustanciales a la naturaleza de las FAS y un factor estratégico clave. En 1912, Winston Churchill, responsable de la Armada británica como primer lord del almirantazgo, decidió transformar los buques de la flota de sistemas de propulsión que usaban el carbón como fuente de energía, a nuevos sistemas que usaran petróleo, una decisión que iniciaba la llamada era del petróleo que ha dominado la geopolítica y orientado la geoestrategia del siglo XX. Cuando se van a cumplir cien años de esa importante decisión, que significaba un factor de ventaja estratégico tanto en el plano operativo como en el logístico, nos encontramos en el umbral de una nueva era, pospetróleo. Una nueva era que debe establecer unos nuevos principios estratégicos, que permitan la superación de los viejos factores geopolíticos ligados a las energías fósiles que favorecieron las políticas neocolonialistas. Una nueva era con nuevas políticas que deberían favorecer el multilateralismo activo y la apertura de mercados, permitiendo que el presente siglo establezca la bases para un desarrollo más cooperativo, armónico y sostenible.

Otro de los aspectos claves con relación a la eficiencia energética se refiere al grado de vulnerabilidad que conlleva la dependencia de las operaciones de su pesada cadena logística. Este es el caso de Afganistán y el alto número de bajas debido al esfuerzo logístico asociado al aprovisionamiento de combustible, que se cifra durante el 2008 en 170 muertos, en el tránsito de Pakistán a Afganistán. Actualmente, para reducir el número de convoyes transitando por la frontera con Pakistán en áreas de fácil utilización por la insurgencia, se está haciendo un gran esfuerzo diplomático con las repúblicas asiáticas exsoviéticas y Rusia, con objeto de diversificar las líneas de aprovisionamiento y hacerlas más seguras. Lo que hace especialmente relevante el momento actual es el impulso que se le está dando a la búsqueda de la excelencia energética, como factor de ventaja estratégico consustancial con las FAS, acrecentado por la realidad de un fenómeno, el cambio climático, que requiere innovaciones profundas en este campo.

En esa adaptación de las FAS al entorno, un elemento que siempre se ha considerado fundamental pero que en el futuro será determinante es la innovación tecnológica. Enmarcada en la «Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología» se encuadra la «Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa» (ETID-2010) que pretende avanzar en la coordinación y gestión de las actividades necesarias para adquirir y aplicar aquellos conocimientos y tecnologías avanzadas y no suficientemente maduras, de forma que en el menor plazo posible puedan trasladarse al campo operativo. La ETID-2010 tiene ante sí como principal reto conseguir la integración de todos los actores tecnológicos nacionales, públicos o privados, industria, empresa y educación, junto con los centros de la defensa y organismos internacionales, permitiendo abrir una de las vías más importante relacionadas con la innovación y la tecnología, como es la colaboración cívico-militar e internacional. Como claros ejemplos están los programas desarrollados por la Agencia Europea de la Defensa y del programa de la OTAN «Ciencia para la Paz y la Seguridad».

La ETID-2010, que se deriva directamente del planeamiento de la defensa y apoya su desarrollo, se articula en seis áreas funcionales, una de las cuales engloba las plataformas, los materiales y la energía. En esta línea se desarrolló el pasado 3 de noviembre una jornada tecnológica de la SDGTECIN en el ITM, centrada en las necesidades energéticas en las bases desplegadas y las posibles soluciones existentes que están desarrollando los observatorios tecnológicos. De los últimos trabajos realizados han derivado algunos proyectos que ponen en evidencia también, la interconexión entre todas las áreas funcionales de investigación.

Sistemas de generación eléctrica autónoma para bases desplegadas, como energía fotovoltaica y mini-eólica, y la hibridación con sistemas de generación de hidrógeno/pila de combustible.

Sistemas de radar con componentes de nitruro de galio o carburo de silicio, que permiten al equipo trabajar a altas temperaturas sin necesidad de refrigeración y con potencias mayores que las actuales. En este caso se pone de manifiesto otro de los retos del cambio climático, esta vez en relación a la necesidad de desarrollar sistemas que mantengan la máxima capacidad operativa en situaciones extremas de temperatura.

UAV (vehículos aéreos no tripulados) de vigilancia a gran altitud propulsados por energía solar.

Baterías recargables en misiones, lo que enlaza con los proyectos que en prácticamente todas las naciones se están haciendo sobre el combatiente del futuro, altamente tecnificado y en el que uno de los aspectos fundamentales será la batería que soporte la tecnología punta incorporada, dotándole de una autonomía y disponibilidad ilimitada.

Materiales de aislamiento térmico en tiendas y campamentos. Tanto la sustitución de los tejidos de las tiendas por nuevos materiales, así como el uso de espumas aislantes –una simple innovación, aislando tiendas en Irak y Afganistán con una capa de espuma aislante, reduciendo sus necesidades de calentamiento y enfriamiento ha ahorrado cerca de 400.000 litros de combustible al día–.

La sustitución de materiales como el acero y otras estructuras metálicas por otras más ligeras, como aluminios y estructuras de carbono que, además de la eficiencia energética que suponen, mejoran las prestaciones en cuanto a maniobrabilidad y, en definitiva, la operatividad de las unidades.

En relación al impacto medioambiental de todas las áreas tecnológicas y los beneficios tangibles de la innovación en esos campos, la armada norteamericana, con su proyecto NMCI (*Navy-Marine Corps Intranet*), considerada la mayor red de Intranet del mundo, estima que gracias a los programas virtuales se han reducido 6.800 toneladas de emisiones de CO₂, lo que equivaldría a poner 2.550 coches fuera de circulación y se espera aumentar las reducciones hasta las 7.446 toneladas cuando el proyecto esté finalizado.

Otra de las áreas donde EE. UU. está poniendo mayor empeño investigativo es en combustibles y sistemas de generación y almacenamiento de energía. La armada es-

tadounidense que hacía volar el «día de la Tierra», 22 de abril de 2010, durante 45 minutos un avión de combate F/A-18 «Super Hornet» usando un 50% de biocombustible, se propone desplegar en 2012 un grupo de combate con dos fuentes de energía menos contaminantes, la nuclear y los biocombustibles, y en el 2016 un flota verde, con todos sus unidades, incluidas la aeronaves, usando combustibles más limpios entre los que se incluyan los sistemas eléctricos híbridos.

Pero la adaptación progresiva de la defensa al entorno estratégico y operativo de las nuevas misiones, en las que el fenómeno del cambio climático se puede considerar como un factor persistente, ha sido constante, tanto en relación a la evolución de su preparación, como de la organización, así como de los medios operativos. La necesidad de responder a las catástrofes naturales y la rápida proliferación de las misiones de paz y de carácter humanitario llevadas a cabo por las organizaciones internacionales han impulsado esta evolución de una manera gradual.

Estas intervenciones ponen de manifiesto las capacidades únicas de las unidades militares en los primeros momentos del desastre en ausencia de infraestructuras de apoyo en la zona del desastre.

La disponibilidad de las unidades militares para su proyección inmediata de forma autónoma, y su actuación conjunta por tierra, mar y aire sin necesidad de infraestructuras de apoyo en el área de operaciones les permite prestar ayuda inmediata de todo tipo, evitar los desmanes en ausencia de autoridades locales, además de apoyar la reconstrucción de los sistemas esenciales que permitan la llegada de ayuda civil y el restablecimientos de los servicios básicos.

La importancia de estos fenómenos naturales y su recurrencia, modifica, como no podía ser de otro modo, el planeamiento de la defensa, incidiendo en las capacidades requeridas por muchas de sus unidades, de las que un claro ejemplo puede ser el nuevo buque de proyección estratégica de la Armada española que se enfrenta a los retos del siglo desde una visión a la vez global e integradora de sus capacidades. Otro de los aspectos más destacados de la adaptación militar a estos fenómenos es la creación de unidades especialmente organizadas, dotadas y adiestradas para la realización de estas tareas. También mediante el planeamiento preventivo y una utilización selectiva de algunas de las capacidades de unidades específicas de reacción rápida para el cumplimiento de este tipo de cometidos.

Como ejemplo de la primera tenemos la creación de la Unidad Militar de Emergencias que, además de sus intervenciones en el territorio nacional, actuó por primera vez en el exterior en la búsqueda de supervivientes después del terremoto de Haití. Es importante destacar el interés que últimamente despierta a nivel internacional este tipo de unidades.

Otro de los aspectos en el que incide el cambio climático, que con toda probabilidad en el futuro se irá extendiendo y aumentando en dramatismo, es el actual mapa de conflictividad del mundo, donde los fundamentos del estado se resquebrajan, los factores de conflictividad hunden sus raíces en las tendencias estratégicas analizadas con anterioridad, y cuya espiral de generación de violencia no deja de crecer, afectando en la actualidad a un tercio de la población del mundo.

En la actualidad existen más 40 operaciones internacionales lideradas por la ONU, la UE, la OTAN y otras organizaciones regionales. Casi todas las semanas la ONU solicita más apoyo para todo tipo de operaciones de seguridad y humanitarias en la denominada incesante demanda por fuerzas internacionales de seguridad. El Consejo de Seguridad de las NN. UU. que autorizó únicamente 16 operaciones desde 1945 a 1990, desde el final de la guerra fría ha iniciado 49. Además, el coste de este tipo de operaciones se ha incrementado progresivamente, desde 1.500 millones de dólares en 1990 hasta alrededor 8.000 millones de dólares anuales en la actualidad. Son cifras que ponen en perspectiva el importe económico de la lucha contra el cambio climático y las palabras del general Gordon R. Sullivan, cuando decía que se paga hoy o se pagará mañana, pero cuanto más se retrase, el precio no solo será económico, sino que supondrá un alto número de vidas humanas.

El dramatismo de esta situación se acentúa por la cifra de 2.000 muertos diarios, de media, producidos en los últimos 20 años en este tipo de conflictos. Pero quizá lo más trágico de esta realidad es que estas muertes se ceban en civiles, principalmente niños y mujeres. La Estrategia Europea de Seguridad da la cifra de cuatro millones de muertos desde 1990, el 90% de ellos civiles. Además, cifra en 18 millones el número personas desplazadas a causa de estos conflictos. Las últimas estadísticas de la ONU muestran las mayores cifras de desplazados desde mediados de los años 90 del pasado siglo.

En este contexto se entiende la participación activa y constante en las operaciones de paz y de ayuda humanitaria. Esta participación mantiene en permanente evolución las capacidades militares y las enfrenta a la necesidad de integrarse en un esfuerzo multisectorial para la reconstrucción de la convivencia pacífica y del restablecimiento de las condiciones esenciales para el desarrollo de la sociedades estructuradas en torno a los tres principios básicos que consagra la Constitución española: la justicia, la libertad y la seguridad.

Pero esta modernización y transformación es un movimiento constante sin posibilidad de parada ni destino final, en la que la preparación y el adiestramiento como resaltaba el presidente Obama en West Point durante la presentación de la nueva estrategia de seguridad nacional desempeña un papel fundamental. La importancia de comprender la cultura, tradiciones y lenguaje de las sociedades en que las unidades son desplegadas resulta de una importancia vital. En este sentido, como ejemplo el adiestramiento español previo a cada misión, con una duración de seis meses, se enfoca en su recta final a las características fundamentales de la misión y el teatro específico de las operaciones.

Con relación a la evolución de los medios y capacidades de las unidades, el objetivo de fuerza presenta tres áreas que merecen una atención especial. En las dos primeras parece que existe poca controversia, aunque aún queda mucho que hacer y todo el esfuerzo parece poco.

La protección de las unidades durante su despliegue con el material más avanzado tanto ofensivo como defensivo. Evitar cualquier tipo de accidentes y dotarles de las capacidades tecnológicamente más avanzadas para cumplir la misión, así como de los mejores medios de autoprotección es esencial. Recientemente, España ha creado

el Centro de Excelencia para contrarrestar los ataques con explosivos improvisados (C-IED, *Counter-Improvised Explosive Devices*) en Hoyo de Manzanares, lo que le convierte en el centro de referencia en la evolución de los medios necesarios para contrarrestar esta amenaza, una de las que provoca más víctimas en las operaciones de seguridad.

La capacidad de transporte en los tres niveles: estratégico, operacional y táctico. La disponibilidad de las unidades no es eficiente si no se tiene una capacidad de proyección que permita un rápido despliegue, además de la movilidad suficiente en el área de operaciones. Sin esa movilidad la eficacia disminuye hasta límites que ponen en riesgo la totalidad de la misión, mientras la vulnerabilidad de la fuerza aumenta a niveles intolerables. Junto a esta capacidad de transporte, los llamados servicios de apoyo, sobre todo sanitario y de ingenieros se consideran en la actualidad imprescindible. Deficiencias crónicas en esta área son el número de buques, las aeronaves de transporte estratégico, los helicópteros, y el personal de sanidad.

La tercera de las áreas arroja más polémica y en algunos casos acalorados debates. Cantidad en oposición a calidad. Parece que no hay duda de que se requiere más de todo, más tropas, helicópteros, equipos de comunicaciones, barcos, etc. En este último caso, la disminución de unidades de las flotas occidentales es un elemento de gran preocupación cuando la policía de los mares y la seguridad marítima son consideradas como misiones esenciales que se hará más necesaria, si cabe, si los efectos del cambio climático continúan de acuerdo con las proyecciones más pesimistas. El esfuerzo en sistemas de información y seguimiento, a pesar de su innegable avance, no se consideran suficiente.

Pero si todo el mundo parece de acuerdo en la necesidad de la cantidad, la pérdida de la capacidad de disuasión convencional que proporciona la ventaja tecnológica de unidades muy sofisticadas, con la consiguiente necesidad de grandes inversiones en sistemas extraordinariamente costosos, no genera el mismo grado de consenso. La situación es especialmente delicada, sobre todo teniendo en cuenta el escenario económico de fuertes recortes y los importantes intereses económicos detrás de los más importantes programas de armamentos. En definitiva, la pérdida de disuasión convencional es una situación que se considera como un riesgo que nadie quiere correr, sobre todo teniendo en cuenta la incertidumbre y las amenazas asociadas a una situación estratégica de evolución impredecible.

Otro aspecto muy importante a tener en cuenta es la anticipación. No cabe la menor duda de que el desarrollo de cualquier conflicto es el fracaso de la arquitectura de paz y seguridad, de sus sistemas de alarma, y las medidas de confianza y prevención. Estos sistemas deben constituir una prioridad. Se considera que el 85% de los conflictos que se han desarrollado en los últimos veinte años se han podido detectar con tiempo suficiente para una actuación preventiva. Lo que nos lleva a la consideración de la necesidad de crear sistemas de seguridad que tengan los suficientes resortes diplomáticos y económicos, así como las capacidades civiles y militares, y los medios de mando y control necesarios para gestionar las crisis de forma adecuada en sus primeras manifestaciones.

Pero la observación y correcta interpretación de las señales precursoras del desarrollo de un conflicto requiere unos servicios de inteligencia que sean capaces de coordinar sus actividades y fomentar la cooperación internacional para proporcionar una respuesta integral a las amenazas globales a la seguridad. Los EE. UU. han creado una división especial en su Agencia Central de Inteligencia (CIA) que cuenta con especialistas y medios capaces de evaluar, analizar y desarrollar propuestas de actuación capaces de anticipar los efectos del cambio climático. En este campo también es notable el interés por los sistemas espaciales y meteorológicos, así como los equipos especiales que permiten investigar los diferentes estratos de los glaciares que nos pueden adelantar las características de los periodos en los que la tierra tuvo temperaturas de hasta seis grados por encima del nivel actual.

Así, la «Política común de seguridad y defensa» de la UE, en el que la preparación, planeamiento y actuación única con capacidades duales civiles y militares, además de la coordinación eficaz de los recursos públicos y privados, debe permitir romper la tendencia de las actuaciones con carácter sectorial, que es una de las predisposiciones más dramáticamente marcadas de nuestros sistemas políticos.

Para finalizar decir que la evolución del marco geopolítico parece que no deja otra opción al pensamiento estratégico de la seguridad que establece, como eje fundamental de su discurso, los factores humanos y medioambientales. La seguridad humana se presenta, de forma cada vez más evidente, como el rasgo diferenciador del complejo entramado de relaciones con el que se pretende conformar el concepto de seguridad del siglo XXI. Un marco genérico en el que se coincide en colocar a la humanidad en el centro de ese escenario, que como gráficamente escenifica Joseph Nye: «está cada vez más abarrotado de nuevos actores», con nuevas posibilidades de acceso e intercambio de información. Una situación que según Brzezinski está provocando la emergencia de un fenómeno volátil que aumenta la dispersión del poder: «el despertar político universal de una población hasta hace muy poco políticamente pasiva o reprimida».

La UE con su amplio abanico de herramientas capaces de actuar de forma comprensiva supone un modelo a seguir para las organizaciones regionales. Estas organizaciones integran, cada vez más, todos los elementos necesarios para actuar en situaciones multifacéticas, complejas y particulares con el factor humano como su eje vertebral, con la dificultad que supone este nuevo enfoque. Pero este carácter modélico, esa potencialidad para servir, a través de su PCSD, como un actor imprescindible en el marco geoestratégico actual y futuro, no sirve de mucho si, como resalta la estrategia europea de seguridad: disponemos de instrumentos que pueden ser utilizados de forma efectiva. Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades. Y debemos cooperar con otros.

La seguridad humana es una oportunidad perfecta para que los valores en los que se asienta la Unión se conviertan en ese objetivo estratégico, capaz de aunar intereses y concertar las voluntades políticas de sus miembros, permitiendo a la PCSD ser más activa, coherente, cooperante y capaz.

PONENCIAS DEL ÁREA 3
Garantía y aplicación de la seguridad
 europea

EL SERVICIO DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE: CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD EUROPEA



D. JOSÉ MIGUEL PALACIOS CORONEL
Jefe División de Análisis del Centro de Análisis
de Inteligencia Servicio Europeo de Acción Exterior

EL SERVICIO DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE: CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD EUROPEA

D. JOSÉ MIGUEL PALACIOS CORONEL
Jefe de la División de Análisis del Centro
de Análisis de Inteligencia
Servicio Europeo de Acción Exterior

Introducción

El Servicio Europeo de Acción Exterior¹, operativo desde el 1 de enero de 2011, tiene como misión apoyar al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a desarrollar sus funciones. Unas funciones entre las que destacan² las de:

- Contribuir con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común;
- Ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo.

Como señalaba la alta representante, baronesa Ashton, en su informe sobre el primer año de funcionamiento del servicio³, la creación de una nueva organización del tamaño del SEAE es claramente un proyecto a largo plazo, cuyo éxito solo puede valorarse desde la perspectiva de una experiencia de varios años. Por eso, en lugar de hablarles sobre la contribución actual del Servicio de Acción Exterior a la seguridad europea, voy a centrar mi atención sobre algo que, espero, les resultará más interesante: el propio concepto de política exterior y de seguridad común, la política exterior y de seguridad que estamos desarrollando en común dentro de la Unión Europea. Espero que este enfoque nos ayude a comprender mejor los pasos que ya está dando el Servicio de Acción Exterior y el papel que puede llegar a representar en el futuro, una vez que haya alcanzado ya su «velocidad de crucero».

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Servicio Europeo de Acción Exterior.

² Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea. Art. 27.

³ Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission 22nd Decr 2011. Punto 21.

No se puede decir que el concepto de política exterior y de seguridad común tenga un autor claramente identificable, alguien que nos haya podido explicar sus motivos, sus condicionantes, sus objetivos, sus dudas. Es más bien una obra colectiva, hija de una determinada época, de un cierto consenso en torno a lo que estaba ocurriendo en el mundo, de una idea compartida sobre la dirección en la que Europa debería avanzar.

En cualquier caso, no todos los participantes en ese amplio consenso han tenido el mismo peso en el proceso de concepción y desarrollo del proyecto. Uno de los más influyentes es, sin duda, el diplomático británico Robert Cooper, director general para Asuntos Exteriores y Político-Militares en la Secretaría General del Consejo de la UE durante el mandato de Javier Solana y, posteriormente, consejero de lady Ashton en el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Robert Cooper ha sido capaz de compaginar una brillante carrera diplomática con una obra escrita en la que da muchas claves para entender el mundo en que vivimos y el mundo que está emergiendo. Su trabajo más conocido es *El Estado posmoderno*⁴ y, si lo leemos con atención, nos aproximaremos a una comprensión del mundo sobre la que está basada, en gran parte, la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.

Estados modernos, posmodernos, premodernos

Nuestra concepción de las relaciones internacionales, al menos la concepción que predomina en el mundo occidental, presupone la existencia del Estado moderno, ese Estado clásico que empezó a conformarse tras la paz de Westfalia en el siglo XVII y ha protagonizado, para bien y para mal, la historia del mundo durante los siglos XIX y XX. La caída del muro y la desintegración de la Unión Soviética quizá no hayan provocado el fin de la historia, al menos en el sentido demasiado literal que algunos críticos de Fukuyama atribuyeron a este concepto, pero sí ha supuesto el fin de una cierta historia en la que los Estados nacionales eran los protagonistas únicos, y en la que existía una clara separación entre lo interno y lo externo. Al menos en Europa, el Estado moderno ha sido desplazado por el Estado posmoderno. Esta es la idea central que Robert Cooper defiende en su obra.

Permítaseme una primera digresión. El adjetivo posmoderno no nos dice mucho sobre las características del objeto que califica. Dice, desde luego, que es diferente de lo moderno. Y dice también que viene después. Lo que pasa es que, dependiendo de cómo imaginemos la evolución histórica, lo que viene después de lo moderno puede presentar características muy diferentes. Para los que tienen un concepto linealista de la historia, para los que creen en la inevitabilidad del progreso, posmoderno sería ir más allá de lo moderno, recoger toda la herencia de lo moderno, pero en más y mejor. Recordarán ustedes aquella canción de Joaquín Sabina en la que nos hablaba de una chica «marchosa

⁴ COOPER, Robert: *The post-modern state and the world order*. London: Demos, 2000.

y posmoderna»⁵. Evidentemente, Sabina es un linealista, y para él «lo posmoderno» es el «Plus Ultra» de lo moderno. Como moderno, pero en más.

Para los que creen en los ciclos, como creía Kondratiev, lo que viene después de lo moderno puede ser también una vuelta hacia atrás, una corrección de errores o exageraciones cometidos en la fase anterior. Bruselas, sede de las principales instituciones europeas, es una de las capitales de la arquitectura posmoderna, que, si se caracteriza por algo dentro de su extrema variedad, es por la recuperación de algunas ideas del pasado, interpretadas de otra forma, como reacción al cansancio general de la arquitectura moderna, vista por muchos como demasiado uniforme, fría, deshumanizadora⁶.

Si tenemos en cuenta plazos muy largos, debemos, probablemente, confesarnos «linealistas». El desarrollo tecnológico, la mejora general del nivel de vida, alcanzados en los últimos siglos son innegables. Lo que pasa es que los seres humanos tenemos una vida limitada y para cada uno de nosotros las perspectivas a muy largo plazo pueden ser menos importantes que las tendencias a medio plazo en la época que nos ha tocado vivir.

Decíamos que, según Cooper, del derrumbamiento del socialismo real había surgido el mundo posmoderno, en el que el Estado moderno ha sido sustituido por el Estado posmoderno. Lo que pasa es que esta sustitución no ha tenido lugar en todo nuestro planeta. Creemos en la globalización, practicamos la globalización, pero, políticamente, no hemos llegado a crear un mundo único. Muy al contrario. Si aceptamos las tesis de Cooper, en estas primeras décadas del siglo XXI al lado de nuestro mundo posmoderno sigue existiendo un mundo moderno, con Estados modernos y relaciones modernas entre ellos, así como también un mundo premoderno.

El mundo premoderno

Empecemos con este último. El mundo premoderno es, para Cooper, el mundo del caos preestatal. Tradicionalmente, en el mundo premoderno los imperios imponían ese orden mínimo que permitía a las sociedades funcionar y desarrollarse, pero vivimos una época postimperial y a gran parte de nuestro planeta no han llegado aún los Estados modernos capaces de reinar sobre el caos. Existen Estados, por supuesto, pero estos Estados no son por el momento capaces de cumplir su misión histórica.

El mundo premoderno es el de los Estados fallidos. Es el mundo de Somalia o de Afganistán. De Estados que no son capaces de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza, que no pueden garantizar a sus ciudadanos esos servicios básicos que en Europa Occidental damos por supuestos. Es el reino del caos. Pero, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, en plena era de la globalización amenazas que surgen del caos pueden llegar a afectarnos muy directamente.

⁵ «Cuernos», del álbum *Hotel, dulce hotel* (1987).

⁶ Véase, por ejemplo, el artículo sobre arquitectura posmoderna en Wikipedia Arquitectura posmoderna, http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Arquitectura_posmoderna&oldid=58584996 (consultado por última vez octubre 6, 2012).

Cooper no nos proporciona una lista de Estados premodernos, pero podemos asumir que no sería muy distinta de las listas de Estados fallidos que diversos centros elaboran⁷.

El mundo moderno

El mundo moderno es el mundo en el que mi generación (la que los americanos llaman de los *baby-boomers*) nació y se crió. Es verdad que, según nos recuerda Cooper, ese mundo moderno ya había entrado en crisis tras la segunda guerra mundial, pero, a efectos prácticos, nuestra generación pudo seguir creyendo durante bastante tiempo que el mundo moderno, el Estado moderno, seguían vigentes.

En el mundo moderno, los Estados clásicos siguen siendo protagonistas. Los Estados retienen el monopolio de la fuerza y están dispuestos a utilizarla contra otros Estados. El sistema internacional está caracterizado por el orden, un orden que procede de la existencia de un equilibrio de poder o bien de la presencia de algún Estado hegemónico empeñado en mantenerlo.

En el fondo, en el mundo moderno el último garante de la seguridad es la fuerza. La paz está fundada sobre el equilibrio de poder. Cualquier alteración de este equilibrio puede provocar la guerra. Por ello, para Cooper el mundo moderno es intrínsecamente inestable.

En gran parte del mundo actual el Estado moderno sigue teniendo plena vigencia y las relaciones internacionales siguen gobernadas por las reglas del juego en el mundo moderno. Estamos hablando de potencias emergentes, como China, India o Brasil, y de amplias regiones, como Oriente Medio y Sudamérica.

Para los militares, el Estado moderno es importante porque se adapta particularmente bien a la forma tradicional de entender la función de las Fuerzas Armadas. Es el Estado de Clausewitz y es también el Estado en el que se han educado sucesivas generaciones militares durante los últimos dos siglos.

A pesar de que el Estado moderno se ha mantenido en nuestro entorno hasta, prácticamente, anteayer, su edad de oro terminó hace mucho tiempo. Según Cooper, la idea del equilibrio de poder, base del orden internacional en el mundo moderno, ya estaba muerta en 1918, por ser incompatible con un elemento clave en la política moderna, particularmente en las democracias: la creciente importancia del papel de la opinión pública.

Los horrores de la primera guerra mundial dieron lugar al pacifismo moderno. La guerra ya no podía ser la continuación de la política por otros medios. Esos medios, los medios bélicos, ya no eran una forma racional de alcanzar una finalidad política. La guerra quedaba fuera de la ley y solo se concebía como reacción a un mal mayor, a una ame-

⁷ Véase, por ejemplo, el artículo de Wikipedia sobre esta cuestión. Estado fallido, http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Estado_fallido&oldid=60087119 (consultado por última vez octubre 6, 2012).

naza existencial. Con esta motivación, la mera guerra de objetivos limitados de la que hablaba el Clausewitz tardío, esa guerra que estaba en la base del sistema de equilibrio de poder, ya no era posible. La guerra, si se desencadenaba, tenía que librarse hasta el triunfo completo sobre la otra parte, percibida como la encarnación del mal absoluto. El equilibrio de poder, en su sentido clásico, había muerto.

La guerra fría es la culminación de este proceso. El equilibrio de poder se transforma en sistema bipolar y evitar la guerra pasa a ser el principal de los objetivos políticos. La guerra se ha convertido en algo tan terrible, tan mortalmente peligroso, que por primera vez en la historia de la humanidad existe una amenaza real para nuestra propia existencia, no una amenaza supuesta, o una amenaza metafórica.

Como observa Cooper, la guerra fría no fue un orden estable, porque el bipolarismo nunca lo es. A no ser que se pueda crear continuamente valor añadido, el bipolarismo es percibido como un juego de suma cero. Lo que uno gana, lo pierde el otro. Este es el motivo por el que los Estados duales son intrínsecamente inestables y, en general, acaban desapareciendo: Suecia-Noruega, Austria-Hungría, Checo-Eslovaquia, Serbia-Montenegro.

No fue tampoco un orden legítimo, ya que ninguna de las partes lo aceptaba sino con carácter provisional y como mal menor. Como señala Cooper: «El sistema de la guerra fría nunca satisfizo el espíritu más universalista, más moralista, de finales del siglo XX».

El mundo posmoderno

El mundo posmoderno es el mundo de los Estados posmodernos que surgen como consecuencia de la crisis del Estado moderno clásico. El Estado posmoderno sería un Estado clásico que supera su crisis evolucionando hacia un mundo mejor, no hacia el desorden del mundo premoderno. Para Cooper, empieza a surgir con el Tratado de Roma en 1957, que supone la fundación de lo que hoy es la Unión Europea, y triunfa definitivamente con la desaparición del sistema del socialismo real.

El mundo posmoderno ya no está basado sobre el equilibrio y no enfatiza la soberanía nacional o la separación entre externo e interno. Los Estados posmodernos han renunciado voluntariamente al uso de la fuerza como mecanismo para la resolución de conflictos, al menos entre ellos, y fundan su seguridad en la transparencia, la interdependencia y la mutua vulnerabilidad.

¿Qué Estados forman parte del mundo posmoderno? Cooper no nos ofrece una lista completa, pero podemos suponer que el mundo posmoderno no se diferenciaría mucho de lo que Huntington llamaba en su conocida obra *El choque de civilizaciones* la civilización europea y la civilización norteamericana⁸. Con algún añadido, quizá, en otras

⁸ Véase Choque de civilizaciones, http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Choque_de_civilizaciones&oldid=59135199 (consultado por última vez octubre 6, 2012).

partes del mundo. Con alguna precisión que hacer en el límite entre nuestro mundo y los mundos vecinos.

En nuestro mundo posmoderno hay, según Cooper, dos organizaciones clave para garantizar nuestra seguridad: la OTAN y la Unión Europea.

La OTAN, organización político-militar, es vista por Cooper como una enorme medida de confianza en el interior del mundo posmoderno. La OTAN nos ha protegido durante décadas de amenazas externas, pero también, y es importante, ha facilitado la resolución de problemas entre Estados miembros y ha ayudado a transformar antagonismos históricos en relaciones de confianza mutua.

La Unión Europea cumpliría una función similar, aunque su dimensión de seguridad quede un poco a la sombra ante la pequeña entidad de sus medios militares. Con todo, su contribución a la seguridad, en particular entre sus Estados miembros, es enormemente importante. La densa red de estructuras comunes que la Unión Europea ha creado durante los últimos cincuenta años hace que los que toman las decisiones (eventualmente, sobre paz y guerra) se conozcan bien y tiendan a cooperar, más que a enfrentarse.

Para Cooper, y este es un punto en el que otros colegas suyos quizá estarían en desacuerdo, la auténtica función de la UE no es la salvaguardia de los intereses comunes europeos, sino la defensa más eficaz de los intereses nacionales dentro del marco europeo. Una defensa distinta, en la que se utilizan distintas armas diplomáticas y se excluye por completo el uso de la fuerza.

Dentro del mundo posmoderno no hay amenazas en sentido clásico, ya que ningún país piensa invadir el país vecino. La defensa, pues, se refiere más a la salvaguardia de los intereses propios que a la protección frente a una amenaza externa. Y los intereses que se debaten en la Unión Europea no son ya territorios o fronteras, sino que se refieren a preferencias políticas y a reparto de las cargas. Unos intereses que son función del proceso político y no son eternos, como en el periodo moderno se entendía que eran los intereses nacionales⁹.

En este marco, las líneas que separan política exterior de política interior, o política de seguridad o defensa, se difuminan. Parafraseando a Clausewitz, Cooper afirma que en el Estado posmoderno la política exterior es la continuación de la política interior por otros medios.

Fricción entre los tres mundos

Ya tenemos tres espacios distintos, tres «mundos», que forman nuestro mundo único crecientemente globalizado. Hemos visto también, en grandes líneas, cómo funcionan

⁹ Es muy conocida la siguiente frase, atribuida a lord Palmerston, secretario británico de Exteriores en el siglo XIX: «Gran Bretaña carece de aliados eternos y de enemigos perpetuos; solo sus intereses son eternos y perpetuos...». Citado según David Brown, *Palmerston and the Politics of Foreign Policy, 1846-1855*. Manchester: Manchester University Press, 2002. Pg. 82-83. En https://politicalscience.byu.edu/Syllabi/F08/Champion_170_F08.pdf (consultado 1-9-2012).

las relaciones entre Estados, sobre qué está fundada la seguridad, dentro de cada uno de estos tres mundos. Nos queda por ver cómo interactúan entre sí. Y, en particular, cómo interactúa nuestro mundo posmoderno (la zona de seguridad) con el mundo moderno (la zona de peligro) y el mundo premoderno (la zona de caos).

Claro que todo esto presupone que los límites entre los tres mundos son invariables, que los mismos países están siempre en el mismo lado de la frontera. Algo que no es cierto. La historia sigue y todos los que tenemos unos cuantos años hemos sido testigos de los mucho que ha cambiado el poder relativo de algunos países, así como su ubicación dentro del orden internacional.

Dicho esto, parece que una de las formas más eficaces que podríamos tener de incrementar la seguridad de los que vivimos en el mundo posmoderno sería ensanchando sus límites. Y esto es, precisamente, lo que hemos venido haciendo en Europa durante los últimos veinte años en relación con nuestra inmediata periferia. La ampliación de la UE ha supuesto asociar más países a nuestro mundo, a nuestro estilo de vida, lo que se ha traducido en el incremento de la seguridad de todos nosotros.

Si tan eficaz es este medio, ¿por qué no lo seguimos con carácter general? ¿Por qué no continuamos añadiendo países a nuestra Unión Europea o a las demás estructuras del mundo posmoderno, en una ampliación continua hasta que llegue a abarcar todo el mundo? Pues porque esta ampliación, por muy justificada que esté desde el punto de vista de la seguridad, no lo estaría tanto desde el punto de vista económico, y crearía estructuras complejas y difícilmente gobernables. No sería, en una palabra, sostenible. En la práctica, más allá de ciertos límites, ha habido que buscar fórmulas más ligeras (la política de vecindad, por ejemplo) que incrementen nuestra seguridad sin resultar excesivamente gravosas. Hasta qué punto estas fórmulas son atractivas para sus potenciales beneficiarios y nos brindan los resultados que de ellas esperamos es ya otro debate.

Europa ante el mundo moderno

Más allá de estos casos, de los casos cubiertos por las políticas de ampliación y vecindad, el mundo posmoderno (Europa en particular) tiene que seguir empleando los métodos de la época moderna para hacer frente a amenazas a su seguridad procedentes del mundo moderno. Si en una región clave la emergencia de una potencia regional hegemónica pusiera en peligro nuestros suministros vitales, el mundo posmoderno estaría interesado en restablecer el equilibrio regional de poder y, si fuera necesario, podría llegar a utilizar el poder militar para ello. Es, como en siglos pasados, la lógica del equilibrio de poder: intervenciones limitadas para restablecer el equilibrio.

Es, pues, una práctica que viene del pasado, pero que tiene que enfrentarse en nuestros días a problemas estrictamente contemporáneos. Ya Clausewitz, a comienzos del siglo XIX, señalaba la dificultad de librar las guerras del siglo XVIII, guerras limitadas en medios y objetivos, cuando la exaltación nacional, el pueblo en armas, permitía a los gobernantes subir mucho la apuesta. Este problema, incluso a mayor escala, se reproduce

en nuestros días. Las guerras por interés, guerras para mantener la estabilidad, guerras para crear orden, son difíciles de justificar ante la opinión pública.

Para generar suficiente apoyo político hay que contar con un *casus belli* poderoso, que haga que la propia opinión empuje a la intervención. Una catástrofe humanitaria, un peligro real de genocidio, serían casos típicos. Lo que pasa es que, cuando una guerra se ha desencadenado sobre esta base, resulta luego muy difícil justificar su limitación (y un buen ejemplo lo proporcionan las fuertes críticas en Estados Unidos a los objetivos limitados de la primera guerra del Golfo).

El problema es doble. Por una parte, los gobiernos pueden acabar siendo prisioneros de las acciones de movilización popular que han contribuido a desencadenar. Por otra parte, los gobiernos no tienen el monopolio de la acción sobre la opinión pública. Otros actores actúan también sobre ella y trabajan por conseguir movilizaciones en favor de la causa que defienden¹⁰.

[Un comentario colateral. Los rusos, quizá demasiado dependientes de la mentalidad estatista y centralizadora de la época soviética, han comprendido mal en ocasiones la autonomía de muchos de los actores que tratan de influir sobre las opiniones públicas de los diversos países occidentales. Así, en la Doctrina de 2000, redactada poco después de la guerra de Kósovo, una de las amenazas identificadas era la de las acciones informativas hostiles contra Rusia y sus aliados. Con un enfoque ligeramente distinto, este punto sobre las acciones informativas se ha mantenido en la Doctrina Militar de 2010].

Europa ante el mundo premoderno

Según Robert Cooper, es diferente la actitud que Europa puede y debe adoptar hacia el mundo premoderno. El mundo premoderno está caracterizado por el caos y el caos, en sí, no es un riesgo (al menos para los que estamos fuera), aunque puede ser un caldo de cultivo ideal para la aparición de riesgos concretos (terrorismo, migraciones irregulares masivas, etc.). Sobre la base del cálculo de interés cree Cooper que deberíamos intervenir lo menos posible en los problemas del mundo premoderno. Los peligros son grandes y claramente superan a las posibles ganancias. Además, la solución de imponer el orden en el mundo premoderno debería, según Cooper, ser imperialista, y nuestro mundo posmoderno ya no quiere ser un imperio.

Esto es lo que aconsejan las doctrinas realistas en política exterior. Lo que pasa es que no son aplicables. O no lo son plenamente. En el mundo posmoderno, política exterior e interior están mezcladas, lo que hace que no resulte tan fácil desentenderse de problemas que pueden resultarnos incómodos. Cuestiones humanitarias y de derechos humanos son importantes en el proceso de toma de decisiones porque lo son para las opiniones públicas de un mundo crecientemente globalizado. Esto abre el camino a las

¹⁰ Un caso moderno muy interesante lo constituyen las guerras de la antigua Yugoslavia. Un caso más antiguo, igualmente interesante, la guerra hispano-americana de 1898.

intervenciones humanitarias, que no son siempre intervenciones basadas en un frío cálculo de intereses, de riesgos y de posibles ganancias.

¿Dónde nos lleva este camino? No lo sabemos muy bien. Con los medios que empleamos actualmente, el éxito resulta incierto y, de hecho, a veces parece que consciente o inconscientemente limitamos nuestro objetivo al relativamente modesto de contener el caos. Aunque a lo mejor tenemos suerte y llegamos a descubrir, o llegan a surgir, enfoques alternativos:

- Quizá encontremos la forma de acelerar la transición del mundo premoderno hacia la modernidad.
- Quizá descubramos una forma posmoderna (es decir, no imperial) de ayudar a establecer el orden en el mundo premoderno.
- O quizá alguna potencia moderna acabe asumiendo responsabilidades imperiales en partes del mundo premoderno.

Otros posibles enfoques

Hemos seguido hasta ahora a Robert Cooper, uno de los arquitectos de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, y seguro que hemos aprendido algo sobre la visión que Cooper tiene del mundo y de la historia:

a) Para él, la historia es lineal, más que cíclica. Algo, por otra parte, muy típico de su generación. Nacido a finales de los 40, Robert Cooper conoció de niño la espectacular recuperación económica de los 50 y vivió su primera juventud en los mágicos 60, cuando aún había trabajo para todos y multitud de oportunidades. En el momento en que empiezan las grandes crisis de los 70 la generación de Cooper ya estaba sólidamente instalada.

La generación inmediatamente posterior, que es la mía, ha tenido una experiencia vital muy distinta. Fuimos adolescentes con el comienzo de la crisis de los 70 y cuando nos graduamos el mundo estaba lleno de incertidumbre.

La generación de Cooper puede aún creer en una evolución lineal. La mía, piensa más bien en ciclos. La generación de Cooper es la que creó la política exterior y seguridad común, pero está ya desapareciendo del servicio activo. Generaciones sucesivas, las que están poniendo en práctica esa política, han tenido una perspectiva distinta.

b) Robert Cooper es un diplomático británico, brillante producto de una determinada tradición de política exterior. En su obra, Cooper considera la UE como una organización internacional, uno de los pilares de la seguridad europea. El otro, obviamente, es la OTAN. Pero no todos los primeros espaldas del equipo que puso en marcha la política exterior y de seguridad común compartían esta orientación. Otros eran más federalistas y confiaban en que la política exterior y de seguridad común fuera solo un primer paso hacia un grado muy superior de integración.

Si nos limitamos a estas dos dimensiones, la relativa a la comprensión de la historia y la que se refiere al proyecto europeo, tendríamos cuatro combinaciones posibles. Tendríamos linealistas intergubernamentalistas, como Cooper, y linealistas federalistas. Podríamos encontrar también ciclistas intergubernamentalistas y ciclistas federalistas.

linealistas intergubernamentalistas	linealistas federalistas
ciclistas intergubernamentalistas	ciclistas federalistas

Estas cuatro tendencias han existido siempre, aunque no con la misma fuerza. Probablemente, a finales de los años 90, cuando nacía la política exterior y seguridad común, el centro de gravedad se situaba en la casilla linealista intergubernamentalista, la que ocupa Cooper. Desde entonces, sin embargo, han pasado muchas cosas (y muchas personas).

Nuestra política exterior y de seguridad común se ha construido sobre multitud de pequeños consensos que afectaban a los temas particulares que estaban en cada momento sobre la mesa, pero no estoy seguro de que hayamos llegado a crear (aún) ese gran consenso sobre lo que queremos ser y el papel que queremos representar en el mundo, algo que supondría la superación del esquema de las cuatro casillas.

Estrategia de seguridad europea

Les había prometido una exposición de carácter principalmente conceptual, pero, antes de terminar, me gustaría hablarles un poco de la aplicación práctica de estos conceptos que acabamos de discutir.

La estrategia de seguridad europea, adoptada en 2003, es el intento más serio de sistematizar las bases de la política de exterior y de seguridad común y está basada en la identificación de las amenazas a las que la Unión Europea y sus estados miembros deberían hacer frente en común. Hacia finales de la década existía una impresión creciente de que la estrategia de seguridad europea había quedado parcialmente demodada, pero el momento, en medio del proceso que conduciría al Tratado de Lisboa y su ratificación, no parecía oportuno para plantear abiertamente su revisión. Sí se hizo un informe sobre su desarrollo. Ese informe incorpora una sistematización nueva de las amenazas y constituye, de hecho, una revisión *sotto voce* de la estrategia.

En el cuadro podemos ver qué amenazas se identifican en estos dos documentos, tanto de manera explícita como implícita. Y lo que nos sorprende a primera vista es el cambio tan importante que se registra en un periodo tan corto de tiempo. Como ya habíamos adelantado, frente al concepto (un concepto propio del mundo moderno) de intereses permanentes del Estado, un documento tan posmoderno como la estrategia de seguridad europea evoluciona rápidamente en la misma medida que lo hace la opinión pública o la situación internacional.

	2003	2008
Amenazas explícitas	Terrorismo	Proliferación
	Proliferación	Terrorismo y crimen organizado
	Conflictos regionales	Seguridad cibernética
	Estados fallidos	Seguridad energética
	Criminalidad organizada	Cambio climático
Amenazas implícitas	Pobreza y enfermedad	Conflictos regionales
	Lucha por recursos naturales	Fragilidad estatal
	Seguridad energética	Lucha por recursos naturales
	Calentamiento global	Piratería
		Proliferación armas ligeras

En 2003, con los atentados de las Torres Gemelas frescos en la memoria de todos nosotros, el terrorismo suponía la primera amenaza, pero en 2008 había bajado al segundo puesto y se lo consideraba conjuntamente con el crimen organizado. Los conflictos regionales, que con las guerras de la antigua Yugoslavia aún recientes, parecían en 2003 una de las primeras fuentes de preocupación, habían quedado relegados en 2008 a la segunda categoría, la de las amenazas explícitas. Por el contrario, temas como la seguridad energética y el cambio climático habían ascendido al «top 5» en la lista de amenazas.

¿Cómo sería una lista de amenazas elaborada en estos momentos? ¿No debería incluir, quizá en primer lugar, la crisis económica?

Y aquí entramos en uno de los problemas que plantea este concepto integral de seguridad característico del estado posmoderno, esta difuminación de los límites entre la política exterior y la política interior de los Estados. A pesar de que nuestro concepto de seguridad sea integral, siguen existiendo burocracias especializadas en la seguridad exterior, en la seguridad exterior o en la seguridad económica. Esta última, la burocracia económica, es muy dudoso que acepte siquiera que la lucha contra la crisis económica sea un asunto de seguridad. La segunda, la burocracia de seguridad interna, no siempre se ha sentido cómoda con un concepto integral de seguridad, y propulsó la adopción en 2010 de una estrategia de seguridad interna (en la que, como pueden ustedes imaginarse, estaban incluidas muchas de las amenazas ya conocidas por la estrategia de seguridad de 2003 o por su actualización de 2008).

Conclusión

Acabo ya. Les había confesado que los miembros de nuestra generación tendemos a creer en los ciclos. Ya no está de moda creer en Kondratiev, pero percibimos intuitiva-

mente que en algo, o en bastante, tenía razón. Es como con las meigas, en las que no creemos, pero que haberlas, haylas.

Si pensamos en ciclos el problema fundamental sería identificar en qué fase del ciclo nos encontramos ahora. Algo que nos ayudaría a interpretar los síntomas que vemos a nuestro alrededor. La actual crisis económica ha visto resurgir egoísmos nacionales. ¿Es un error o es una nueva tendencia? Y si fuera una nueva tendencia, estas estructuras europeas que nos han proporcionado seguridad durante años, ¿seguirían siendo válidas? Y si no lo fueran, ¿con qué las podríamos sustituir?

Nuestra posmodernidad, ¿es un adelanto del futuro o un residuo del pasado? ¿Dónde está la salida, en más Europa o en menos Europa? ¿Y se puede avanzar cuando no hay consenso, cuando no hay suficiente consenso? ¿Podemos imaginar que en el futuro llegará a surgir un consenso europeo sobre cuestiones de política exterior o de seguridad, o bien tendremos que seguir avanzando, como hasta ahora, a la tenue luz de la ambigüedad estratégica?

No lo sé. El tiempo, esperemos, nos dará la respuesta.

BIBLIOGRAFÍA

CLAUSEWITZ, Carlos von. *De la Guerra*. Madrid: Ediciones Ejército, 1978.

COOPER, Robert. *The post-modern state and the world order*. London: Demos, 2000.

FUKUYAMA, Francis. «The End of History?» *The National Interest* (Summer 1989): 3-18.

HEUSER, Beatrice. *Reading Clausewitz*. Londres: Pimlico, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. «The Clash of Civilizations?». *Foreign Affairs*, 72 (1993): 22-49.

KENNEDY, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés, 1989.

KONDRATIEV, Nikolai Dmitrievich. «Boljšije cikly kon'junkturny». En N.D. Kondratiev *Izbrannyje Sočinenija*. Moscú: Ekonomika, 1993. 24-83.

PALACIOS, José-Miguel. «Las federaciones etnonacionales como pequeños sistemas internacionales: los casos de la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia». En Ruth Ferrero (ed.) *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*. Barcelona: ICPS-Marcial Pons, 2004.

VEIGA, Francisco; UCELAY DA CAL, Enrique; DUARTE, Ángel. *La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría 1941-1991*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

ZAKARIA, Fareed. *The future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W.W. Norton and Co., 2003.

DOCUMENTOS OFICIALES

Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF> (leído 01.09.2012).

Versión consolidada del tratado de la Unión Europea. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:es:PDF> (leído 01.09.2012).

Informe sobre la aplicación de la estrategia europea de seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. Bruselas, 11.09.2008. En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf (leído 09.09.2012).

Proyecto de estrategia de seguridad interior de la Unión Europea: «Hacia un modelo europeo de seguridad». Bruselas, 23.02.2010. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st05/st05842-re02.es10.pdf> (leído 09.09.2012).

Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission 22nd December 2011. En http://www.eeas.europa.eu/images/top_stories/2011_eeas_report_cor+_formatting.pdf (leído 01.09.2012).

Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12.09.2012. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> (leído 09.09.2012).

«Vojennaja Doktrina Rossijskoj Federacii». Informacionnyj Bjulletenj MID. 24-4-2000. [en línea] [Consulta: 12 de abril de 2002] http://russia.shaps.hawaii.edu/security/russia/r_mil_doctrine_2000.html.

Vojennaja Doktrina Rossijskoj Federacii - 5 fevralja 2010 goda. En http://news.kremlin.ru/ref_notes/461/print (leído 4 Junio 2011).

LAS CAPACIDADES CIVILES Y MILITARES DE LA UE EN LA PESD



D. JORGE ORTEGA MARTÍN
GD (r). Director editorial del grupo Atenea

LAS CAPACIDADES CIVILES Y MILITARES DE LA UE EN LA PESD

D. JORGE ORTEGA MARTÍN
GD (r). Director editorial del grupo Atenea

1. Introducción

Si pudiéramos contactar con un espectador de la realidad europea de la primera mitad de pasado siglo y mostrarle lo que, desde la década de los cincuenta del mismo, se ha logrado en términos de cooperación y coordinación de las políticas económicas de los países de Europa, se mostraría profundamente sorprendido por el nivel alcanzado en la integración de la dimensión económica de la actual Unión. Pero Konrad Adenauer, Robert Schuman, Alcide de Gasperi o Jean Monet –por citar tan solo algunos de los padres de la nueva Europa que Churchill, unos años antes, había lanzado como una idea– aunque tan solo crearon los cimientos de la Europa económica, lanzaban su mirada mucho más allá y soñaban con una visión que alcanzara el nivel político. Como citaba recientemente el académico de Historia Luis Suárez¹: “Para todos esos políticos lo importante estaba, no en la economía, que es un medio del que no podemos prescindir, sino en la esencia misma de la persona humana, extrayendo de su patrimonio cristiano las dimensiones necesarias”. A la vista de lo logrado políticamente hasta el momento, tal vez deberíamos llegar a la conclusión de que tal visión los situaría, a día de hoy, como auténticos “iluminados”.

En marcha el segundo decenio del siglo XXI, hemos de admitir que Europa continúa sin tener la posibilidad de ser un actor independiente con voz propia en el concierto internacional. La transformación de las viejas comunidades europeas en la nueva Unión Europea se ha quedado en un simple cambio de denominación. Los pasos que deberían haberse dado para convertir la unión económica en una unión política, no se han completado, porque el pilar de la seguridad compartida se ha movido a pequeños y discontinuos

¹ Diario *La Razón* de 20 de enero de 2012.

saltos. Incluso, en este momento, se encuentra absolutamente parado. La esperanza que para los asuntos de defensa y seguridad representó el Tratado de Lisboa ha perdido su impulso, ahogada en la riada de la crisis económica y financiera que, por una parte, no ha dejado espacio para otras preocupaciones y, por otra, ha devuelto a la superficie los viejos clichés decimonónicos de la soberanía de los Estados miembros². Desde Lisboa, toda la energía de la Unión se ha consumido en encauzar la política económica en unos momentos en que la propia Lisboa exigía esfuerzos en el ámbito de las capacidades militares y civiles nacionales. Esfuerzos que no se han hecho.

No podemos olvidar que el protagonismo político de una unión de Estados, si no se edifica sobre la firme base de una dimensión de seguridad, deja a dicha unión fuera del juego internacional. Y, a la vez, el nivel de seguridad común alcanzado por la misma mide con exactitud el grado de integración logrado. En nuestro caso, ningún ciudadano de un país europeo, con excepción de alguno de Europa del Este, tiene una clara sensación de amenaza para la integridad territorial de sus fronteras y ello deja a la Unión sin posibilidad de definir y perseguir objetivos políticos comunes en las dimensiones de relaciones exteriores y de seguridad. Resulta así casi imposible establecer algún tipo de sinergia entre las políticas de seguridad de cada uno de los 27 con una política de seguridad común. En esa línea, la Unión ha ido poniendo en común multitud de aspectos comerciales, económicos y financieros, pero apenas ninguno relacionado con la seguridad. El canciller Helmut Schmidt lo definía en su momento con una aguda comparación: «Regulamos hasta la profundidad de las piscinas europeas pero no somos capaces de que exista una política exterior común».

Y las paganas de esta despreocupación por la seguridad –más acusada en los gobiernos de los Estados miembros, pero también viva, como veremos, en los órganos de gobierno de la Unión– no son otras que *las capacidades militares y civiles* que vamos a analizar en este trabajo, las que la Unión precisaría para poder enfrentar las crisis que le afectan. Esta carencia de capacidades obliga a Europa, en multitud de ocasiones, a tener que recurrir al amigo americano o a mirar hacia otro lado cuando surgen problemas que nos afectan como europeos, pero que, con nuestras limitadas capacidades, no somos capaces de afrontar. Y todo ello, a pesar de, hasta el día de hoy, solo hemos afrontado crisis menores, ya que nunca nos hemos tenido que enfrentar, como aliados, con situaciones de auténtica amenaza militar, a las que seríamos absolutamente incapaces de hacer frente, ni siquiera en sus primeros pasos. Basta recordar los Balcanes o Libia.

Cierro esta introducción sobre las capacidades de la UE con un pensamiento de Felipe González que considero claramente explicativo: «No hay política exterior relevante sin el respaldo de una política de seguridad que, finalmente, exige una política de defensa. Seguimos sin una política exterior y de defensa común». Y todo ello, añadido, a pesar de los avances que Lisboa parecía representar.

² Ninguna decisión comunitaria resulta más problemática que aquella que afecta a la vida de los soldados de las diferentes naciones.

2. Un vistazo al presente y al pasado

Tratando de ceñirme al tema que se me ha encargado, voy a tratar muy ligeramente tanto la estructura orgánica de la Unión como una elemental cronología que permita encuadrar el estado de la cuestión. Pido perdón de antemano por cuanto de inexacto tiene siempre un resumen de esta simplicidad. En infinidad de bibliografías puede encontrar el lector un estudio detallado de cada uno de los elementos que ahora me limito a resumir.

Y lo inicio con un esquema de la orgánica de la UE, tanto en sus altos organismos de gobierno, como en los que específicamente se dedican a asuntos relacionados con la seguridad y la defensa. Un preaviso para el lector no experto en estructuras europeas, que encuentre dificultades para comprender la maraña orgánica de la UE. No se preocupe, no es culpa suya: Alicia Cebada (de la Universidad Carlos III de Madrid), en la Mesa Redonda «La Política Exterior y de Seguridad como instrumento para la construcción de la paz», organizada por el Centro Internacional de Toledo para la Paz y la European Peacebuilding Liaison Office, mantenida en Madrid el pasado mes de marzo, en la sede de las Instituciones Europeas en España, afirmaba, refiriéndose a estas estructuras: «el organigrama de la organización es un monstruo».

Los cuatro organismos fundamentales de la Unión son:

- Consejo Europeo: compuesto por los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros más su presidente y el presidente de la comisión.
- Consejo de la UE: con distintas formaciones, según el nivel de los participantes pero, en su máximo nivel, formado por los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros (con poderes legislativo, ejecutivo y judicial) y que cuenta, además, con un representante permanente, con categoría de embajador, en la sede de la UE.
- Comisión Europea: gobierno de la UE con mandato de cinco años, formada por comisarios que son políticamente independientes de los gobiernos de sus países de origen (con poderes legislativo y judicial, pero sin poder asumir la representación exterior de la Unión en asuntos de política exterior y de seguridad común). Debe rendir cuentas al Parlamento Europeo.
- Parlamento Europeo: con existencia desde 1979, formado por los eurodiputados, elegidos cada cinco años por sufragio universal en los diferentes países de la Unión, y que ejerce conjuntamente con el Consejo la función legislativa y presupuestaria.

Organismos específicos de seguridad y defensa:

- Comité Político y de Seguridad (CPS): responsable de la dirección estratégica de las operaciones. Formado por altos funcionarios de nivel embajador. Es un equivalente del Consejo Atlántico de la OTAN a nivel de representantes permanentes.
- Comité Militar (CM): formado por la máxima autoridad militar de cada país. Tiene, además, un representante militar permanente en la sede de Bruselas.
- Estado Mayor de la UE (EMUE): incluye los siguientes órganos:
 - Director general y vicedirector general.
 - Política y planes.

- Inteligencia.
- Operaciones y ejercicios.
- Logística y recursos.
- CIS.
- Célula cívico-militar (creada en 2005).

Cronología de urgencia (en ocasiones se han agrupado algunas fechas y eventos para resumir y facilitar la lectura).

- 1949: comunidades europeas. Se concreta que los asuntos de defensa no son competencia del Consejo de Europa. Nacen, por tanto, en estos temas, puramente intergubernamentales.
- 1954: voto negativo de Francia al nacimiento de la Comisión Europea de Defensa.
- 1954: nace la Unión Europea Occidental (UEO).
- 1957: Tratado de Roma. Comunidad Económica Europea.
- 1991: Maastricht: Primer Tratado de la Unión Europea. Introduce misiones Petersberg. Política Europea de Seguridad Común (PESC): a impulsos de Helmut Kohl, más allá de la simple cooperación: «definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir, en su momento, a una defensa común». La defensa es, así, parte del pilar de la PESC. Los otros dos son: la unidad económica y monetaria (de la que nacerá el euro) y el espacio europeo de justicia e interior.
- 1998: Saint Malo: Iniciativa franco-británica. Apertura del camino hacia la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).
- 1999: Helsinki, Ámsterdam, Colonia: introduce la PESD como parte de la PESC. Helsinki Goal 2003. Crea mínima estructura para la PESC: CPS, CM, EMUE.
- 2000: Santa María de Feira: mecanismos civiles de gestión de crisis.
- 2003: Berlín Plus.
- 2003: Tervuren: Alemania, Bélgica y Francia proponen la creación de un cuartel general europeo (OHQ). Finalmente es sustituido por equipos de enlace SHAPE (OTAN)-EMUE.
- 2003: Documento Solana: «Una Europa segura en un mundo mejor». No formula una auténtica estrategia, no define amenazas ni nivel de capacidades. Es más bien un ambiguo referente estratégico.
- 2004: Battle Groups.
- 2005: negativa francesa y holandesa al Tratado Constitucional.
- 2005: relevo a la OTAN en Macedonia. Althea primera operación Berlín Plus.
- 2005: creación de la Célula cívico-militar.
- 2008: informe actualizado del Documento Solana. No se trata de una nueva orientación estratégica sino tan solo de una puesta al día.
- 2010: Tratado de Lisboa. Paso de PESD a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) como componente de la PESC. Fin de los tres pilares de Maastricht. Refuerzo de la figura del alto representante, servicio europeo de acción exterior, cooperación reforzada, cooperación estructurada permanente, asistencia mutua³, solidaridad.

³ Es de señalar la enorme responsabilidad adquirida por los firmantes. El artículo 42.7, reproduciendo el correspondiente del tratado modificado de la UEO, afirma: "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". Cabe recordar que el famoso artículo V de la OTAN, mucho menos coactivo, solo obliga en el mismo caso a: "las medidas que (cada parte) juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada".

3. Una mirada al mundo

Para poder evaluar debidamente el señalado desinterés europeo por los asuntos de seguridad y defensa, y su peor consecuencia, la falta de capacidades, bastaría dar un rápido vistazo a la falta de ideas claras europeas en materia de seguridad en su área de influencia (Balcanes, Ucrania, Rusia, Norte de África...). Frente a unos Estados Unidos perfectos conocedores de su lugar en el mundo, Europa ni siquiera trata de buscarlo porque ni siquiera lo tiene bien definido. Aunque los europeos compartimos con los norteamericanos una serie de valores básicos (libertad, derechos humanos, libre mercado, democracia, cultura, ciencia...) diferimos profundamente en nuestras visiones del mundo, en nuestras percepciones de riesgos y amenazas y en nuestro concepto del empleo de la fuerza.

Así pues, es preciso, antes de volver la vista hacia los efectos de las políticas exteriores de la Unión, mirar a quien las dirige, echar, después, la vista hacia fuera, y observar la situación de Europa respecto de sus países miembros y del mundo que la rodea.

Cuando la UE decidió en Lisboa reforzar su papel internacional, dando mayor relieve a la figura del alto representante, llenó el vaso de las esperanzas de muchos filoeuropeos. Pero, poco después, el nombramiento de la primera persona que debía ocupar tan trascendente puesto confirmó a los euroescépticos que, una vez más, tras las palabras no llegaban las obras. Los gobiernos de los grandes querían seguir controlando individualmente la acción exterior de la Unión, evitando elegir a quien pudiera hacer sombra a los líderes nacionales. No se seleccionó al estadista que podría haber impulsado la política exterior común, mostrando, una vez más, la débil voluntad europea de ser un auténtico agente global.

Para el puesto de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, vicepresidente de la Comisión y jefe del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), es decir la persona responsable de las relaciones exteriores de la UE y de la política de seguridad y defensa, hoy ya cabeza de las 130 delegaciones que, como auténticas embajadas europeas, se distribuyen por el mundo, con responsabilidad en los ámbitos político, económico y militar, se eligió a Catherine Ashton, una británica nacida en 1956, que había ocupado diversas carteras ministeriales entre 2001 y 2008, presidenta de la Cámara de los Lores en 2007 y comisaria de Comercio de la Unión Europea en 2007. Sin previa experiencia en asuntos de seguridad y defensa, la Sra. Ashton ocupó un cargo semejante al de un ministro de Asuntos Exteriores europeo, a pesar de que la propia Gran Bretaña había vetado tal denominación en los debates del fallido Tratado Constitucional.

Desde su nombramiento –y en línea con lo que siempre ha sido la actitud oficial británica–, no ha mostrado interés alguno por desarrollar prioritariamente los asuntos de defensa. Ni siquiera ha presidido las reuniones de la Agencia Europea de Defensa (AED) que de ella depende. En cuanto al cacareado Servicio Exterior, en este momento se sigue desconociendo si las delegaciones dispondrán de agregado militar. Se carece de una guía de acción ni de un concepto operativo que marque estrategias y objetivos concretos, dejando morir por inanición la anterior política exterior europea de Solana.

Aun aceptando su buena voluntad, la Sra. Ashton ha sido calificada de vacilante, de carente de liderazgo e ideas innovadoras. No ha sido capaz de marcar líneas rojas a los Estados miembros. Sus ausencias en relevantes acontecimientos internacionales han sido escandalosas. No asiste regularmente a las cumbres informales –que a estas alturas ya debieran ser formales– de los ministros de Defensa (Madrid fue un reciente ejemplo). Estuvo ausente de la Conferencia de Múnich 2011 y tardó un largo tiempo en desplazarse a Haití después del terremoto. Recientemente, trece Estados han firmado un documento fuertemente crítico con la alta representante.

Una Unión, cuya economía representa un tercio del PIB mundial, no puede poner al otro lado del teléfono, como repetidamente han venido reclamando los norteamericanos, en representación de Europa, a una persona con tales antecedentes y carencias.

Pero tratemos de ser optimistas. A pesar de todo, lo cierto es que la vieja Europa, que sigue manteniendo vivo un modelo específico de sociedad, atraviesa una crisis económica, que no es solo tal, sino también política, cultural y, en última instancia, moral y ética (el sálvese quien pueda financiero es muy característico). Crisis que ha obligado a desplazar para otro momento los problemas de seguridad y defensa, justamente cuando en el mundo se estaban revisando todas las antiguas estrategia. Pero ese deseo de optimismo, no nos debe hacer olvidar el realismo: no nos engañemos, no existe la independencia política sin independencia estratégica, ni independencia estratégica sin capacidad militar autónoma. Y a esas capacidades vamos a referirnos. Hoy en la Unión, los asuntos de defensa no son capaces de superar las barreras de las soberanías nacionales. Y una simple muestra de ello: la responsabilidad de tales asuntos no corresponde a la comisión (supranacionalidad) sino al Consejo (los miembros).

El signo actual más característico de los países que forman la Unión es el de la sucesiva y progresiva desintegración en materia estratégica. Algunos ejemplos servirán para confirmar la tesis.

- Imparable acercamiento de Alemania hacia Rusia. Sin duda el país germano es cada vez más líder en Europa, pero un líder que se mueve por objetivos nacionales, no europeos. Está buscando abrir un eje geopolítico y económico estable que alcance desde el Atlántico hasta los Urales, con capital, naturalmente, en Berlín, no en Bruselas. El gigante alemán amplía más y más sus relaciones bilaterales al margen de la UE, no solo con Moscú, sino también con China, Brasil...
- Arrastre francés a cargo del Reino Unido hacia una posición cada vez más euroescéptica. En octubre de 2010 Gran Bretaña emitía el Documento de Estrategia de Seguridad Nacional y Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa en el que se incluía la preferencia británica por los acuerdos sobre defensa que serían finalmente firmados con Francia en Lancaster House en noviembre, sin referencia alguna al conjunto de la defensa europea. Francia, por su parte, se mueve en una bilateralidad que apoya la otra pata, ora en Berlín para asuntos económicos, ora en Londres para asuntos militares, ora en Moscú para asuntos diplomáticos y comerciales, todo ello con la finalidad de no perder protagonismo estratégico (siempre *la grandeur*), pero en todo caso, al margen de los 28.

- Los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, hoy en la UE y en la OTAN, cada vez se encuentran más alejados de las actitudes de los grandes países de la vieja UE anteriores a las ampliaciones. El grupo de Visegrado, compuesto por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia hacen oír con frecuencia su voz disconforme con las estrategias comunes europeas. Mejor sería decir con la ausencia de estrategias comunes europeas.
- Por si no son suficientes los anteriores ejemplos sobre desintegración, bueno será que recordemos algunos ejemplos un poco más antiguos, pero muy representativos:
 - Tras la agresión rusa a Georgia en 2008, se produjeron dos respuestas claramente enfrentadas: una respuesta dura protagonizada por los socios del norte, Gran Bretaña y los antiguos miembros de Pacto de Varsovia, y una reacción suave y casi comprensiva por parte de Alemania, Francia y España. La consecuencia fue una evidente debilidad y la imposibilidad de unas serias sanciones europeas que se quedaron en retóricas resoluciones de unos pocos meses de vida.
 - La negativa de algunos socios a aceptar el reconocimiento de la soberanía de Kosovo, tachado de incoherente al confrontarla con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que claramente se inclinaba por el «principio de soberanía e integridad territorial de los Estados», mientras una amplia mayoría reconocía, a pesar de todo, la independencia kosovar.

Entre tanto, Turquía, aceptada y apreciada en el marco de la OTAN, sigue siendo ninguneada desde una parte de los socios de Bruselas, sin atisbar que se está convirtiendo en una potencia con una enorme influencia en zonas clave para la UE, como Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y el Cáucaso en general.

En cuanto a Rusia, aunque ya no es la de los noventa, mantiene una impronta imperial que Putin se encarga de mantener viva. Con gran habilidad diplomática, está logrando que las relaciones con Europa no se produzcan en el marco de la Unión sino en forma de acuerdos bilaterales que dejan a cada Estado en situación desfavorecida frente a la fuerza que podría tenerse en conjunto. Algo semejante a lo que está ocurriendo con las relaciones con China. Los problemas energéticos de buena parte del centro europeo están conduciendo a alterar la influencia de Estados Unidos y de la propia OTAN en beneficio de la Federación Rusa, que no deja de alentar propuestas rupturistas, como la presentada por el entonces presidente Medvédev en la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2009 en forma de un nuevo Tratado de Seguridad Europea que permitiría conjugar la política rusa de seguridad y defensa, limitando a la vez la influencia de Estados Unidos. Un tratado que, releyendo su artículo 10, pretende convertirse en un auténtico acuerdo de defensa colectiva transcontinental, dejando sin contenido el artículo 5 del Tratado de Washington.

A su vez, la Alianza Atlántica empieza a no ser decisiva. Desde Roma 91, y especialmente desde Washington 99, la OTAN está convirtiéndose sucesivamente en un órgano político-diplomático más que en uno militar. Con todo, el potencial defensivo europeo sigue estando respaldado por las actividades de la OTAN, y así lo reconoce paladinamente Lisboa, que fía su defensa a la Alianza. El artículo 42.7 no ofrece dudas: «La Organización del Tratado del Atlántico Norte seguirá siendo, para los Estados miembro

que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta». Curiosamente, ello comporta, por otra parte, que la eficacia de la OTAN es el mayor freno al progreso de una auténtica defensa europea autónoma.

El viejo gran aliado, Estados Unidos, ha dejado de mirar con preocupación a Europa para volver la vista hacia el área de Asia-Pacífico. La *Defence Strategic Guidance* (DSG) de enero de 2012, al argumentar sobre la *smart defence*, afirma: «Muchos de los países europeos son ahora productores de seguridad más que consumidores». Con esta media mentira (como bien sabemos los propios europeos, descontentos con nuestros escasos niveles de seguridad), se justifican los párrafos sucesivos del documento: «En este escenario estratégico cambiante, nuestra postura en Europa también debe cambiar». Y está cambiando a toda prisa. Un simple ejemplo sería la retirada de dos de las cuatro brigadas estacionadas en suelo europeo. Obama es claro en cuanto al fin del apoyo defensivo a Europa: «Es el momento de concentrarse en la construcción de la nación aquí en casa». Norteamérica se cansa de sujetar el paraguas de la defensa europea. Ya no se ponen problemas desde el otro lado del Atlántico a la potenciación de una defensa autónoma de la UE. En la Cumbre conmemorativa del 60 Aniversario de la OTAN, Obama afirmaba: «Queremos que Europa se dote de medios de defensa más robustos». Gates en Bruselas se expresaba con claridad: «Ya ha pasado la última generación de norteamericanos que tomaba en serio a Europa». La propia Ashton debía reconocer en diciembre de 2010 que Europa había dejado de ser la principal preocupación de la política exterior de Estados Unidos. Sería exagerado afirmar que nos hemos quedado solos, pero es indudable que tendremos que aceptar que nuestra defensa ha de ser específicamente nuestra, porque otros viejos aliados tienen intereses estratégicos mucho más prioritarios. Y esa defensa autónoma va a requerir unas capacidades que, como luego veremos, son claramente insuficientes.

Para terminar este rápido vistazo a la situación estratégica de Europa en relación con su entorno, revisemos tres o cuatro puntos calientes que han mostrado nuestra inconsistencia y debilidad defensiva. Y alejándonos unos pocos años, cabe recordar los duros enfrentamientos en Naciones Unidas en relación con la intervención norteamericana en Irak que mostró una Europa absolutamente partida en posiciones a favor y en contra. La entrada en Afganistán, que contó con un apoyo europeo muy evidente, no parece que vaya a ser capaz de terminar la operación con unos criterios únicos. El repliegue francés antes de la fecha prevista para el resto de países es una prueba más de la falta de coherencia europea.

Las revueltas en los países árabes del norte de África crearon un problema de emigrantes hacia el sur de Europa que ha puesto en jaque los acuerdos de Schengen –uno de los pilares de la nueva UE–. El egoísmo de algunos países se ha impuesto por encima de razones globales europeas, incluso tratándose de una grave causa humanitaria en la que estaba en juego la vida de nuestros vecinos del sur.

Por fin, Libia ha mostrado la incapacidad del *soft power* europeo y la falta de unanimidad y coherencia en las medidas a tomar ante una crisis en nuestra vecindad. Por supuesto se ha mostrado la escasez de las capacidades militares para enfrentar una operación de escasa envergadura y muy próxima a nuestras fronteras. El protagonismo de Francia, sin contar con el resto de socios, los iniciales titubeos de Italia y, por encima de todo, la abstención de Alemania en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas,

han retratado la desintegración –que señalábamos al principio de este apartado– de una Europa sin objetivos comunes y sin unos medios (capacidades) capaces de poner en ejecución, sin el amigo americano, sus propias decisiones.

4. Capacidades

Cuando se analiza el concepto de capacidades de la UE, se suele hacer de una manera restringida, refiriéndose muy específicamente a unidades o a conjuntos operativos (civiles o militares) capaces de ser desplegados para hacer frente a gestiones de crisis u otras situaciones internacionales. En mi análisis, por el contrario, voy a abrir el abanico de lo que considero capacidades, englobando en esta denominación todo lo que, puesto en marcha o proyectado por la Unión, hace más capaz operativamente a los veintiocho.

4.1. Capacidades militares

Calendario de capacidades militares

- 1999: Consejo Helsinki: Headline Goal 2003.
- 2000: Primer Catálogo de Necesidades para Operaciones de la UE: 144 de 7 categorías.
- 2000: Catálogo de Fuerza.
- 2001: Laeken: European Capabilities Action Plan.
- 2002: Berlín Plus.
- 2003: Desarrollo de Capacidades (CDM).
- 2003: Primera Misión Militar Exterior. Operación Concordia.
- 2003: Operación Artemis en RD. Congo.
- 2003: Estrategia Europea de Seguridad.
- 2003: Constitución del NATO-Capability Group.
- 2004: Objetivo Principal 2010. Constitución de 18 Battle Groups (BG) y creación de la AED.
- 2006: Visión Inicial a Largo Plazo (LTV).
- 2007: Declaración de capacidad de dos operaciones simultáneas y dos BG rotantes en cinco escenarios.
- 2008: Plan de Desarrollo de Capacidades.
- 2008: Medidas de refuerzo de capacidades.
- 2011: Poole and sharing.

Generalidades

En diciembre de 1999, en el Consejo de Helsinki, se decidió dar vida al concepto de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y se marcó el primer objetivo de capacidades al definir el Headline Goal 2003. Desde entonces, no es posible encontrar una sola reunión de cualquiera de los órganos dirigentes de la UE que tenga alguna relación con la seguridad y defensa, en que no haga referencia a tales capacidades y a la forma de desarrollarlas. Se programa anualmente un ejercicio de gestión de crisis

que debiera permitir evaluar la mejora de tales capacidades. La lista de documentos firmados relativos a compromisos o mejoras es interminable⁴. Pero la voluntariedad de los socios para cumplimentar tales deseos hace que la mayor parte de los listados se queden en eso: en meros deseos. Y así, ante cualquier crisis, no hay más solución que acudir a los contingentes nacionales a través de contribuciones voluntarias y, en muchas ocasiones, volver la vista al oeste del Atlántico donde sí se encuentran las capacidades precisas para dichas crisis. De hecho, resulta permanentemente difícil equilibrar los intereses políticos y operativos de los estados miembro entre sí e, incluso, en el marco interno de la Unión, entre el Consejo y la comisión.

Desde aquí quiero expresar mi agradecimiento como europeo, y en este caso como conferenciante, a los autores de tres importantes documentos que me han ayudado en la redacción de estas líneas:

- *Las Capacidades Militares de la UE*. Salvador Fontenla Ballesta.
- *Las Capacidades Civiles y Militares de la UE: estado de la cuestión y propuesta de cara a la Presidencia Española 2010*. Beatriz Pérez de las Heras y Cristina Churrucá Muguraza. Documento de Trabajo 41/2009 de la Fundación Alternativas.
- *Capacidades Militares al servicio de la EES*. José A. Vergara Melero.

Iniciemos el análisis con un resumen de algunos de los principales acontecimientos relacionados con las capacidades militares, que se han listado anteriormente.

En otoño de 2000 se redacta el primer catálogo de necesidades para operaciones de la UE. Por primera vez se reconocían 144 limitaciones agrupadas en siete categorías: C3I; Inteligencia, vigilancia adquisición de objetivos y reconocimiento (ISTAR); capacidad de despliegue y movilidad; enfrentamiento efectivo; protección y supervivencia; sostenimiento y logística; y apoyo general.

En el año 2000 se define el primer catálogo de fuerza evaluada en unos efectivos por encima de los 100.000 hombres, 400 aviones y 100 buques, pero reconociendo que son precisas importantes mejoras cualitativas.

En 2001, en Laeken, a la vez que se declara la operatividad de la PESD, se aprueba el *European Capabilities Action Plan* (ECAP) que se va a poner en marcha al año siguiente. El plan define 19 paneles con carencias, de las que las principales áreas se centran en: helicópteros, protección NBQ, cuarteles generales, fuerzas de operaciones especiales, transporte aéreo estratégico, recursos especiales... Como se ve, a pesar de haber transcurrido más de diez años y, a pesar de que desde 2004 el plan es supervisado por la Agencia Europea de Defensa, los problemas se mantienen a día de hoy en el mismo estado de debilidad. Se pueden aducir muchas razones para todo ello, pero podrían destacarse como causas: la inexistencia de una financiación que respalde el plan, la voluntariedad de los socios para cumplir lo previsto en el mismo y, por encima de todo, la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales.

En años sucesivos, los documentos referidos a *commitments* o *improvements* referidos a capacidades son abundantísimos. Ha sobrado gestión teórica y ha faltado implementación práctica. En beneficio de la brevedad, citaré tan solo algunos de ellos:

⁴ Algunos ejemplos sin tratar de ser exhaustivo: *Capabilities Commitments Conference, Helsinki Force Catalogue, Helsinki Headline Catalogue, Helsinki Progress Catalogue, Capability Improvement Conference, European Capability Action Plan...*

- 2003: Desarrollo de Capacidades (CDM).
- 2006: Visión Inicial a Largo Plazo (LTV): Prospectiva de escenarios y operaciones de utilidad. Define necesidades y tendencias en materia de capacidades militares hasta más allá de 2025.
- 2008: Va a ser un año rico en documentos: Plan de Desarrollo de Capacidades (CPD): Identifica muy concretamente 24 áreas con carencias. El mismo año se inician los trabajos para abordar 12 de ellas⁵.
- 2008: Se aprueba el estudio sobre capacidad europea de información espacial y el Erasmus militar.
- 2008: Se aprueban las Medidas de Refuerzo de Capacidades⁶.
- 2008: Documento de Mejora de la Flota de Transporte Estratégico y creación de la Unidad Multinacional A400M.
- 2009: El Parlamento Europeo aprueba una propuesta de resolución que señala el nivel de ambición⁷. Las cifras de la propuesta demuestran el nivel de falta de realismo del Parlamento. Predicar es extraordinariamente fácil, vender trigo es otra cosa.
- 2011: Se define el concepto Poole and Sharing (poner en común y compartir). Se trata de un compromiso entre los ministros de Defensa, en el contexto de las reducciones presupuestarias de los gastos de defensa, para el desarrollo conjunto de nuevas capacidades militares⁸.

Como puede verse, proyectos no han faltado. Las realidades han llegado con menor ritmo. Sin embargo, es bueno señalar algunos hitos alcanzados. Me centraré en los cuatro ocurridos en el año 2003, cuando aún no había asomado su rostro la crisis económica y las esperanzas se mantenían vivas:

- En marzo se inicia la primera misión militar exterior europea: Operación Concordia en Macedonia. Apoyándose en los acuerdos de Berlín Plus, de los que luego hablaremos, se releva a la OTAN en dicha misión.
- En junio se inicia la Operación Artemis en la República Democrática del Congo, sin participación de la OTAN. Desde entonces, se han llevado a cabo más de 20 operaciones, civiles, militares, mixtas y de reforma del sector de seguridad, con variados resultados.
- Se constituye el *NATO-EU Capability Group*.
- Se aprueba el Documento Estrategia Europea de Seguridad (Documento Solana), al que más adelante nos referiremos.

⁵ Las más notables son: medidas contra sistemas portátiles de defensa antiaérea, operaciones informáticas, contra minas de litoral, *comprehensive approach*, ISTAR, asistencia sanitaria, defensa NBQR, apoyo logístico a terceros, medidas contra materiales explosivos, disponibilidad de helicópteros, capacidades informáticas.

⁶ El documento es muy generalista, destacando los proyectos de modernización de helicópteros y adiestramiento de sus tripulaciones (en colaboración con la OTAN), información e inteligencia de base espacial, incremento de protección de la fuerza y mejora de la interoperabilidad.

⁷ Evaluado en la posibilidad de desplegar 60.000 hombres en seis días (objetivo principal 2010) y, simultáneamente, tener capacidad para realizar: dos operaciones de estabilización con duración de dos años y un máximo de 10.000 hombres, dos operaciones de respuesta rápida de nivel agrupación táctica, una operación de evacuación de emergencia en menos de 10 días, una misión de vigilancia/interdicción marítima o aérea, una operación de ayuda humanitaria de hasta noventa días y una docena de misiones civiles de PESD con hasta 3.000 expertos.

⁸ Se señala una serie de proyectos para poner juntos en práctica: formación de pilotos de helicópteros, vigilancia marítima, formación y logística naval, hospital de campaña, repostaje en vuelo, comunicaciones por satélite, ISR, piloto de capacitación, europea de transporte de controladores, municiones inteligentes.

Antes de entrar en el contenido concreto de cada una de las capacidades –con la amplitud de tal concepto que he señalado anteriormente–, creo de interés destacar unos matices al propio vocablo de capacidad, tal como lo analiza el coronel Fontenla en el documento ya citado y con el que coincido plenamente. Tener capacidad militar no es automáticamente equivalente a tener capacidad de combate. Capacidad militar es la posibilidad de cumplir una misión, que puede ser muy variada. No es igual la precisa para realizar un desfile que para un ataque en ambiente nuclear. Capacidad de combate, por el contrario, es la posibilidad de destruir o neutralizar al enemigo, lo que requiere moral, capacidad de maniobra, potencia de fuego, apoyo logístico, protección de la fuerza y capacidad y calidad de mando. Tal vez por esa falta de capacidad de combate, se ha denominado en algunos foros como «Fuerzas Arco Iris» a las fuerzas de la UE, porque «siempre aparecen cuando ya ha pasado la tormenta». En la mayoría de los casos, las capacidades que la Unión proyecta no buscan auténticas capacidades de combate, posiblemente porque a muchos gobiernos europeos les falta la voluntad política de llegar a ese combate si todas las posibilidades anteriores se han agotado. En otras ocasiones, el componente económico de la Unión es mucho más fuerte que el componente de seguridad, y las capacidades se definen en función de conveniencias industriales más que puramente militares. Los ejemplos son abundantísimos. Por fin, la soberanía de cada nación flota siempre por encima de cualquier resolución o compromiso. El Tratado de Lisboa no lo oculta: «Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objetivo garantizar su integridad territorial». «La seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad de cada Estado miembro».

Por todo ello, a pesar del alrededor de dos millones de soldados que reúne la Unión – más que China, que Rusia o que Estados Unidos (con 1,4)– no es capaz de desplegar más allá de entre el 10 y el 15% de ellos. Los gastos de personal de los miembros se llevan más del 55% de los presupuestos de defensa y, sin contar España, cuyas cifras son desgraciadamente bien conocidas, Bélgica, Chipre, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta y Portugal dedican en conjunto a gastos de personal el 70% de la suma de sus presupuestos de defensa.

Headline Goal 2003

El Objetivo Principal de Fuerza, también llamado Fuerza de Reacción Rápida o Fuerza de Despliegue Rápido se aprueba en diciembre de 1999 en el Consejo Europeo de Helsinki. Pretendía disponer de una fuerza entre 50 y 60.000 hombres, capaz de desplegar en 60 días y permanecer en zona de misión durante un año, con el correspondiente apoyo aéreo y un esfuerzo naval evaluado en 100 buques. Esta importantísima fuerza –hablamos de un cuerpo de ejército de unas 15 brigadas– debería haber alcanzado su plena operatividad en mayo de 2003 y, de hecho, en mayo de ese año así se aprobó. Pero realmente nunca constituyó una auténtica fuerza de reacción rápida ni menos aún, como se llegó a escribir, el germen de un ejército europeo. Sus carencias, incluso sobre el papel, fueron siempre muy significativas y su gran tamaño le hubiera hecho poco útil para intervenciones rápidas en teatros lejanos, por dificultades de constitución y, sobre todo, de transporte estratégico.

Headline Goal 2010

El fracaso del Objetivo 2003 y la definición de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) llevan a la Unión a la definición de un nuevo objetivo que va a incluir la ampliación a las misiones Petersberg que la propia EES marca. Se busca una mayor interoperatividad, y unas mejores condiciones para el despliegue y el apoyo posterior. Se busca tener la capacidad de lanzar una operación en cinco días desde la aprobación del concepto por el Consejo y que los *Battle Groups* actuantes sean capaces de iniciar las operaciones en zona en diez días. Igualmente se incluye, en la definición del nuevo objetivo, como consecuencia de la referida ampliación de las misiones Petersberg, un enfoque hacia despliegues más preventivos y la posibilidad de más de una intervención de forma simultánea.

Berlín Plus

En noviembre de 2002, ante la constatación de la falta de capacidades de la UE por sí misma para planear y conducir determinadas operaciones, y para evitar duplicidades con la Alianza Atlántica, se alcanza el acuerdo conocido como Berlín Plus. En pocas palabras, se acuerda que, en aquellas operaciones en que la OTAN no esté interesada en intervenir, la UE pueda tener acceso a medios y capacidades de la Alianza. Es de señalar que no es una absoluta novedad, ya que tal acuerdo en condiciones muy semejantes ya existía en el marco de la UEO. En la Operación Concordia en Macedonia, el concepto se lleva con éxito a la práctica, al hacerse cargo la UE de la misión que estaba llevando a cabo la OTAN.

Con todo, el acuerdo tiene fuertes inconvenientes políticos ya que cualquier país OTAN, por la fórmula de consenso que rige esta organización, puede vetar el empleo de medios OTAN en beneficio de la UE. Las tensas relaciones entre Grecia y Turquía a causa de Chipre son un claro ejemplo de lo que acabamos de señalar. Al existir países OTAN, no socios de la UE, y al revés, se podrían producir nuevos inconvenientes para la aplicación del concepto, ya que naciones no atlánticas podrían tener acceso a inteligencia aliada y cualquier país OTAN podría vetarlo si considerase que afectaba a sus intereses nacionales.

Misiones Petersberg

La definición de estas misiones, cuyo nombre procede de la ciudad alemana donde se aprobaron, es más bien un marco restrictivo que una mejora de capacidades. Su inicial definición se limita a las acciones humanitarias y a las misiones de paz, evitando las operaciones puras de combate. Tal limitación a las posibles misiones a desarrollar ya existía en la UEO y se introducía en Maastricht en 1991. Sin embargo, Lisboa, al ampliarlas y agilizar, en parte, su financiación, permite una amplia interpretación para poder intervenir en cualquier misión militar con solo dos limitaciones: que no afecte a la defensa colectiva (terreno vedado a la UE y que se reconoce en exclusiva a la OTAN) y que se encuadre en la Carta de Naciones Unidas. A continuación, listamos las definidas en sucesivas ampliaciones:

- Petersberg: misiones humanitarias y de rescate, operaciones de mantenimiento de paz y fuerzas de combate para la gestión de crisis incluyendo el restablecimiento de la paz.
- Documento Solana (EES): amplía a desarme, reforma del sector de seguridad (RSS), y actuación en el marco de la lucha contra el terrorismo.
- Tratado de Lisboa: desarme; misiones humanitarias y de evacuación; consejo y asistencia en cuestiones militares; prevención de conflictos y operaciones de mantenimiento de la paz; fuerzas de combate para gestión de crisis y restablecimiento de la paz, operaciones de estabilización al final de conflictos; y contribución a la lucha contra el terrorismo, incluyendo apoyo a terceros.

Battle Groups

La idea de disponer de unidades menores (grupos de combate) fácilmente desplegadas ya nace en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999. En 2003, Alemania, Francia y Reino Unido, realizan una propuesta más concreta en el documento llamado Declaración Trilateral. El nacimiento efectivo del concepto *battle group* (BG) se produce en 2004, como un reflejo del nacimiento de la *NATO Response Force (NRF)* de la OTAN en 2002 en Praga.

Los BG alcanzan su plena capacidad operativa en 2007, año desde el cual, permanentemente, dos BG se encuentran alertados operativamente para su posible actuación. El BG no es de hecho una fuerza, sino un conjunto de unidades nacionales que se encuentran en depósito y en condiciones operativas de activación. Se trata de unos efectivos de alrededor de 1.500 hombres, con los correspondientes apoyos aéreos y navales, en condiciones de iniciar, cinco días después de la aprobación por el consejo, la misión por este decidida, con un despliegue en diez días y con capacidad de sostenimiento en zona entre 30 y 120 días. El BG puede ser totalmente de un solo país o de varios y, al definirlo en el Objetivo Principal 2010, se pretendía, y se ha conseguido, disponer de 18 BG.

Los posibles escenarios de actuación son: separación de fuerzas, prevención de conflictos, estabilización y reconstrucción, evacuación y apoyo a operaciones humanitarias. En teoría no tienen limitaciones geográficas, pero, de hecho, se suele con frecuencia hacer referencia a un círculo de 6.000 kilómetros con centro en Bruselas, lo que permite alcanzar hasta los Grandes Lagos.

Los BG, tanto nacionales como multinacionales, deben estar dotados de alta tecnología, con capacidad de actuación independiente y ser capaces de realizar operaciones de alta o de baja intensidad. La idea es excelente pero, como siempre en la UE, se tropieza con las limitadas capacidades y la voluntad política de los países miembro. A pesar de los sucesivos relevos y la igualmente sucesiva declaración de operatividad de los distintos BG, nunca se han utilizado. En 2008, Francia propuso su utilización en Goma (Congo) pero Alemania y el Reino Unido lo vetaron. Otro problema a considerar, especialmente para la utilización de cualquier BG multinacional, es que cada país componente debe autorizar, caso por caso, el uso de sus respectivas unidades, lo que deja inoperativo el conjunto en cuanto falle uno de sus elementos básicos. Se pueden señalar algunas otras dificultades, como los problemas de transporte estratégico –el transporte de un BG

requiere 200 vuelos de C103 de los que no se dispone en la UE–, la permanente dificultad para compartir información, la inexistencia de un cuartel general permanente para dirigir la operación...

En el anexo se listan los 18 BG aprobados

La Fuerza de Gendarmería Europea

Firmada en 2004, en Noordwijk, la declaración de intenciones para crear Eurogendfor, y a caballo entre una capacidad militar y una civil, en 2007 nace en Velsen (Países Bajos) la Fuerza de Gendarmería Europea, en acuerdo firmado por España, Francia, Italia, Países Bajos y Portugal, aunque se considera la inclusión en la misma de Polonia, Lituania, Turquía y Rumanía. Eurogendfor (FGE) puede ofrecerse no solo a operaciones europeas (UE), sino también para la OTAN, la OSCE o la ONU. Su cuartel general permanente se encuentra en Vicenza (Italia) y cuenta con una capacidad de despliegue de alrededor de 800 hombres en un plazo de 30 días.

Eurofuerzas

En la década de los noventa se produjo la eclosión de una serie de organizaciones, no específicamente en el marco de la Unión, pero entre miembros de la misma, a las que, con carácter general se ha denominado eurofuerzas. Algún autor ha pretendido ver en ella el embrión de un ejército europeo, pero en el momento actual resulta fuera de toda duda que no pasan de ser actividades multinacionales que no deben ser inscritas en el marco de las capacidades de los veintiocho. Además, siempre estuvieron adscritas a la OTAN, además de a la UE.

Por ello, tan solo citaremos la experiencia alentada por España, Italia, Francia y Portugal, de Eurofor (1992) que el pasado 2 de julio dejó de existir, y Euromarfor (1993) que Atalanta mantiene con vida, así como el Eurocuerpo que, desde su nacimiento, ha ido ampliando el número de los Estados fundadores, y que en la actualidad incluye personal o unidades de trece Estados europeos, aunque tales unidades se encuentran permanentemente bajo mando nacional en tiempo de paz.

La Agencia Europea de Defensa

En el Objetivo Principal 2010 ya se incluía la idea de la creación de una agencia que pudiera coordinar los esfuerzos de la Unión en aspectos industriales de defensa. Como ocurre siempre en la UE, cualquier tema de carácter económico tiene más posibilidades de prosperar que los relacionados con la seguridad, y así, en julio de 2004 se crea la AED para coordinar y dirigir la mejora de capacidades, coordinando proyectos europeos. Desde dicha fecha supervisa el plan de capacidades aprobado en 2001. Puede afirmarse que, en materia de capacidades militares, es el organismo que mayor impulso ha dado a las mismas, aunque debamos insistir en el componente industrial más que puramente militar que late detrás de toda su actividad.

En julio de 2008 lanza el primer grupo de doce áreas de capacidades, de las 24 previamente definidas, que serán objeto de prioridad y el mismo año aprueba el Plan de Desarrollo de Capacidades (PDC).

Su acción se centra, como he indicado, en la mejora de las capacidades de defensa y en labores de investigación y desarrollo, para lo que marca objetivos y prioridades de tales capacidades. Trata de alcanzar un elevado nivel tecnológico como base de una industria de defensa europea y la creación de una base industrial competitiva. Se trata, dicho más claramente, de evitar los esfuerzos separados, cuando no enfrentados, de los Estados miembros. Un ejemplo muy característico de tales esfuerzos disjuntos es la existencia de tres diferentes prototipos de avión de combate europeo: el Gripen sueco, el Rafale francés y el Eurofighter de Alemania, Reino Unido, Italia y España.

La AED está siendo una impulsora del concepto *poole and sharing*, una iniciativa para poner en común, distribuir y compartir proyectos relacionados con capacidades militares entre estados miembro. Un concepto semejante al de la *Smart Defense Initiative* de la OTAN. Se trataría de que la capacidad total europea fuera mayor que la suma de las partes, lo que en la actualidad, es exactamente al revés. Además, permitiría especializar a algunas naciones en ciertas capacidades, siempre que estuvieran convencidas de que sus *gaps* serían cubiertos por otros.

Cooperación reforzada

Hasta la aprobación del Tratado de Lisboa, el concepto estuvo vetado para asuntos militares, pero Lisboa salvó la prohibición de Niza al incluirlo en el artículo 329.2 del tratado fundacional de la UE, aunque se refiere a él como un caso especial al tratarse del marco de la política exterior y de seguridad. Se precisa, en todo caso, dictamen favorable del alto representante y de la comisión y solo se podrá conceder mediante decisión unánime del Consejo (siempre extraordinariamente difícil en estos temas). Es, por tanto, muy complejo jurídicamente, por lo que, aunque se trate de una cooperación sin carácter permanente, no se ha puesto en marcha. Aun cuando será difícil que, mientras dure la actual crisis económica, sea desarrollado el concepto, no debemos olvidar que mediante esta clase de mecanismo se llegó a la unión monetaria y al espacio Schengen.

Cooperación estructurada permanente

En esta materia, puede decirse que nada esencial ha cambiado desde Maastricht. Lisboa simplemente prevé la creación de algún tipo de cooperación que permita la mejora de capacidades (artículos 42.6 y 46). Se trata de que Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares (criterios que no están claramente definidos) y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes puedan establecer tal tipo de cooperación. Los gobiernos, siempre pendientes de no soltar las riendas en temas de seguridad, han excluido del ámbito de la CEP –cuya decisión aprobatoria puede tomarse en el Consejo por mayoría cualificada– las tomas de decisión y ejecución de misiones

militares que mantienen igualmente en manos del consejo, pero que deben ser aprobadas precisamente por unanimidad.

Los países que se decidan a buscar este tipo de cooperación deben reunir una serie de condiciones que limitan mucho la posibilidad de formar parte de ella: un gasto mínimo en defensa, la identificación de la necesidad militar de que se trate, la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y capacidad de despliegue de los medios a cooperar y la participación en las fuerzas multinacionales y en los consiguientes programas de la AED. Igualmente se precisa reunir un mínimo de nueve Estados con un 40% de fuerzas desplegadas y unos gastos de defensa situados alrededor del 2% del PIB, lo que aún estrecha más las posibilidades.

Con todo, la búsqueda de un cuartel general operativo de la UE (no compartido con la OTAN) pudiera ser el primer espacio en que tratara de formarse una cooperación entre aquellos países que así lo apoyan, como veremos a continuación.

Cuartel general estratégico y operativo

La capacidad de la Unión para planear y conducir operaciones está fuertemente limitada por la inexistencia de cuarteles generales europeos con posibilidad de realizar tales acciones. Por ello, salvo contadas excepciones en operaciones menores, la UE debe apoyarse en los acuerdos Berlín Plus y utilizar los cuarteles generales de la OTAN. De la misma forma que en el tema de los transportes estratégicos, la UE depende absolutamente de la OTAN en esta capacidad. Tratando de salvar tal inconveniente, Alemania, Bélgica y Francia propusieron en 2003 la instalación en Tervuren de un cuartel general operacional, a lo que Gran Bretaña se opuso frontalmente, aduciendo que suponía duplicidades con los esfuerzos de la Alianza Atlántica. La solución en las operaciones Concordia y Althea (apoyadas en el concepto Berlín Plus) consistió en colocar una doble gorra a varios mandos atlánticos de SHAPE (siempre europeos y normalmente segundos jefes de sus organismos), incluyéndolos como mandos UE en la correspondiente operación.

Para tratar de aminorar tal problema, se ha recurrido en ocasiones a la utilización de mandos nacionales (no OTAN ni UE) ofrecidos por los correspondientes países. La oferta la han realizado: Reino Unido, CG en Northwood (Londres) –que en la actualidad dirige la Operación Atalanta–, Francia, CG en Mont Valérien (París), Alemania, CG en Postdam, Italia, CG en Centocella (Roma) y Grecia, CG en Larissa.

Es de señalar que para que los diferentes BG pudieran ser activados operativamente, sería preciso asociarlos a un cierto CG europeo.

En cualquier caso, debe quedar claro que no se dispondrá de auténtica capacidad independiente de mando mientras la UE no disponga de: un cuartel general estratégico (estable) en Europa y un cuartel general de nivel operacional, capaz de desplegar en la zona del conflicto, además, naturalmente, del correspondiente cuartel general táctico que ejecuta la operación. El llamado Trío de Weimar (Francia, Alemania y Polonia), a los que se han unido España e Italia, aspiran a disponer de tal cuartel general en el marco de la cooperación estructurada permanente que acabamos de comentar. De manera formal han pedido a la Sra. Ashton avances en PCSD, de tal forma que, si no se aprueba la existencia de un CG permanente puramente UE, lo crearán ellos mediante una CEP. Esto supondría una Europa de la defensa a dos velocidades. Nada

excesivamente llamativo si consideramos los dos bloques de socios en relación con el euro: uno con moneda única y el otro sin dicha moneda.

Para darnos una idea de lo frontalmente opuestas que están las posiciones de algunos países miembros en este tema, transcribo dos comentarios realizados en diciembre de 2011, tras la celebración del Consejo de Ministros de la UE. Alain Juppé de Francia declaraba: «Hemos decidido activar el Comando Central (Operations Center) en enero». William Hague, tras el mismo consejo: «La idea de una sede permanente está abandonada. Solo se implementa en centro ya existente para operaciones civiles».

El Erasmus militar

En 1987 nació el proyecto Erasmus, de carácter civil, para el fomento del intercambio de alumnos de enseñanza superior en todo el ámbito de la Unión. En 2008, se aprueba el documento «Iniciativa europea para el intercambio de jóvenes oficiales» que, tras no pocas vicisitudes, ha logrado algún mínimo resultado. El objetivo completo consistiría en poder realizar parte de la formación militar en otro país europeo distinto del propio. Las dificultades del proyecto figuran con gran claridad en el documento «The European Military Higher Education Stocktaking Report» realizado en la Universidad de Lieja bajo la dirección de Sylvain Paile, que considera inapropiado un Erasmus militar por la imposibilidad de cuadrar 27 programas absolutamente disjuntos.

España ha realizado una experiencia piloto en 2010, con una fase presencial de cinco días, realizada en las tres academias militares, en las que 85 alumnos (33 españoles y 52 extranjeros) convivieron y pudieron compartir sus experiencias y las enseñanzas de 41 conferenciantes (28 nacionales y 13 extranjeros).

El tema está, como se ve, muy lejos de alcanzar los objetivos finales deseados.

4.2 Capacidades civiles

Calendario de capacidades civiles

- 1999: Helsinki reconoce la importancia de la mejora en la gestión de crisis.
- 2000: El Consejo de Santa María de Feira fija las capacidades civiles.
- 2004: Conferencia de compromiso de capacidades en materia de gestión civil de crisis.
- 2004: Objetivo principal civil para 2008.
- 2004: Creación de la fuerza de gendarmería (civil-militar).
- 2008: Conferencia de mejora de capacidades civiles con nuevo objetivo principal de capacidades civiles (OPC 2010).

Generalidades

El proceso de mejora de las capacidades civiles de la Unión es paralelo al de las capacidades militares, pero resulta más lento, más tardío y menos armónico en su desarrollo. En un principio, las capacidades civiles no tenían vida propia, eran un complemento de las correspondientes capacidades militares. La EES (Documento

Solana) ya las considera, sin embargo, un componente esencial de la política exterior de la UE.

Como es bien conocido, la mayoría de las misiones exteriores desempeñadas por la Unión han sido de carácter civil. De hecho, es reconocido públicamente el valor añadido que la UE tiene en este campo. El *soft power europeo* podría resultar un excelente complemento para una OTAN que nunca ha querido incluir este tipo de capacidades, ni en sus medios, ni en su doctrina de empleo. En el campo de la doctrina del *Comprehensive Approach*, la UE aventaja claramente a la OTAN en temas de carácter policial y judicial e, incluso, en ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo. El propio Javier Solana reconocía que la UE «es una potencia civil».

Desarrollo

Ya en fecha tan temprana como 1999, en Helsinki, la Unión reconoce la importancia de disponer de mejores capacidades civiles, dadas las necesidades para solventar las operaciones de gestión de crisis, pero aún pasarán once años antes de que, en Santa María de Feira, fijara, el año 2000, los objetivos de capacidades civiles que debieran alcanzarse en 2003 –objetivos que resultaron ambiciosos pero irreales–, en cuatro ámbitos concretos:

- En policía: ser capaces de suministrar hasta 5.000 oficiales de policía para orden público y formación de agentes, de los que 1.400 debieran ser desplegados en 30 días.
- En fortalecimiento del Estado de derecho e imperio de la ley: ser capaces de sustituir o asistir a las instituciones locales con 300 expertos en materia judicial y penitenciaria, y en formación en las mismas materias, siendo capaces de ampliarlo hasta un máximo de 630 oficiales (200 jueces).
- En administración civil: disponer de una cartera de expertos en administración local evaluada en 560 hombres y mujeres para poder restablecer los sistemas administrativos y para formación sobre el terreno.
- En protección civil: disponer de entre 2 y 10 equipos, desplegados entre 3 y 7 horas, para búsqueda y rescate en desastres, hasta 200 expertos a corto aviso, 2.000 expertos en acciones humanitarias en un plazo de despliegue de un mes, y la creación de un Centro Europeo de Evaluación de Protección Civil.

En 2004 se desarrolla la Conferencia de Composición de Capacidades en materia de gestión civil de crisis que incluye los siguientes compromisos firmes:

- 5.761 policías.
- 631 expertos en Estado de derecho.
- 562 expertos en administración civil.
- 4.988 expertos en protección civil.

Todos ellos formados y con capacidad de despliegue rápido, además de llegar a acuerdos relativos a la necesidad de disponer de personal formado en control de fronteras, acuerdos de paz y reforma del sector de seguridad (RSS).

Igualmente en 2004, y en paralelo a lo que se había hecho en capacidades militares con el Objetivo Principal para 2010, se fija un objetivo principal civil para ser alcanzado en 2008. Es esta la primera iniciativa para planificar a medio plazo las capacidades civiles. Para llegar a la definición de este objetivo se contó con la colaboración de expertos de países no europeos. Los objetivos incluían:

- Capacidad para iniciar misiones a los cinco días de su aprobación y para desplegar en 30 días.
- Desarrollo del concepto y creación de equipos civiles de respuesta (CRT). El objetivo se fija en crear 100 equipos.
- Nueva doctrina de despliegue policial con unidades integradas de policías civiles y uniformados.
- Concepto de reforma del sector de seguridad. Un concepto holístico que incluye ejércitos, justicia y policía y que va a ponerse a prueba por primera vez en Guinea Bissau –con resultados solo regulares–, precisamente bajo las órdenes del general español Esteban Verástegui.
- Definición de la misión de observación.
- Posibilidad de ejecución de varias misiones de forma simultánea.

En 2005 se crea la Escuela Europea de Seguridad y Defensa. De hecho, se trata de una red de Institutos europeos dedicada a la formación a nivel estratégico de personal diplomático y militar en temas relacionados con PCSD. Hasta el año pasado había tenido más 3.000 alumnos y dispone de un secretariado permanente en Bruselas. En 2007 se elabora el Plan 2010 para tratar de explotar sinergias cívico-militares, y en 2008 se celebra la Conferencia de Mejora de Capacidades que señala un nuevo Objetivo de Capacidades Civiles para 2010 (OPC 2010).

Situación

Como se ha podido observar, se ha avanzado a nivel teórico en la definición de las capacidades necesarias, documentos, declaraciones, conferencias y objetivos a alcanzar no faltan, pero en la práctica no se ha mejorado de forma sustancial. Además de los problemas relacionados con la soberanía de las naciones, la falta de personal se acusa especialmente en los retrasos en los primeros despliegues y en el momento de realizar rotaciones en las diferentes operaciones, porque el número de expertos voluntarios no es nunca suficiente para cubrir dichas rotaciones, a diferencia del disciplinado automatismo cuando se trata de rotaciones de equipos o de unidades militares. El ministro de Asuntos Exteriores sueco Carl Bildt afirmaba en 2008: «Mientras tenemos unidades preparadas para desplegar en diez días, no tenemos policías, jueces, abogados o diferentes instrumentos disponibles en la misma forma».

Como en cualquier aspecto relacionado con la seguridad y la defensa en el marco de la UE, las carencias corresponden básicamente a la voluntariedad de los Estados para colaborar con la Unión. Además, se pueden señalar: una diferencia entre los medios comprometidos y los recursos reales, falta de coordinación entre civiles y militares y entre la UE y las ONG. Si a ello le sumamos la escasez de la financiación y la lentitud de los órganos decisorios podemos encontrar normal ejemplos como el de

EUPOL Afganistán: planificada en 2006, lanzada en 2007 con efectivos previstos de 400 expertos, y que nunca, sin embargo, ha conseguido sobrepasar los 225.

5. Conclusiones

Como hemos podido observar, están definidas y mejoradas las estructuras de seguridad y defensa y señaladas las capacidades a mejorar. Pero el largo listado de buenas intenciones incluidas en los abundantes documentos europeos no pasa de ser una prosa política sin ninguna realización práctica posterior. Alguien ya ha afirmado que la PCSD está falleciendo por asfixia. El ministro de Asuntos Exteriores francés, Alain Juppé, fue más tajante: «La PCSD no existe». Y no existirá, como reconocía el ministro Morenés, mientras, en asuntos de seguridad y defensa no estemos dispuestos a ceder parte de nuestra soberanía como hicimos para alcanzar el euro. Tenemos hoy una Europa débil, rota entre europeístas y atlantistas, frágil y fragmentada y huérfana de los viejos auténticos líderes europeos del siglo pasado.

El egoísmo de las soberanías nacionales y su insolidaridad impiden la existencia ni siquiera de una estrategia común. Hoy caminamos con más de veinte estrategias no solo no coincidentes sino, en ocasiones, compitiendo entre ellas. Los países miembro solo están dispuestos a apoyar capacidades y operaciones que sean vitales para sus estrechos intereses nacionales sin que nadie piense en los de Europa, si es que a estas alturas aún existen. Caminamos hacia la irrelevancia estratégica sin ni siquiera definir si queremos ser un actor global en el mundo. Sin renunciar a espacios de soberanía nacional para unificar los aspectos militares –y los fiscales y políticos– no habrá ninguna probabilidad de tal protagonismo global.

A la postre, van a tener razón quienes han apodado a la UE como «la Europa de los mercaderes». La UE solo desea ostentar un poder económico, no político, es decir, sin incluir asuntos de seguridad y defensa, sin escuchar el criterio del Sr. Solana expresado en la EES: «la seguridad es requisito imprescindible para alcanzar el desarrollo económico y social». El europeo sigue viendo los asuntos de la defensa como temas secundarios.

El ya citado documento del Sr. Fontenla es rotundo cuando afirma que Europa, a pesar de la crisis, sigue siendo una potencia económica mundial, no tanto política y en absoluto militar. En esa misma línea se expresaba, en unas recientes declaraciones al diario madrileño *ABC*, Robert Kagan: «Europa cometió el error de enfatizar la economía y no jugar el papel de potencia militar [...], sería un jugador más influyente en la escena mundial si tuviera mayor capacidad militar».

Corremos el riesgo de ser, dentro de 50 años un simple protectorado político (¿de China, de Rusia?) o, lo que es peor, volver a las viejas fronteras, a las viejas querellas, a las viejas guerras intraeuropeas. En la Conferencia de Múnich en 2011, alguien que, dado su alejamiento geográfico nos veía desde la distancia, como es el caso del ministro de Asuntos Exteriores australiano, Kevin Rudd, afirmaba: «El gran peligro que acecha a la Europa de hoy es el ensimismamiento en sus problemas internos».

Y, sin embargo, tenemos un modelo de sociedad que sigue siendo válido. Lula da Silva señalaba que «Europa no tiene derecho a desertar». Juan Pablo II afirmaba: «Europa necesita volver a sus raíces para ser ella misma». Y España no debiera ser un simple oyente en este debate europeo. Hemos tenido durante muchos años una parte importante en el humanismo que forma el auténtico sustrato de Europa.

LOS 18 BATTLE GROUPS

Nacionales:

- Francia.
- Italia.
- España.
- Reino Unido.
- Suecia.

Multinacionales:

- Franco-germano: Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y España.
- Franco-belga: Francia y Bélgica.
- 107: Alemania, Finlandia y Holanda.
- Germano-checo-austriaco: Alemania, Austria y República Checa.
- Italo-húngaro-esloveno: Italia, Hungría y Eslovenia.
- Anfibio hispano-italiano: Italia, España, Grecia y Portugal.
- Nórdico: Suecia, Finlandia, Noruega, Irlanda y Estonia.
- Británico-holandés: Reino Unido y Holanda.
- Balcánico: Grecia, Bulgaria, Chipre y Rumanía.
- Checo-eslovaco: República Checa y Eslovaquia.
- Italo-rumano-turco: Italia, Rumania y Turquía.

Con una nación líder:

- Polonia: Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania.
- España: España, Italia, Francia y Portugal.

Malta y Dinamarca no participan en ningún Battle Group

CIBERSEGURIDAD EN EL ÁMBITO DE LA UE: ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?



D. JORGE CHORNIQUÉ SÁNCHEZ
Responsable de Estrategia y Desarrollo
de Ciberseguridad en Cassidian España

CIBERSEGURIDAD EN EL ÁMBITO DE LA UE: ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

D. JORGE CHORNIQUÉ SÁNCHEZ
Responsable de Estrategia y Desarrollo de Ciberseguridad
en Cassidian España

A lo largo de esta ponencia dedicada a ciberseguridad nos centraremos en tres grandes áreas; comenzaremos presentando algunos ejemplos que nos permitan centrar qué entendemos por ciberseguridad y qué riesgos presenta a corto y medio plazo en el ámbito de la Unión Europea.

Una vez tengamos una idea común de las amenazas a las que nos enfrentamos, expon-dremos cuál es la situación en la que se encuentra la Unión Europea frente a estas amena-zas, repasando asimismo el estado de algunos Estados miembros, incluyendo a España.

Por último repasaremos los retos principales que debe afrontar la Unión como institución, así como sus Estados miembros para poder encarar de manera adecuada estas amenazas.

Ciberseguridad, ¿a qué nos enfrentamos?

Durante los últimos tiempos términos como «ciberseguridad», «hacking», «Anonymous», etc., han pasado de encontrarse restringidos a círculos profesionales o académicos a formar parte de la opinión pública.

El objetivo de hoy se centra en definir las amenazas intrínsecas a estos comporta-mientos así como su vertiente social: las ciberamenazas actualmente no presentan un fin en sí mismas sino que son consecuencia de la evolución de medidas tradicionales de desestabilización social, crimen organizado, terrorismo o guerra convencional.

Seguramente todos hayamos oído hablar alguna vez de «Stuxnet», un virus descu-bierto en Irán a mediados del año 2010 tras haber producido daños reales sobre las

instalaciones de enriquecimiento de uranio que tuvieron como consecuencia un retraso en el programa nuclear iraní. Se ha cuestionado la necesidad de que ese virus solo ha podido ser creado por un «Estado» con suficientes recursos llegando a rumorear la participación en diferentes fases de EE. UU. o Israel.

Casualidades o no, lo cierto es que tres años antes el Departamento de Seguridad Interior de EE. UU. participó en el Programa Aurora de la Universidad de Idaho donde se probaron las consecuencias de un ciberataque –realizado únicamente por un *hacker* con acceso a Internet– sobre los sistemas de control del sistema eléctrico estadounidense. En dicho programa se consiguió destruir un generador hidroeléctrico de más de 27 toneladas. A raíz de este experimento los EE. UU. lanzaron una serie de iniciativas para reforzar su sistema que actualmente siguen en un estado muy incipiente.

También tenemos el ataque sufrido en India este mismo año, donde fue robada gran cantidad de información clasificada de su Armada en el mar de China; el principal problema no fue detectar la fuga de información, sino conocer desde cuándo existía esta fuga.

Nos detendremos brevemente en los sucesos ocurridos en Estonia a finales de abril de 2007 cuando las autoridades locales decidieron trasladar de ubicación la estatua del «soldado de bronce», considerado por la población de origen ruso un símbolo de sus raíces.

Este detalle provocó una respuesta ciudadana en forma de actos vandálicos que fue sofocada por los métodos antidisturbios tradicionales; posteriormente este descontento se trasladó en forma de bloqueo sobre la embajada de Estonia en Moscú que provocó la suspensión temporal de los actos en la misma y no finalizó hasta que la Unión Europea emitió una protesta formal una semana después de haber comenzado el mismo. Destaca el hecho de que las autoridades de Moscú fueron bastante permisivas con este bloqueo y, casualidad en el tiempo, este bloqueo coincidió con el anuncio de la restricción de la exportación de materias primas debido a un mantenimiento programado en las líneas de ferrocarril entre ambos países.

La importancia de este caso radica en ver cómo estas protestas organizadas se vieron complementadas con una serie de ciberataques que paralizaron el tráfico en Internet de los principales organismos del país; así, en paralelo a la ocupación de la embajada se sucedieron unos primeros días de ciberataques de carácter sencillo sobre las páginas web de diferentes organismos, precisando de la creación de un equipo de respuestas a incidentes que pudiera coordinar la respuesta a los mismos.

A estos se sucedieron ataques cada vez con mayor complejidad encaminados a paralizar digitalmente al país, siendo las únicas medidas de mitigación válidas el bloqueo de tráfico procedente de otros países –como Rusia– y cortes locales en el tráfico a Internet. Casualmente estos ataques no cesaron hasta cesar el bloqueo físico a la embajada, y tras hacerse públicos acuerdos de colaboración entre equipos de respuesta a incidentes de EE. UU., la OTAN y la Unión Europea.

Como epílogo, a pesar de los acuerdos en materia judicial existentes entre Rusia y Estonia, la primera no respondió a la solicitud formal para identificar y poner a disposición judicial a los autores de estos ataques.

Así pues, vemos cómo en el caso de Estonia los ciberataques fueron parte activa de una campaña de agitación realizada en dicho país entre abril y mayo de 2007.

En el mundo actual los sistemas están cada vez más interconectados y la información en formato electrónico es accesible de muy diferentes maneras, lo que lleva a que las amenazas hayan cambiado su rumbo:

- Como hemos visto en el caso de Estonia, no se trata de ataques individuales sino de grupos coordinados con un fin concreto.
- La amenaza no se centra en el espionaje –robo de información– sino que suman un nuevo escenario de conflicto a los ya tradicionales tierra, mar, aire y espacio.
- Lo que comenzó como un acto de rebeldía en entornos educativos –persiguiendo un afán de notoriedad personal– se ha convertido en un negocio en sí mismo.

Los ciberataques ahora persiguen obtener un beneficio, de tipo económico, militar, o criminal...

Teniendo en cuenta lo anterior podemos preguntarnos: ¿qué está en juego si no estamos adecuadamente protegidos? La respuesta está clara: si el sistema tiene alguna conexión informática peligra todo aquello que podamos imaginar...

- Paralización de servicios básicos como energía, agua...
- Destrucción física de infraestructuras críticas, con las consecuencias que eso pueda suponer, caso de una central nuclear...
- Aislamiento a nivel de comunicaciones de una región concreta...
- Paralización de sistemas de transporte (semáforos, peajes, tráfico ferroviario)...
- Dificultades en suministros básicos para la población (alimentación, medicinas, etc.)...
- Secuestro de medios de transporte y medios militares –podría producirse un 11-S sin necesidad de pilotos suicidas–...
- Reducción del nivel de protección al no poder confiar en la información de los sistemas de información e inteligencia...

Conocido el rango de amenazas que cubre la ciberseguridad nos centraremos en conocer la disposición de la Unión Europea para poder hacer frente a las mismas.

Estado actual de la ciberseguridad en el seno de la Unión Europea

Actualmente existen muchos actores en el ámbito de la ciberseguridad dentro de la Unión Europea y se echa en falta la necesidad de una figura única de coordinación en este ámbito. Es de especial relevancia la existencia de duplicidades así como atomización de capacidades que conllevan una mayor dificultad a poder afrontar de manera global los retos planteados por las ciberamenazas.

Este panorama queda reflejado en la normativa actualmente aprobada en el campo de la ciberseguridad, la normativa actual se centra en aspectos específicos de la ci-

berseguridad (protección de datos, infraestructuras críticas, sistemas de información, comercio electrónico...) sin que exista una norma marco que incluya los aspectos principales en este ámbito.

Debe valorarse positivamente el esfuerzo realizado en los últimos años en un incremento de la actividad normativa, si bien el mismo se ha centrado en establecer estrategias de alto nivel sin un detalle suficiente en regulación concreta.

Con el fin de coordinar las acciones en seguridad de sistemas de información se creó en 2004 la Agencia Europea de Seguridad de Información; actualmente está en discusión la posibilidad de aumentar sus atribuciones con el fin de hacer frente a ciberamenazas cada vez más complejas, habiéndose prorrogado a tal fin su funcionamiento hasta el tercer trimestre del año 2013.

Podemos comprobar cómo tanto a nivel legislativo como organizativo la ciberseguridad todavía no se afronta de una manera global, lo que tiene su reflejo en el desarrollo tecnológico que se está llevando a cabo.

Sin entrar en el detalle de los programas de I+D en el seno de la Unión Europea, podemos apreciar que la mayoría no están enfocados a la adquisición de tecnologías sino a tener un conocimiento de alto nivel de los problemas existentes, siendo las principales áreas de actuación el campo de las infraestructuras críticas y el control de amenazas en Internet.

Podemos concretar que la Unión Europea se encuentra de manera general en un estado muy incipiente tanto a nivel legislativo, organizativo y tecnológico; ¿se trata de un problema a nivel de la Unión o tiene su base en el funcionamiento de los Estados miembros que la conforman?

En este momento tan solo diez países de la Unión Europea (menos del 40%) han presentando una estrategia nacional de ciberseguridad, siendo el enfoque muy diverso en cada uno de ellos:

- Estonia se centra en la protección del ciberespacio, con énfasis en el ámbito civil.
- Finlandia lo hace en la protección de datos personales.
- Eslovaquia enmarca la misma en el desarrollo de la sociedad de información.
- La República Checa y Lituania ponen sus miras en garantizar las infraestructuras de información y comunicaciones.
- Mientras Francia se enfoca en el cibercrimen y ciberdefensa, Alemania hace lo propio en la protección de infraestructuras críticas.
- Luxemburgo cuida el aspecto social de las ciberamenazas, vigilando su impacto sobre la salud, seguridad y sistema financiero.
- Holanda indica la necesidad de asegurar los sistemas IT, sin menoscabo de las libertades existentes en Internet.
- Por último, el Reino Unido contempla la ciberseguridad como un área donde desarrollar sus objetivos industriales, enfocándose en la lucha frente al cibercrimen y la ciberguerra.

En el caso de España existen diversas normativas cubriendo diferentes ámbitos influidos por las ciberamenazas (protección de infraestructuras críticas, administración electrónica, protección de datos, etc.) pero carecemos de una estrategia nacional de ciberseguridad. Durante los últimos meses se está impulsando su creación a través del Centro Criptológico Nacional siendo su resultado muy esperado por el impulso que pueda dar al desarrollo en ciberseguridad.

Destaca el impulso que en este sentido han producido tanto la estrategia de tecnología e innovación para la defensa (2010) donde se incluye un área de desarrollo específico en seguridad de sistemas de información y comunicaciones, así como la estrategia española de seguridad (2011) donde se identifica por vez primera la ciberseguridad como uno de los elementos de mayor amenaza a la soberanía nacional. Sin embargo la situación de crisis económica en la que nos encontramos durante los últimos años ha producido un descenso significativo de las inversiones lo que dificulta el desarrollo de las capacidades necesarias.

Igualmente ocurre en el sector privado, donde la ausencia de normativa específica en el ámbito de la ciberseguridad unido a la falta de concienciación sobre los impactos de estas amenazas tiene como resultado un nivel reducido de inversiones para protegerse frente a las mismas.

Retos comunes frente a amenazas complejas

Europa está sentando lentamente las bases para posicionarse frente a las ciberamenazas, pero la situación actual no presenta el entorno más favorable, así pues, ¿cuáles son los principales retos a los que nos enfrentamos?

El mundo actual ha apostado por la tecnología como medida de progreso, en el caso de Europa son especialmente significativos en los últimos años el desarrollo de iniciativas como el «cielo único», las «smart grids» o los vehículos no tripulados. Sin embargo estas iniciativas son vulnerables a ciberataques si no se tienen en cuenta las posibles amenazas que puedan acecharlas. Es preciso un aumento de la concienciación y asegurar que el progreso tecnológico se realiza sin aumentar los riesgos de seguridad.

El dotar de seguridad a un sistema ya existente es exponencialmente más complejo que diseñar el sistema de manera segura. Debería por tanto favorecerse en la normativa el garantizar que los sistemas críticos sean por tanto «seguros por diseño».

El campo de acción de las ciberamenazas no puede centrarse en un entorno controlado; una persona puede conectar cualquier dispositivo tanto a un ordenador personal como de trabajo, incluso en entornos militares (recordemos el caso «Wikileaks»); por tanto hay que incrementar la cooperación entre los organismos que se dediquen a afrontar estas amenazas. En el ciberespacio no existe distinción entre organismos civiles, empresariales o militares y este aspecto debe tenerse en cuenta para poder afrontar el problema.

Como complemento a estas medidas hay que lograr un equilibrio entre la necesidad de colaboración y la soberanía nacional de cada Estado miembro.

Es natural que los diferentes países en el seno de la Unión Europea busquen tener un control estricto sobre aquellas organizaciones e industrias que traten temas críticos relacionados con su defensa; sin embargo la ubicuidad inherente a las ciberamenazas precisa de una coordinación que permita su detección, análisis y respuesta de manera coordinada.

No solo es necesario por tanto una estructura con claro mandato en el ámbito de la Unión que tenga un liderazgo en la toma de decisiones frente a estas amenazas, sino que se debe crear una estructura de confianza entre Estados miembros que permita compartir la información que sea necesaria para poder afrontar los ciberataques.

Esta colaboración asimismo no puede quedarse restringida al ámbito de los Estados miembros de la Unión, ya que solo la dimensión social del problema puede afrontarse de manera interna.

Las respuestas de tipo técnico o judicial precisan de acuerdos específicos con otros países que permitan la persecución de los delitos allí donde se cometan. Si las mismas no se desarrollan los cibercriminales tendrán una sensación de impunidad que impulse el desarrollo de acciones perniciosas.

El campo específico de la ciberdefensa sería suficiente para abrir una discusión separada; en este aspecto es conveniente que nos quedemos con la reflexión acerca de la capacidad de responder ante un ciberataque: en caso de un ataque físico a un Estado miembro existen mecanismos que justificarían diferentes medidas de defensa o incluso acciones controladas de respuesta al mismo; sin embargo, si un ciberataque produjera una explosión en una central nuclear en Europa, ¿existen mecanismos para afrontarlo? ¿la opinión pública identificaría correctamente la figura del agresor o se posicionaría en contra de las autoridades locales que no han puesto las medidas de protección suficientes?...

Hemos reservado como última reflexión el papel de la industria europea de ciberseguridad; actualmente debido a la falta de una definición única entre los diferentes Estados miembros y la divergencia en las iniciativas locales existe una desventaja competitiva de la misma respecto a otros países. Si analizamos cada Estado miembro de manera independiente el nivel de inversión no justifica por sí mismo el desarrollo de una Industria Europea en este ámbito.

Sin embargo Europa necesita de un tejido industrial fuerte si quiere afrontar de manera adecuada estas amenazas; si confiamos en soluciones externas no podremos tener la certeza que las mismas no esconden alguna vulnerabilidad que, como el caballo de Troya, en el futuro pueda ser empleada en nuestra contra. Para el desarrollo de este tejido industrial la Unión Europea debe apoyarse en la industria europea de defensa, con capacidad para favorecer la exportación de las pequeñas empresas nacionales así como con un posicionamiento fuerte en los diferentes Estados miembros que permita obtener sinergias de las diferentes iniciativas existentes.

PONENCIAS DEL ÁREA 4
**Operaciones integradas: un nuevo
marco doctrinal**

SEGURIDAD EUROPEA Y ESPAÑOLA EN DIFERENTES ALIANZAS. INCOMPATIBILIDADES, SERVIDUMBRES Y VENTAJAS



D. IGNACIO HORCADA RUBIO
Vicealmirante de la Dirección General
de Política de Defensa

SEGURIDAD EUROPEA Y ESPAÑOLA EN DIFERENTES ALIANZAS. INCOMPATIBILIDADES, SERVIDUMBRES Y VENTAJAS

D. IGNACIO HORCADA RUBIO
Vicealmirante de la Dirección General de Política de Defensa

1. Introducción

Me gustaría comenzar esta exposición agradeciendo a la Academia General Militar y a la Universidad de Zaragoza, la amabilidad que han tenido en invitarme a este ya clásico evento porque, como bien dicen, nadie es profeta en su tierra, y aunque aragonés en ejercicio, en más de 39 años de carrera nunca he tenido el placer de participar en ningún acontecimiento académico en mi patria chica.

Después de tres días de interesantes presentaciones a cargo de prestigiosos oradores, les supongo ya con un nivel de conocimiento más que suficiente sobre las instituciones europeas. Por ello, no entraré en detalles sobre estas, y en su lugar expandiré el campo de visión para que podamos contemplar cómo la participación de España en diferentes esquemas bilaterales o multinacionales contribuye a la mejora de nuestra seguridad, disuasión y defensa.

Pero antes de ello es necesario poner estos conceptos en su propio contexto, que no es otro que el de la política de defensa. Muchas definiciones existen de esta política, pero al fin y a la postre esta no es sino la identificación de los intereses que nuestra nación está dispuesta a proteger si es necesario hasta con el uso de la fuerza, junto con la selección de los instrumentos que se pueden emplear para ello. Ambas, la identificación y la selección, son decisiones esencialmente políticas, pues ante una misma situación de seguridad diferentes gobiernos pueden optar por soluciones muy diferentes pero igualmente efectivas.

Pues bien, la decisión de la pertenencia a alianzas u organizaciones de seguridad, y la suscripción de pactos o tratados bilaterales de defensa condiciona profundamente la

seguridad nacional, y también afecta en gran modo al número y clase del resto de los instrumentos de política de defensa que se precisa seleccionar para la protección de los intereses nacionales, de modo que una selección acertada puede producir resultados igualmente eficaces pero más eficientes.

En ese sentido, se dan casos en que ante una situación de seguridad similar, unas naciones han considerado que sus intereses estaban mejor protegidos mediante la adscripción a una determinada alianza, mientras que otras, vecinas de ellas, han preferido otras opciones, como la de la creación de una disuasión nuclear propia, y aún otras, la de la neutralidad.

España durante la mayor parte de los dos últimos siglos ha optado por una política exterior y de defensa de neutralidad o de no beligerancia, en lugar de adherirse a pactos o alianzas multinacionales como ocurría en nuestro entorno. Esta opción, que en parte nos ha permitido evitar los conflictos más sangrientos del pasado siglo, también nos ha mantenido al margen del ideario de seguridad que comparten buena parte de nuestros vecinos europeos.

Sin embargo, la bipolarización surgida tras la Segunda Guerra Mundial hizo absolutamente necesario que España fuese abandonando paulatinamente esa opción política, elegida o impuesta, para poder influir aunque fuera mínimamente ante el grupo de naciones con verdadera capacidad de condicionar la situación de seguridad.

Así, tenemos que tener en cuenta que las decisiones adoptadas por diferentes gobiernos en los últimos 60 años con respecto a la incorporación a tal o cual esquema de seguridad, han sido auténticas decisiones de política de estado de hondo calado, y no meras opciones más o menos militaristas impulsadas por las Fuerzas Armadas.

En los próximos minutos les haré un breve repaso de las más significativas de estas decisiones, así como su impacto en nuestra seguridad, y lo haré por medio de los beneficios que nos proporcionan en los diferentes aspectos de la seguridad: 1) la disuasión nuclear y convencional, 2) la defensa convencional, 3) la gestión de crisis, y 4) la seguridad cooperativa. Trataré en concreto y en orden cronológico aquellos instrumentos en vigor hoy en día, como son el convenio de cooperación en defensa con EE.UU., la Alianza Atlántica, la política común de seguridad y defensa de la UE, y la iniciativa «5+5 Defensa».

2. Convenio cooperación con EE. UU.

La relación estrecha con los EE. UU. constituye una de las características más destacables de nuestra política exterior y de defensa en los últimos 60 años, relación que con altibajos y periodos de acercamiento y alejamiento nunca se ha visto amenazada en su continuidad.

Todo comienza el año 1953 cuando convergen los intereses de seguridad de nuestras dos naciones: el de España, que aislada internacionalmente desde la resolución de la Asamblea General de la ONU de 1946, necesita el acercamiento a una nación fuerte

que asegure la pervivencia del régimen del momento y la estabilidad y seguridad necesarias para permitir acometer la mejora de la situación económica; y el de los EE. UU., que tras la guerra de Corea ha comprendido la importancia de establecer relaciones y buscar apoyos con gobiernos fuertemente anticomunistas como el español.

En estas relaciones bilaterales podemos distinguir tres periodos diferenciados: el inicial, que dura desde 1953 hasta el año 1976, durante el cual se concede la autorización de uso de las bases a cambio de ayuda económica y militar, y paulatinamente se va haciendo una aproximación a cláusulas de seguridad similares a las existentes en la OTAN; una segunda, del 76 al 82 durante el cual los EE. UU. elevan la categoría del convenio a la de tratado internacional con objeto de proteger la incipiente democracia española ante la ausencia de otras estructuras de seguridad en las que encajar a España; y una tercera que va desde 1982 hasta nuestros días en la que, una vez incorporada nuestra nación a la Alianza Atlántica, las seguridades bilaterales de defensa pierden su relevancia y el convenio vuelve a tener consideración de acuerdo político para EE. UU. (no para España), siendo la relación más equilibrada, y prestándose especial cuidado a los aspectos de soberanía.

En sus términos actuales, el convenio se limita a aspectos de Defensa, incluyendo cooperación industrial y tecnológica. No contempla amenazas o riesgos concretos, pero en caso de ataque exterior, la utilización de apoyos será objeto de consultas generales. Por otra parte, los dos gobiernos se comprometen a concluir acuerdos en apoyo a planes de contingencia de la OTAN.

El convenio vigente (actualmente en proceso de enmienda) establece como principio básico la reciprocidad en todos los aspectos, pero esta reciprocidad no es real, y su aplicación práctica es, inevitablemente, desequilibrada. Las ventajas que proporciona a EE. UU. figuran de forma expresa en el texto del convenio. Sin embargo, la inexistencia de objetivos estratégicos de carácter permanente por parte de España, hace que las compensaciones no figuren expresamente en el texto. Se materializan dependiendo de la sintonía en cada momento con la estrategia norteamericana. Esto tiene, por ejemplo, una incidencia directa en la aplicación práctica del estatuto del personal español en los EE. UU.

Las unidades americanas basadas en España se pueden utilizar por ese país sin restricciones en operaciones aliadas o de carácter multilateral o bilateral en las que participe nuestro país. Para otras de carácter nacional norteamericano, o para el incremento temporal de la presencia de unidades es necesario el acuerdo del gobierno español, caso por caso o en bloque.

Desde la incorporación de España a la Alianza, este Convenio ha perdido la relevancia que pudo tener en la defensa nacional española, tanto en la mejora de capacidades de nuestras Fuerzas Armadas como en la asistencia mutua. Sin embargo, su relevancia en la disuasión ante potenciales amenazas no ha disminuido, bien al contrario. La existencia de una relación estrecha entre nuestro país y la primera potencia militar y económica del mundo no puede pasar desapercibida a los actores potencialmente hostiles a España. En ese sentido, hay que destacar el acuerdo para autorizar el estacionamiento de cuatro

buques norteamericanos con capacidad ABM que serán una pieza fundamental en el sistema defensivo antimisiles de la OTAN. Con este hecho, nuestro país no solo contribuye significativamente a la capacidad defensiva de Europa ante la creciente proliferación de misiles balísticos sino que acrecienta en general nuestra capacidad disuasiva.

3. Alianza Atlántica

España se integró en la Alianza Atlántica en el año 1982, accediendo por primera vez en su historia a las garantías y obligaciones que proporciona un sistema de defensa colectiva, incluyendo aquellas de la disuasión nuclear. La adhesión se llevó a cabo sin resolver satisfactoriamente el caso de nuestros territorios de soberanía en el norte de África, en buena medida por ser una tarea formidable para un aspirante recién llegado, pero también por la necesidad de acceder pronto a una comunidad única de valores, comprometida con los principios de libertad individual, democracia, derechos humanos e imperio de la ley, que reforzara la irreversibilidad de nuestra transición política. Esta tardía incorporación, si bien aún nos permitió contribuir a los últimos años de la fase de guerra fría de la Alianza (1949-1991), la no participación en la estructura militar integrada como consecuencia de las condiciones del referéndum del año 1986 y la pervivencia del mando aliado de Gibraltar, junto con la falta de una percepción clara de la amenaza soviética hicieron que nuestro país fuera poco activo ante los principales eventos del fin de la confrontación bipolar, y a que mantuviéramos una visión particular sobre la seguridad aliada que aún persiste en parte hoy en día.

Sin embargo, España sí que tuvo tiempo de contribuir desde su inicio a la fase de transición de la OTAN desde ser la estructura de una alianza defensiva hacia la de una organización de seguridad y defensa, así como al nacimiento y desarrollo entre los años 1991 y 1999 de la gestión de la crisis como un cometido fundamental de seguridad. La experiencia de nuestra participación en las operaciones de los Balcanes (IFOR y SFOR en Bosnia-Herzegovina, y KFOR en Kosovo) supuso un cambio notable en la percepción nacional sobre el empleo de las fuerzas armadas en el exterior como instrumento de paz y estabilidad, y la consecuente influencia en nuestra seguridad nacional.

La fase que podemos denominar de ampliación al Este y lanzamiento de operaciones a distancia estratégica (1999-2010) supuso la normalización de nuestra participación en la OTAN, una vez superada nuestra ausencia de la estructura de mandos. Este hecho fue la profundización del conocimiento de los procedimientos y doctrina aliados como consecuencia de la incorporación de nuestros oficiales a diversos puestos internacionales, y el que alcanzásemos la mayoría de edad en la participación en operaciones complejas y arriesgadas. En resumen, tomamos verdadera conciencia de nuestras responsabilidades y obligaciones.

La fase estratégica actual de la alianza que se ha iniciado en 2010 tras la aprobación en la Cumbre de Lisboa de un nuevo concepto estratégico abre un periodo de cambios cuyas consecuencias todavía tienen que desarrollarse plenamente, pero que a través de la nueva concepción de la gestión de crisis, unida a la consideración de los retos emergentes de seguridad como posibles desencadenantes de una reacción de defensa

colectiva, abren perspectivas de mejora de nuestra seguridad ante potenciales amenazas en escenarios no compartidos.

Las amenazas contra las que se ha de preparar la Alianza son de amplio espectro. En la actualidad el riesgo de un ataque convencional a un aliado es bajo, pero la OTAN considera que aun así no se debe descartar esta posibilidad, pues muchos países emergentes o reemergentes están adquiriendo importantes capacidades militares, incluyendo misiles balísticos, que podrían amenazar la estabilidad de la zona euro-atlántica.

La proliferación de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva, con sus correspondientes vectores de lanzamiento, constituye una amenaza potencial de consecuencias incalculables para la estabilidad y prosperidad globales. Se prevé que en los próximos diez años la proliferación se va a agudizar en algunas de las regiones más volátiles del mundo.

El terrorismo amenaza directamente a los ciudadanos de los países de la OTAN, como tristemente sabemos en España, y a la estabilidad y prosperidad mundial. Los avances tecnológicos actuales aumentan la amenaza y el impacto potencial de un ataque terrorista, sobre todo si los terroristas acceden a capacidades radiológicas, químicas, biológicas o nucleares.

Los conflictos y la inestabilidad fuera de las fronteras de la OTAN, incluyendo el fomento del extremismo, el terrorismo y las actividades transnacionales ilícitas como el tráfico de armas, drogas y personas, pueden amenazar directamente a la seguridad aliada, y cada vez están más cerca de nuestras fronteras nacionales.

Los ataques cibernéticos son cada vez más frecuentes, están mejor organizados y son más dañinos para las naciones, la industria, el comercio y, potencialmente, para las redes de transporte y otras infraestructuras críticas. No olvidemos que de todas las amenazas que se mueven libremente por los bienes comunes globales, la alta mar, el espacio exterior y el ciberespacio, las que utilizan este último son las que tenemos más cercanas, pues están en nuestras propias casas, separadas solo por el cortafuegos de nuestro ordenador.

Los países europeos, y España en particular por su condición marítima, dependemos cada vez más de las rutas vitales de comunicación, transporte y tránsito de las que dependen el comercio internacional, la seguridad energética y la prosperidad.

Para garantizar nuestra seguridad, la Alianza se compromete en el CE10 a llevar a cabo tres cometidos esenciales, que se encuentran mejor adaptados a la situación estratégica de seguridad que los del concepto estratégico precedente: disuasión y defensa, gestión de crisis, y seguridad cooperativa, que pasaré a comentar.

Si anteriormente la disuasión y defensa quedaban garantizadas por las fuerzas nucleares y convencionales de los aliados, ahora ha pasado a estar basada en una adecuada combinación de capacidades nucleares, convencionales y de defensa antimisil. Esta importante novedad, es decir, la incorporación de un nuevo componente, ha desenca-

denado una profunda revisión de cada uno de ellos y del modo como contribuyen cada uno y en conjunto a la disuasión y defensa. Importante es el cambio obrado en la política y postura nuclear de la Alianza. Manteniendo que mientras existan las armas atómicas, la OTAN seguirá siendo una alianza con capacidad nuclear, el papel de estas armas se concentra ahora en la disuasión nuclear, es decir, un papel esencialmente político, perdiendo su cualidad táctica y defensiva que podían tener en la anterior situación. Al mismo tiempo se asumen como aliadas las llamadas «garantías de seguridad negativa» ofrecidas por las potencias nucleares, y también se inicia la búsqueda de las condiciones que permitan negociar una reducción paralela con la Federación Rusa de las armas nucleares sub-estratégicas.

La gestión de las crisis más allá de las fronteras de la OTAN, que puedan representar una amenaza directa a las poblaciones y territorios de la Alianza, se ha enriquecido con la incorporación de la estabilización y el apoyo a la reconstrucción posconflicto.

Las lecciones aprendidas en los Balcanes occidentales y en Afganistán han puesto de manifiesto que es necesario un enfoque integral de carácter político, civil y militar, para lograr una gestión eficaz de situaciones de crisis. Por ello la Alianza se debe comprometer activamente con otros actores internacionales antes, durante y después de las crisis para fomentar la colaboración en el análisis, la planificación y la realización de actividades sobre el terreno, con el fin de maximizar la coherencia y la eficacia de los esfuerzos internacionales.

La seguridad cooperativa, como la tercera de las tareas fundamentales de la OTAN, establece que la seguridad euro-atlántica se garantiza mejor mediante una amplia red de relaciones con países socios y organizaciones de todo el mundo, buscando una relación más equilibrada con nuestros socios operacionales o estratégicos. En ese sentido se incrementa el papel de los primeros en la conformación de las decisiones operativas y se contempla la posibilidad de abrir consultas con cualquier socio en temas de seguridad común, posibilidad antes solo contemplada para la asociación por la paz. Este último avance es de gran importancia para España, que ha impulsado desde el principio el diálogo mediterráneo y su conversión en un verdadero partenariado.

En resumen, ¿qué ventajas ofrece la Alianza Atlántica para nuestra seguridad? Sabemos que pertenecer a la OTAN es ser parte de la organización defensiva más efectiva y exitosa del mundo. Su éxito radica no solo en la creencia en unos valores comunes (democracia, libertad, imperio de la ley, protección de las minorías, etc.), sino en la probada eficacia de sus estructuras y doctrina, y en el «músculo militar» que la caracterizan. Con respecto a las tareas de seguridad se pueden hacer algunas precisiones en lo que afectan a España.

En primer lugar hay que destacar la suprema garantía de seguridad que nos proporciona la disuasión nuclear materializada a través de la capacidad estratégica de los EE. UU., y la aliada propia con los aviones de doble uso y armamento nuclear. Este último constituyen asimismo la garantía máxima del vínculo transatlántico. Esta última capacidad aliada no debe subestimarse, ya que incluso con el cambio de orientación estratégica norteamericana, Europa es y seguirá siendo para un tiempo previsible la única

región del mundo con la que los EE. UU. mantienen esta modalidad de disuasión nuclear extendida, y que bien desearían tener para sí otros países en Asia-Pacífico y Oriente Medio. Esta disuasión alcanza todo su valor ante amenazas o coerciones nucleares presentes o futuras. Se ha de tener en cuenta que a corto-medio plazo podría desatarse una carrera armamentística que aumentara en poco tiempo y notablemente el número de países nucleares.

En segundo lugar, el compromiso de defensa colectiva de nuestros aliados, bien ante un ataque armado o ante la amenaza de los retos emergentes de seguridad, constituye nuestra principal garantía defensiva en cualquier situación convencional. Aún así, este compromiso ha de entenderse dentro del reparto equitativo de cargas, responsabilidades y riesgos que fundamentan la solidaridad aliada. Es decir, debemos aspirar como mínimo a no ser un consumidor neto de seguridad, lo que significa contar con unas capacidades defensivas propias que garanticen al menos la contención inicial de la situación en tanto la Alianza reacciona, capacidades que pueden además contribuir –en la medida de nuestra posición relativa– a la defensa colectiva de otros aliados y a los cometidos de gestión de crisis.

Queda en el aire la cuestión de la defensa colectiva ante amenazas que se materializan fuera del ámbito del Tratado de Washington. Como he adelantado, aquí también hay novedades en el CE10. Si hasta la Cumbre de Lisboa la defensa colectiva ha sido sinónimo de artículo 5, a partir de entonces esa defensa colectiva podría invocarse, bien como antes por un ataque armado a los territorios aliados, el artículo 5 clásico, o bien cuando los retos emergentes de seguridad amenacen la seguridad de los aliados individualmente, o la Alianza en su totalidad.

¿Qué implicaciones tiene este cambio en lo que respecta a seguridad y defensa de España en particular? El artículo 6 del Tratado de Washington especifica que la OTAN aplicará el artículo 5 contra ataques armados que se produzcan contra el territorio de los países miembro o contra sus fuerzas que se encuentren en el mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte situada al norte del trópico de Cáncer, por lo que una actuación fuera de área no ha sido hasta ahora fácil de encajar dentro de esta defensa colectiva. Sin embargo, el CE10 ha sido hábil en no mencionar este ámbito ni circunscribir a él la posible actuación de la OTAN, por lo que no es de descartar que una seria amenaza o ataque a un aliado, convencional o no, en territorios situados fuera del clásico «cajón» OTAN pudiera tener una respuesta colectiva apropiada, por supuesto tras su declaración como tal por el Consejo Atlántico.

De esta nueva consideración nos podríamos beneficiar en principio todos los aliados europeos con territorios fuera del marco geográfico tradicional, especialmente aquellos con espacios de soberanía fuera del continente. Asimismo, el CE10 menciona que la OTAN ha de estar capacitada para desplegar fuerzas militares robustas donde y cuando sea necesario para la seguridad de los aliados.

Por otra parte, si el CE10 compromete a implicarse en crisis que tengan la potencialidad de amenazar la seguridad de la alianza, una crisis que implique directamente a un aliado de por sí ya amenaza la seguridad aliada, y merecería la intervención colectiva.

En otras palabras, no tendría sentido que la OTAN haya contribuido decisivamente en un conflicto interno de un país en el norte de África como ha sido Libia, y no participara en otro que implicara directamente a nuestro país en la misma región.

4. Unión Europea

Europa ha ido poco a poco dando pasos hacia adelante por lo que respecta a su política de seguridad y defensa. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y el Tratado de Lisboa de 2010, constituyen los hitos más recientes y de singular relevancia en todo este proceso evolutivo. España ha estado presente desde su incorporación a las comunidades europeas en 1986 y su adhesión al Tratado de Bruselas de la UEO en 1990.

Entre los antecedentes de la actual política común de seguridad y defensa se pueden citar la UEO, el proyecto abortado de la comunidad europea de la defensa, la cumbre franco-británica de Sant-Malo y la política europea de seguridad y defensa (PCSD).

La UEO, establecida en 1948 por el Tratado de Bruselas, fue una organización de defensa que quedó relegada a un segundo plano tras el establecimiento de la Alianza Atlántica, y a la que España se adhirió en 1990. Si bien la UEO se concibió como un mecanismo de defensa colectiva, con un compromiso aún más fuerte que el de la OTAN, su mayor mérito fue el de haberse posteriormente desarrollado como un instrumento europeo para la gestión de crisis. Al asumir la UE con el Tratado de Lisboa la última de sus competencias clave, la defensa colectiva, en 2011 concluyeron todas sus actividades, sin haber actuado operativamente en su historia excepto brevemente en la crisis de los Balcanes de la década de los 90 del pasado siglo¹. La PESD recibió como heredera algunos avances importantes, como las llamadas misiones de Petersberg, e instituciones como el Centro de Satélites y el Instituto Europeo de Estudios Estratégicos.

En 1950, el estallido de la guerra fría en Europa planteó el tema de la seguridad europea y del posible rearme alemán. El proyecto del presidente francés del Consejo en 1950, la Comunidad Europea de Defensa (CED), debía dar lugar a la creación de una fuerza militar integrada, financiada por un presupuesto común y dirigida por una autoridad política supranacional. A pesar de contar con un fuerte apoyo de EE. UU., Francia rechazó finalmente la ratificación de su tratado constitutivo con lo cual no llegó a nacer plenamente.

La cumbre franco-británica de Saint Malo de 1998, donde Inglaterra y Francia acordaron que la UE debía equiparse a partir de entonces con una capacidad de acción autónoma, apoyada por fuerzas militares creíbles para responder a las crisis internacionales, desbloqueó de hecho las provisiones al efecto del Tratado de Ámsterdam, posibilitando el establecimiento de la PESD en 1999. La Política Europea de Seguridad y Defensa constituyó el proceso normativo y operativo de los asuntos de seguridad y defensa de la UE, orientada exclusivamente hacia la gestión de crisis y prevención de conflictos en una Europa que deseaba contar con las capacidades militares suficientes para disponer

¹ Operación de embargo marítimo «Sharp Guard».

de una actuación autónoma que le permitiera hacer frente a las crisis internacionales y la realización de misiones de apoyo a la paz. En este marco, en 2003 se adoptó y en 2008 se revisó la estrategia europea de seguridad, que sin ser un verdadero concepto estratégico de la UE, ha venido a llenar un vacío conceptual para un adecuado desarrollo de los asuntos de seguridad.

El Tratado de Lisboa ha supuesto un gran avance teórico hacia la construcción de un espacio de defensa europeo: la transformación de la PESD, que ha pasado a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa, y supone una profunda reordenación institucional, sentando las bases para el empleo coordinado de toda una combinación de instrumentos civiles y militares. El nuevo tratado incluye una cláusula de defensa colectiva, la figura del alto representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también es vicepresidente de la comisión y director de la Agencia Europea de Defensa. También incluye nuevas herramientas, como el Servicio Europeo de Acción Exterior o la Cooperación Estructurada Permanente, al tiempo que amplía las tradicionales misiones Petersberg a otras más ambiciosas, como el desarme o la asistencia militar.

La mencionada estrategia europea de seguridad y su revisión constituyen una de las referencias más importantes en materia de política de seguridad y defensa, porque entre otras cosas cita una serie de amenazas que la UE deberá tener siempre presente en su actuación: el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el crimen organizado y los colapsos estatales. Todas estas amenazas ponen en peligro la estabilidad de las relaciones internacionales, y la paz, bienestar y seguridad, y la UE debe hacer frente a las mismas siendo más activa, más capaz, más coherente, y desarrollando los «partenariados» con aquellos organismos clave, como la ONU o la OTAN, con quienes tiene una evidente comunidad de intereses.

Como se ha mencionado, la PCSD establece una cláusula de asistencia mutua, verdadero germen de una defensa colectiva. El Tratado de Lisboa señala 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 la Carta de las Naciones Unidas (artículo 42.7 sobre asistencia mutua), aunque es bien cierto que salvaguarda los compromisos para la defensa de los Estados miembros en el marco de la OTAN. Por lo tanto, para España, la mayor parte de los riesgos contemplados en la estrategia de seguridad deberán ser afrontados a través de la OTAN, pero esta cláusula abre la posibilidad de ampliar nuestra defensa colectiva para aquellas potenciales amenazas desarrolladas fuera del área OTAN. Asimismo, la cláusula nos implica en el sentido de poder tener que prestar apoyo a aquellos socios de la UE no miembros de la Alianza Atlántica ante una agresión en su territorio.

La UE también cuenta con una cláusula de solidaridad para el caso que uno de los Estados miembros sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. En cualquiera de estos supuestos, la UE movilizará los instrumentos disponibles, incluidos los militares, ante una petición de las autoridades del Estado afectado. Sin embargo, esta cláusula no se desarrolla en el ámbito de la PCSD, ni fuera de las fronteras de la Unión.

Hoy por hoy, en un mundo globalizado como el nuestro, el mayor beneficio que presenta la UE para la seguridad de España emana de la capacidad, aún no completamente desarrollada, de llevar a cabo una acción exterior coherente en materia de política exterior y de seguridad, a no confundir con la aproximación global (*Comprehensive Approach*). Ello significa que tanto las actuaciones comunitarias en materias como la política de vecindad, los fondos europeos al desarrollo o el instrumento para la estabilidad, como las intergubernamentales de prevención, gestión y recuperación de crisis dentro de la política común de seguridad y defensa, y las políticas exteriores nacionales se deben concebir y aplicar de modo coherente para alcanzar unos fines acordados.

5. Iniciativa 5+5 Defensa

Me gustaría cerrar este repaso a los diferentes instrumentos internacionales de política de defensa que contribuyen a la seguridad de nuestro país con una iniciativa que, sin constituir por el momento un marco de la actuación operativo, tiene una gran incidencia en la llamada diplomacia de defensa. Es decir, en aquellas actividades llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas y otros organismos del Ministerio de Defensa con el fin de promover la seguridad y prevención de conflictos a través 1) del fomento de la transparencia, 2) las medidas de confianza, 3) la reforma del sector de seguridad y defensa, 4) y la capacitación para la contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz.

El 21 de diciembre de 2004 los ministros de Defensa de Argelia, Francia, Italia, Libia, Malta, Mauritania, Marruecos, Portugal, España, y Túnez, firmaron la declaración de intenciones para constituir una nueva iniciativa, denominada *Iniciativa 5+5 Defensa*, con el objeto de «desarrollar la cooperación multilateral dirigida a promover la seguridad en el Mediterráneo Occidental», y con la intención de que esta iniciativa «favorezca el conocimiento mutuo como medida de confianza, permitiendo abordar asuntos relativos a la seguridad».

Su ámbito de aplicación es el Mediterráneo Occidental y la finalidad de la iniciativa es promover actividades prácticas de cooperación, en aquellos campos de interés común y que puedan servir como punto de encuentro para intercambiar conocimientos y experiencias. Es este sentido, anualmente se acuerda un plan de actividades que se centran principalmente en tres áreas que contemplan la contribución de los ministerios de Defensa a: 1) la vigilancia marítima en el Mediterráneo, 2) la protección civil, y 3) la seguridad aérea en el Mediterráneo.

En la actualidad existen seis proyectos de mayor alcance, para su desarrollo.

Tres grandes virtudes con respecto a la seguridad española pueden derivarse de las actuaciones de esta iniciativa, que es seguida con interés por otras naciones externas. La primera es la homogeneidad geográfica, ya que incorpora la totalidad de los países que conforman el Mediterráneo Occidental entendido en su sentido amplio. La segunda es que, a diferencia de otras iniciativas de seguridad cooperativa como puede ser el diálogo mediterráneo de la OTAN, todos sus miembros participan en un plano de igualdad. Ello motiva e incentiva a nuestros vecinos del sur a una participación proactiva al sentirse

corresponsables de su propia seguridad. la tercera es que este es prácticamente el único foro de seguridad que fomenta la cooperación transversal en seguridad en la ribera sur. España tiene la gran oportunidad de impulsar esta iniciativa en 2014 al corresponderle la presidencia rotatoria.

6. Conclusiones

Una vez completado este repaso a los puntos fuertes de las diferentes iniciativas y organizaciones de las que formamos parte con relación a la seguridad y defensa, me gustaría agruparlos en cuanto a su contribución como instrumentos de nuestra política de defensa a los siguientes componentes de la seguridad nacional: disuasión nuclear y convencional, defensa, gestión de crisis, y seguridad cooperativa.

Para la disuasión ante la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de proyección, un riesgo contemplado tanto por la Alianza como la UE, nuestro mejor instrumento es la disuasión que proporciona la OTAN, en su doble vertiente de represalia y negación. En el primero, si bien hasta ahora las fuerzas nucleares de la Alianza podían tener un papel residual operacional, a partir del CE10 su papel se convierte en esencialmente político y disuasorio por represalia ante amenazas o coacciones. El sistema aliado antimisiles balísticos es el segundo pilar disuasorio complementario del anterior, en este caso a través de la disuasión por negación. El poder contar con esta capacidad plena de disuasión en una situación de seguridad volátil e impredecible como la actual, que puede dar lugar a una proliferación nuclear rápida y extendida en regiones enteras del mundo es una ventaja que no debe minimizarse pues no podría lograrse con nuestras propias capacidades. En ese sentido, el apoyo al estacionamiento en España del componente marítimo de la defensa aliada antimisil, entendido como una cuestión de Estado por los partidos políticos mayoritarios, nos hace partícipes directos en la ecuación disuasoria de la alianza.

Para la disuasión y defensa ante amenazas convencionales, tradicionales o emergentes, nuestro mejor instrumento es también la pertenencia a la Alianza Atlántica, y nuestra actuación en ella en todo momento como un socio solidario y fiable. Este instrumento es altamente eficaz para disuadir agresiones armadas y potenciales amenazas a nuestros intereses de seguridad en el mundo, especialmente cuando son coincidentes con las de nuestros aliados, como por ejemplo, la potencial interrupción de los flujos energéticos en cuellos de botella geográficos.

Nuestra particular situación geográfica, en una zona de potencial inestabilidad como es la del mar Mediterráneo, unida a la existencia de territorios de soberanía en África obligan a complementar el instrumento disuasorio y defensivo aliado con otros de más amplio espectro. En la situación actual, el más efectivo es el mantenimiento de una relación estrecha, leal e igualitaria con los EE. UU. en principio a través del Convenio de Cooperación en Materia de Defensa y de un acercamiento en otras áreas más allá de las de seguridad. Una relación que además de contribuir a la fortaleza de la Alianza Atlántica, preste atención a las necesidades de seguridad específicas de cada una de las partes por medio de consultas regulares y de apoyos prácticos regionales posibilitados

por nuestra única situación entre dos mandos estratégicos norteamericanos, el europeo y el africano.

Asimismo, sería deseable que España impulsara en la UE, junto con otros Estados miembros posiblemente interesados, el desarrollo de la cláusula de asistencia mutua de la política común de seguridad y defensa, que podría reforzar nuestra seguridad en las áreas fuera del cajón OTAN.

Finalmente, la disuasión y defensa convencional no puede nunca dejarse completamente en manos ajenas. Si razones económicas y de firme creencia en el multilateralismo eficaz aconsejan cimentar esa disuasión en esquemas de defensa colectiva y apoyo bilateral, razones de prudencia elemental y de credibilidad de nuestra política de defensa dictan que se deban mantener como mínimo aquellas capacidades para poder hacerse cargo de las primeras reacciones en caso de agresión en tanto se ponen en marcha otras medidas políticas, diplomáticas, económicas o militares de nuestros aliados, socios y amigos.

Para la gestión de crisis debemos emplear los instrumentos multinacionales a nuestro alcance: 1) la legitimación y capacidad de las Naciones Unidas, 2) las herramientas de todo tipo que puede poner en marcha la política común de seguridad y defensa de la UE en aquellos casos en los que un enfoque global cívico-militar sea esencial para la resolución de la crisis, y 3) las capacidades políticas y militares que nos proporciona la gestión de crisis de la Alianza Atlántica para aquellas otras que también impliquen a nuestros aliados norteamericanos, así como las que tengan lugar en escenarios de alta intensidad a distancias estratégicas.

Para una actuación de largo recorrido que permita una prevención de crisis la UE nos brinda sus excelentes instrumentos comunitarios que en general escapan a nuestro control directo. Sin embargo, ello no es óbice para que España pueda promover en las instituciones europeas una mejora de la coherencia de los instrumentos de la comisión, el Consejo y las políticas exteriores nacionales. La coincidencia en la figura del alto representante de la política exterior del cargo de vicepresidente de la comisión no basta si ello no viene acompañado de una estructura de apoyo especialmente dedicada a asegurar esa coordinación de políticas, cuya creación también debemos impulsar.

La seguridad cooperativa de la Alianza Atlántica ofrece asimismo una serie de partenariados e instrumentos para el desarrollo político y de seguridad más allá de sus fronteras. Para España es esencial el desarrollo pleno del Diálogo Mediterráneo dentro de la nueva política de partenariados. En ese sentido ha de entenderse el compromiso adquirido por nuestro país en liderar, empezando por Mauritania, una iniciativa aliada para una reforma de la enseñanza y formación militares en los países de este partenariado.

Asimismo, la iniciativa 5+5 Defensa nos ofrece un marco muy adecuado para avanzar en la prevención de crisis el Mediterráneo Occidental. El actual marco competencial de la iniciativa todavía tiene espacio de desarrollo, pero ha de anticiparse la necesidad de su posible ampliación en caso de que se llegue al límite.

Todas estas actuaciones multinacionales deberían ser completadas por nuestro país en aquellas áreas donde las organizaciones multinacionales no llegan, o no llegan suficientemente, con actuaciones bilaterales de diplomacia de defensa, empleando a fondo todos sus instrumentos particulares, y muy especialmente el del asesoramiento y capacitación local de los países objetivo para tomar su propia seguridad en sus manos.

Me gustaría terminar diciendo que todos estos instrumentos al alcance de nuestra política de defensa que he descrito en mi exposición se vienen empleando de un modo empírico, según se han ido desarrollando bien internacionalmente, bien internamente. Sería deseable un ejercicio de reflexión nacional, al igual que ha hecho la OTAN internamente tras la adopción del Concepto Estratégico del 2010 empeñándose en una revisión de la postura de disuasión y defensa en todos sus aspectos. En España como parte de la prevista revisión estratégica de la defensa anunciada por la Directiva de Defensa Nacional 2012, podría llevarse a cabo una revisión de la postura de disuasión y defensa española, en la que se analizara la adecuada combinación de instrumentos nacionales, bilaterales y multilaterales para una eficaz y eficiente defensa nacional.

CONCEPTO «COMPREHENSIVE APPROACH» Y LAS OPERACIONES INTEGRADAS DE LA UE



D. JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ GIL
General de brigada jefe de la Jefatura de Tropas
de Montaña

CONCEPTO «COMPREHENSIVE APPROACH» Y LAS OPERACIONES INTEGRADAS DE LA UE

D. JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ GIL
General de brigada jefe de la Jefatura de Tropas de Montaña

Introducción

Permítanme empezar diciendo que no soy, en absoluto, un experto en la UE. Si que he de reconocer que tengo cierta experiencia en algunos teatros o zonas de operaciones y que he participado en acciones y actividades en las que, de forma más intuitiva que doctrinal, hemos tenido que aplicar, aunque haya sido parcialmente, ese enfoque integral que va a ocupar la mayor parte de mi charla.

Pretendo, desde ahora y durante las próximas diapositivas, demostrar que el concepto de *Comprehensive Approach* o «enfoque integral» como generalmente lo traducimos, no surge por generación espontánea o como resultado de una «idea feliz» de alguna persona u organización.

Veremos cómo la evolución de las guerras o de los conflictos, paralelamente a las sociedades que los provocan, nos van llevando de la mano hacia él aunque, eso sí, no siguiendo una línea recta y de pendiente uniforme.

Una, muy simplificada, evolución general de las relaciones entre la sociedad civil y sus ejércitos, que servirá de base a la posterior aparición del concepto, podría ser la representada en estas imágenes, en las que apreciamos la total diferenciación entre las organizaciones civiles y militares existentes antes de la I GM. Esta diferencia va desapareciendo en el transcurso de la citada guerra debido, principalmente, a esos grandes contingentes, que se componían de la casi totalidad de la población productiva, y a esa elevadísima necesidad de recursos que, al detraerlos de la población civil, provocaba el sufrimiento no solo moral sino también físico de esa población en su conjunto. No obstante y pese a aparecer el concepto de «eco-

nomía de guerra» seguía habiendo dos «compartimientos» (no ya organizaciones) diferenciados.

Finalmente, al añadir a las circunstancias citadas previamente el aumento de los espacios de lucha y el nuevo armamento, que permite alcanzar cualquier lugar de la retaguardia enemiga, aparece el concepto de «nación en armas» y que nos permite, a partir de la II GM, integrar, en caso necesario, todos los esfuerzos de la nación en aras a la defensa de los valores de una sociedad, surgiendo el concepto de defensa nacional.



Diapositiva 1

Enfoque integral

Pero, en las operaciones militares, hemos seguido buscando, en los niveles táctico y operacional, alcanzar objetivos claros (un punto del terreno, una zona geográfica, destruir determinadas capacidades del enemigo), aunque para lograr los objetivos decisivos hayamos puesto en juego unas capacidades que no son, ni muchísimo menos, exclusivamente militares.

Aparecen, a finales del siglo XX y siguiendo el espíritu de la Carta de NNUU, una serie de medidas con el objeto de que la comunidad internacional pueda evitar conflictos, la escalada de estos y la consolidación de la situación final deseada (por la comunidad internacional) que permita el cese definitivo de la violencia que el conflicto originó.

Las diferentes medidas a adoptar se intentan sistematizar y utilizar de forma progresiva o coincidente en tiempo y espacio, según las circunstancias.



Diapositiva 2

Lo que queda claro es que los medios que se emplean no son exclusivamente militares. Y el objetivo que se quiere alcanzar con estas acciones no es la victoria de una de las partes o, ni siquiera, de la comunidad internacional, sino eliminar las causas que promovieron el conflicto.

Al final de la diapositiva n.º 3, permítanme incluir, compatible con las medidas anteriores citadas, y siguiendo un conocido informe de Boutros Ghali, la ayuda humanitaria (*Humanitarian Operation*) en la que fuerzas militares protegen el reparto de ayuda humanitaria dirigida por agencias especializadas de las NNUU o por organizaciones civiles que fueran también concedoras de los procedimientos para llevar a cabo tales actividades.

Cuando las anteriores medidas, que en su día se denominaron amistosas, no eran suficientes, la comunidad internacional, tanto en el ámbito de OI de carácter global como local y con un consenso más o menos amplio, pasaba a las coercitivas que estaban graduadas tanto en los bienes afectados como en la dureza de las acciones a desarrollar y que se podían adoptar de forma aislada o como combinación de todas o alguna de ellas.

Decía hace un momento que esta evolución de los conflictos y la forma de evitarlos y, llegado el caso, resolverlos, no ha seguido un proceso uniforme.

Permítanme comentar una situación que ocurrió durante la guerra de la independencia, aquí en Aragón y que, llevada a cabo por uno de los generales de Napoleón, evitó la proliferación de las guerrillas contra los invasores en esta zona, a pesar de ser Zaragoza la ciudad que, probablemente, más sufrió en los inicios de esta terrible guerra.

ENFOQUE INTEGRAL

MEDIDAS AMISTOSAS:

- DIPLOMACIA PREVENTIVA.
- ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ.
ACORDAR FIN CONFRONTACIÓN y **RESOLVER CAUSAS.**
- MANTENIMIENTO DE LA PAZ.
- CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ.

AYUDA HUMANITARIA

Diapositiva 3

Fue el mariscal francés SUCHET quien, tras hacerse cargo de la Región (ocupada ya Zaragoza por las tropas de Napoleón) adoptó todas las medidas a su alcance para: que sus tropas no supusieran una «carga» para la población civil (evitando cualquier tipo de abuso); facilitar que la población volviera, lo antes posible, a restituir sus modos tradicionales de vida e, incluso, buscar su mejora con una buena administración; al mismo tiempo, dedicó sus fuerzas a pacificar las retaguardias y asegurar el orden.

ENFOQUE INTEGRAL



MEDIDAS COERCITIVAS:

I. POLÍTICO-ECONÓMICAS.

- EMBARGOS
- CIERRE COMUNICACIONES
- RUPTURA DE RELACIONES

II. CARÁCTER MILITAR.

- DEMOSTRACIONES
- BLOQUEOS
- IMPOSICIÓN DE PAZ

Diapositiva 4

ENFOQUE INTEGRAL



¿ANTECEDENTES?

**Mariscal SUCHET.
PACIFICACIÓN DE ARAGÓN**

- **NO SER UNACARGA PARA LA POBLACIÓN.**
- **RESTITUIR MODOS DE VIDA.**
- **PACIFICAR RETAGUARDIA Y ASEGURAR EL ORDEN.**

Diapositiva 5

Tras este paréntesis en la evolución histórica que nos ha permitido, espero, reforzar la idea de la falta de homogeneidad en la génesis del concepto, y que ha consistido, simplemente, en mostrar un ejemplo de utilización del poder militar también para el apoyo, aunque pudiera ser interesado, a una población civil ajena, cuando no enemiga, retomemos el objeto de esta charla que es, como vemos en el encabezamiento, el concepto de «enfoque integral».

ENFOQUE INTEGRAL

In current conflicts, weapons are not enough to win the battle; military capabilities are not enough to win the battle...

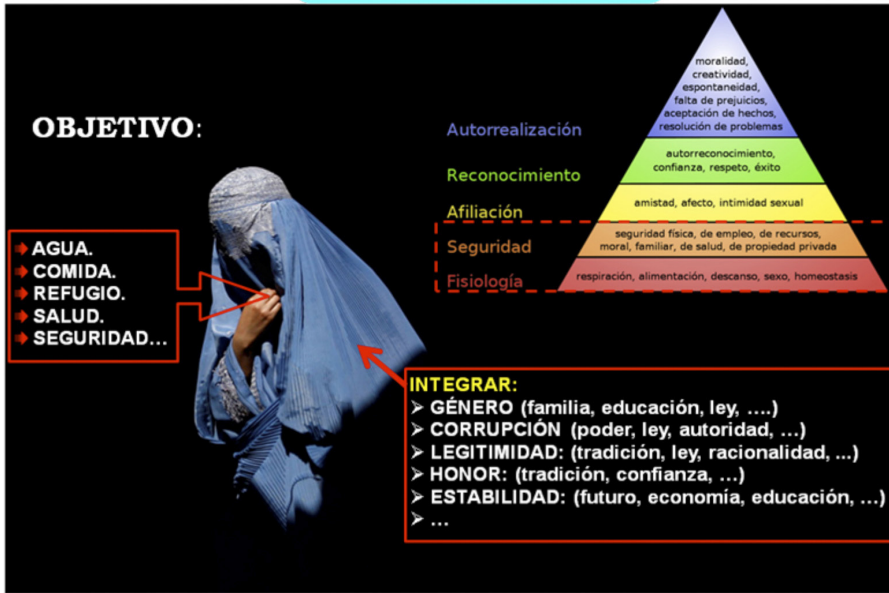


...you need to win Hearts and Minds!!

(This concept had already been used in the Vietnam War)

Diapositiva 6

ENFOQUE INTEGRAL

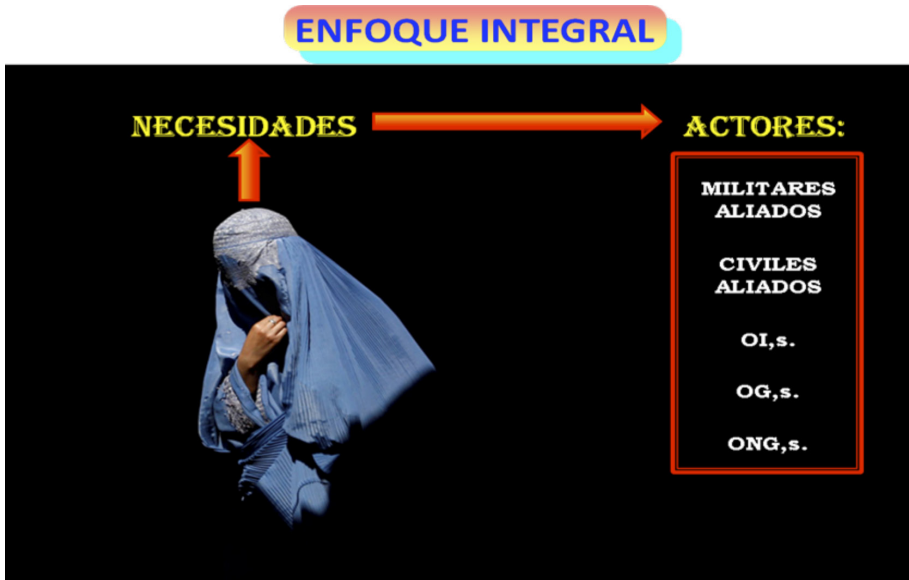


Diapositiva 7

ENFOQUE INTEGRAL



Diapositiva 8



Diapositiva 9

Antes hablábamos de los objetivos y ahora seguimos con ellos pero viendo que ya no están (para algunos tipos de operaciones militares) orientados al terreno o a la destrucción de las capacidades del enemigo, sino a las sociedades que sufren el conflicto, en toda su extensión y, también, aunque lógicamente en menor medida, a las sociedades que participan en su resolución.

OPERACIONES:

- ✓ **GESTIÓN DE CRISIS**
- ✓ **ESTABILIZACIÓN POSCONFLICTO**
- ✓ **CONSTRUCCIÓN NACIONAL.**

AMBIENTE MULTINACIONAL
ACTORES NUMEROSOS
COMETIDOS - AGENDAS - OBJETIVOS.

ACCIONES:

- **POLÍTICO**
- **DIPLOMÁTICO**
- **ECONÓMICO**
- **INFORMATIVO**
- **HUMANITARIO**
- **POLICIAL**
- **MILITAR.**

EL CONCENTRAR ESTRATEGIAS, CAPACIDADES Y ACCIONES A TODOS LOS NIVELES Y DESDE EL PRIMER MOMENTO ...

ENFOQUE INTEGRAL

Diapositiva 10

Vemos que, siguiendo a Rupert Smith, lo que ha cambiado ha sido la finalidad o el propósito que se pretende alcanzar con las operaciones que ha pasado de objetivos físicos, propios de la guerra convencional, a otros, menos tangibles, relacionados con las sociedades y los individuos.

Los objetivos son las mentes y los corazones.

Objetivos mucho más difíciles de alcanzar que la destrucción de algunas capacidades del enemigo o la ocupación de una zona más o menos estratégica del terreno, que anteriormente comentaba.

Objetivos estos a los que el ya citado Ruper Smith llama objetivos sub-estratégicos, y que buscan alcanzar unas determinadas condiciones necesarias para lograr por «otros medios» (diplomacia, incentivos económicos, etc.) la finalidad política, que suele identificarse con la estabilidad y, a ser posible, con el establecimiento de una democracia.

Para ganar las mentes y los corazones tendríamos que comenzar por asegurar las necesidades básicas de cualquier ser humano (pirámide de Maslow).

Tras las necesidades fisiológicas y de seguridad necesitamos continuar desarrollando a las personas y a sus sociedades hasta integrarlas, aunque sea mínimamente, en la comunidad internacional.

Está clarísimo que todo esto no se consigue con la exclusiva participación de las FAS de una Nación por poderosa que sea.

Sino con una amplísima participación de la comunidad internacional como trato de reflejar en la diapositiva n.º 8.

Pero, evidentemente, no todos estos actores pueden interactuar al mismo tiempo y sobre el mismo sujeto.

Esta participación es necesario coordinarla para alcanzar un efecto sinérgico.

De esta necesidad surge el concepto de *comprehensive approach* o enfoque integral y que ha sido desarrollado por OI como la OTAN y varios Estados de nuestro entorno.

En resumen, la lectura de la diapositiva n.º 10 nos permitiría expresar una definición de *comprehensive approach*:

«Para romper la monotonía y acabar de entender el concepto, vamos a mirar la diapositiva y adivinar qué representa la foto de arriba a la derecha. Es una escuela en Afganistán, durante el invierno y con una curiosa pizarra... Si la comunidad internacional decide, en coordinación con los responsables afganos, fomentar la educación de las mujeres en ese país, tendría que ver cuántas escuelas, dónde construirlas, quién las paga y las construye, etc., y, después de decidirlo, tendría que involucrarse en acciones relacionadas con: profesores, aulas, convencer a los padres, sueldo de los profesores,



Diapositiva 11

alojamientos, etnias de los profesores y los alumnos, libros, material escolar, comida alumnas, asegurar el camino hasta la escuela para prevenir ataques... Como vemos, en este tipo de acciones, para algo tan simple desde nuestro punto de vista, hay que concentrar las estrategias, capacidades y acciones de un elevado número de actores para, no solo lograr un efecto sinérgico sino hacer posible que el derrumbe de un pilar ponga toda la estructura en peligro».

También la UE busca el objetivo de mejorar su coordinación interna y sus relaciones con otros actores relevantes en la concepción, planeamiento y ejecución de intervenciones exteriores de este tipo.

He empleado el término intervenciones exteriores ya que generalmente, la UE denomina operaciones a las intervenciones exteriores de carácter militar. A las de carácter civil, las suele denominar misiones. El término intervención o intervención exterior podría, siguiendo los criterios del coronel Rubio, englobar a todas, incluyendo así a las cívico-militares.

La UE busca alcanzar este objetivo, de manera formal, a partir de 2008. No obstante el origen podría estar en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y sus pilares teóricos en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (que se reiteró en el Informe de Aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2008), en la que se hablaba del esfuerzo coherente de la UE para integrar el empleo de todos los instrumentos a su disposición (políticos, diplomáticos, militares, económicos, ayuda al desarrollo, etc.) y su cooperación con otras organizaciones internacionales, en especial la Alianza Atlántica y las Naciones Unidas.

Antecedentes

Los antecedentes reales más evidentes, podríamos encontrarlos en la guerra de los Balcanes, en cuyas lecciones aprendidas surge, de forma evidente, la necesidad de mejorar la atención de las fuerzas militares hacia la población civil, así como la de sistematizar las labores y responsabilidades de los elementos militares y civiles de la operación a escala táctica y operacional.

Como consecuencia de lo anterior aparece, en 2002, el concepto de cooperación cívico-militar (CIMIC) de la UE. Un año antes había sido aprobado el homólogo de OTAN.



Diapositiva 12

Viendo que se requería algo más, el comité político y de seguridad (COPS) de la UE se compromete a desarrollar la cooperación a nivel estratégico (nivel que no se incluía en el Concepto CIMIC) y a mejorar la coordinación interna de la UE en intervenciones exteriores de respuesta a crisis.

Surge así la coordinación cívico-militar (CMCO) como pilar de una nueva «cultura de coordinación» que debía gobernar las relaciones civiles y militares en materia de resolución de conflictos en el seno de la UE.

Pero aparece un problema endémico en esta OI como es su tradicional complejidad institucional motivada por el difícil equilibrio entre:

- Los intereses políticos de los estados miembros.

ANTECEDENTES

COMITÉ POLÍTICO Y DE SEGURIDAD (COPS) se compromete a:

- desarrollar la **COOPERACIÓN** a nivel **ESTRATÉGICO**,
- mejorar la **COORDINACIÓN INTERNA**.

↓

COORDINACIÓN CIVIL – MILITAR (CMCO) de la UE.

CULTURA DE COORDINACIÓN

Diapositiva 13

- La concepción, en ocasiones opuestas entre el Consejo (que tiene las herramientas para planear y dirigir las intervenciones cívico-militares) y la comisión (que es la que tiene las competencias presupuestarias en política exterior y ayuda al desarrollo, así como la responsabilidad sobre las delegaciones desplegadas).

Complejidad institucional de la UE:

- **Intereses políticos de los Estados miembros.**
- **Concepciones del CONSEJO (planeamiento y dirección de Intervenciones Cívico-Militares) y la COMISIÓN (presupuestos política exterior y ayuda al desarrollo así como delegaciones sobre el terreno).**
- **Inercias de los antiguos TRES PILARES ...**

**27 ESTADOS
27 POLÍTICAS, IDEAS e INTERESES.**

La Unión Europea

Primer pilar: Comunidades Europeas	Segundo pilar: Política exterior y de seguridad común	Tercer pilar: Cooperación policial y judicial en materia penal
---------------------------------------	--	---

Diapositiva 14



VENTAJA de la UE sobre AA:

Accesión de amplia gama de CAPACIDADES CIVILES (diplomacia, económica, ayuda al desarrollo, policia, judiciales, informativas, políticas, ...) esenciales para implementar el ENFOQUE INTEGRAL en resolución de crisis, estabilización posbélica y construcción o reconstrucción nacional.

Diapositiva 15

Finalmente no se lograron avances significativos ante la imposibilidad de establecer unos estándares mínimos comunes entre los 27 Estados miembros sobre cómo acometer, de una forma genérica, la gestión de las crisis.

A mediados de 2008, y ante la amplia variedad de lecciones identificadas y aprendidas obtenidas de Afganistán y del ya citado informe de aplicación de la EES, la Agencia Europea de Defensa (EDA) y el Comité Político y de Seguridad (COPS) trataron de integrar los instrumentos civiles y militares de la UE y le encargaron al Estado Mayor de la UE (EUMS) que desarrollara el concepto de un «enfoque integral» que mejorara la coordinación interna y las relaciones con otras OI como la Alianza Atlántica (que ya había desarrollado su propio concepto de *Comprehensive Approach* y lo iba a incluir como uno de los fundamentos de su concepto estratégico (aprobado en la Cumbre de Lisboa de 2010) y en el pilar de las operaciones de gestión de crisis no-artículo 5).

Como pueden imaginarse, los pasos principales se daban en la «vertiente militar» del «enfoque integral». Nada en ese momento sobre aspectos no militares y ello a pesar de la principal ventaja cualitativa de la UE sobre la Alianza Atlántica y que no es otra que la posesión de una amplia gama de capacidades civiles (diplomáticas, económicas, de ayuda al desarrollo, policiales, judiciales, informativas, políticas, etc.) que son esenciales para la implementación del «enfoque integral» en la resolución de crisis, estabilización posbélica y la construcción o reconstrucción nacional.

Capacidades UE

Podemos definir capacidad operativa, en el contexto de la UE, como el conjunto de diversos factores con cuyo empleo, basado en principios y procedimientos establecidos se pretende conseguir un determinado efecto que contribuya a alcanzar un objetivo, en cualquiera de los niveles de gestión de crisis.



Diapositiva 16

Los objetivos a alcanzar han ido modificándose desde la creación de la PESC.

Los militares, en el año 2003, pretendían disponer de un CE de entre 50.000 y 60.000 efectivos que pudiera desplegar durante un año y en un plazo de 60 días y capaz de realizar misiones «Petersberg». Para ello, aparte de contar, en caso necesario, con elementos aéreos y navales, debían disponer de las capacidades agrupadas (ya que se identificaron 144) que se pueden ver en la diapositiva n.º 16. Para alcanzarlas, se contaba con el apoyo de la OTAN, refrendado por el conocido como acuerdo de Berlín Plus.

Tras el reconocimiento de nuevas amenazas (terrorismo, armas de destrucción masiva, etc.) y las divisiones entre los Estados miembros, se decidió aprobar la estrategia europea de seguridad con un nuevo objetivo de capacidades (2010), para hacer frente a una gama más amplia de amenazas, y el diseño de nuevas fuerzas operativas, los *battle group*, de entidad batallón con apoyos de combate y logísticos. Estas unidades debían desplegar NLT 10 días de lanzada la operación, acción decidida en menos de 5 días a partir de la aprobación por el Consejo del concepto de gestión de crisis. Las nuevas capacidades 2010, que se unían al objetivo 2003, son las expresadas.

Las capacidades civiles que inicialmente se consideraban complementarias y subsidiarias a las militares, pronto pusieron de manifiesto su preeminencia, al menos cuantitativa, sobre las militares. De forma, más o menos paralela (2003, 2008 y 2010) han ido buscando alcanzar objetivos cada vez más ambiciosos y similares a las capacidades militares.



Diapositiva 17

Con la creación del Directorio de Planeamiento y Gestión de crisis como único órgano de planeamiento político-estratégico se han desarrollado las capacidades llamadas de doble uso (civil y militar) o transversales que son precisamente las que más se están potenciando en este momento y que abarcan las áreas reflejadas en la diapositiva.

Tras el paréntesis que hemos hecho para ver algo sobre las «capacidades» de la UE, volvamos a la evolución.

Un paso muy importante, dado recientemente, podría ser la creación del nuevo «Servicio Europeo de Acción Exterior» (*European External Action Service*) creado en 2010 por el Tratado de Lisboa, que integra las vertientes civil y militar de la PCSD y que también conforma una diplomacia común europea¹ (aunque como este ámbito afecta directamente a la soberanía de los Estados, su puesta en práctica podría ser complicada). Este nuevo órgano ha puesto en funcionamiento el «Directorio para el Planeamiento de gestión de crisis» (*Crisis Management Planning Directorate*) que pretende ser el órgano asesor de la acción exterior europea.

No obstante y a pesar de nuevos avances estructurales, ¿cambiará la voluntad para integrar definitivamente todos los instrumentos de la UE y que esta tenga una sola voz

¹ En cualquier caso la UE ya estaba representada por delegaciones de la Comisión Europea en 130 países y varias OI.



Diapositiva 18

en la escena internacional?, ¿afectará la crisis económica y financiera a este proyecto de integración?

Situaciones como las de Libia o Siria, desde el punto de vista de conflictos que afectan a la seguridad; o las distintas formas de enfocar los problemas económicos que ahora sufrimos, parecen indicarnos que esa voz única está todavía lejana porque los intereses nacionales de sus miembros siguen siendo incompatibles y Europa parece caminar hacia la *irrelevancia estratégica*.

Resumiendo las acciones llevadas a cabo este mismo año, podemos empezar con marzo 2012 cuando se manifestó la necesidad de establecer una estructura «ad hoc» y unos procedimientos de trabajo dentro del EEAS (Servicio Europeo de Acción Exterior) para responder a todo tipo de crisis e incidentes o emergencias que las ocasionen.

Este propósito forma parte de los esfuerzos de la UE para:

- Preservar la paz.
- Prevenir conflictos.
- Fortalecer la seguridad internacional.
- Ayudar a mitigar los desastres naturales o provocados por el hombre.

En el mismo documento se define la respuesta a crisis como «inmediata movilización de los recursos de la EEAS para encargarse de las consecuencias de una crisis causada por un conflicto político o armado, incidentes tecnológicos, desastres naturales o causados por el hombre».

Esta definición pone el énfasis en el punto 4 de los esfuerzos de la UE.

También hay datos esperanzadores, como que el responsable del EEAS sea además vicepresidente de la Comisión Europea, con lo que se amplían las posibilidades y la fluidez de la coordinación entre ellos, faltando, eso sí, los procedimientos de intercambio con el Consejo y los Estados miembros, así como con otras OI.

Estructuralmente dispone de un consejo de gestión de crisis (*Crisis Management Board*) en el que están integrados, bajo la dirección de un «alto representante» o el «secretario general ejecutivo» un gran número de directores de organismos de la UE como el director del Comité Militar, el del Centro de Análisis de Inteligencia, el del Estado Mayor de la UE, etc.

En respuesta a una crisis se puede decidir la activación de la *Crisis Platform* para proporcionar asesoramiento estratégico para posteriores acciones y/o planeamientos. Para ello cuenta con una *EU Situation Room* (sala de situación de la UE) activada 24 horas al día.

Vemos cómo se quiere desarrollar la orgánica del EEAS pero ¿y los procedimientos?

A comienzo del presente verano se ha impulsado la revisión de los «procedimientos de gestión de crisis» vigentes en el Comité de Política y Seguridad del Secretariado General del Consejo de la UE desde 2003.



De los 6 objetivos del documento citado, el primero es el de constituir un auténtico «enfoque integral estratégico», otro son, por ejemplo, armonizar el planeamiento civil y militar, asegurarse de que los jefes civiles de misión y su *Staff* están involucrados en el planeamiento operativo desde la aparición del CONOPS, etc.

En los procedimientos a desarrollar se establece que algunas operaciones permanecerán bajo la responsabilidad del Consejo y otras bajo la comisión y/o el EEAS. Será el comité político y de seguridad quien, bajo la autoridad de aquellos, ejercerá el control político y la dirección estratégica de la operación que será desarrollada por un mando operativo (OpCdr) que, si es civil, será el director del CPCC (*Civilian Planing Conduct & Capability*) y, si es militar, será externo a la organización.

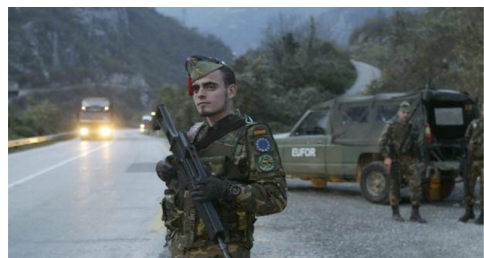
Este comité, que está asistido por un grupo de trabajo político-militar, un comité de aspectos civiles de gestión de crisis, el Comité Militar (CMUE) y el Estado Mayor (EMUE) se integrará, posiblemente, en el EEAS.

La cuestión ahora podría ser: cuando finalicen con la orgánica... ¿se ocuparán de alcanzar un enfoque integral en estructuras y procedimientos?

En resumen, podríamos decir que la gestión integral de crisis en la UE avanza muy despacio, tanto conceptualmente como en la práctica y ello es debido a la dificultad para alcanzar consensos.

Esta dificultad no es patente de manera exclusiva en la gestión de la seguridad, basta ver la situación económica, financiera, voz única en la esfera internacional, etc.

En la esfera de la seguridad es cada vez más evidente que los documentos que se elaboran y las interacciones entre los diferentes órganos se van complicando significativamente.



Permítanme, como colofón, poner de manifiesto que las prioridades de la UE van ahora por otros derroteros distintos de la seguridad, y que quizá, cuando la grave crisis económica y financiera revierta (y para lograrlo se hayan fortalecido los vínculos entre los Estados miembros en campos económicos, financieros y de control) esta nueva situación arrastre también la integración en el ámbito de la seguridad, en todas sus facetas.



ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD. EVOLUCIÓN TRAS 20 AÑOS



D. ALFONSO DE LA ROSA MORENA
Teniente general director del CESEDEN

ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD. EVOLUCIÓN TRAS 20 AÑOS

D. ALFONSO DE LA ROSA MORENA
Teniente general director del CESEDEN

Introducción

Decía Jean Monnet que «nada se hace sin las personas, pero nada perdura sin las instituciones.»

Escribía Marcelino Oreja en su introducción a los *Cuadernos de Estrategia* 129 del IEEE, titulado: «La seguridad y la defensa de la unión europea: retos y oportunidades», que:

«Hay pocos acontecimientos que por sí mismos marcan épocas o introducen cambios sustanciales en las relaciones internacionales.

La caída del muro de Berlín o los atentados del 11 de septiembre de 2001 son, sin lugar a dudas, algunos de estos episodios recientes.

Sin embargo, la mayor parte de las veces, es la sucesión de determinados hechos lo que marca las tendencias, lo que permite adivinar el curso de la historia. En ocasiones, no somos ni siquiera conscientes de la importancia que tienen sucesos concretos hasta pasado algún tiempo».

Personas, instituciones, sucesión de hechos y grandes eventos son pues los componentes que irán apareciendo a lo largo de mi narración y que darán forma a esto que se viene en llamar la estrategia europea de seguridad.

Entiendo que una estrategia es la respuesta a la pregunta ¿cómo alcanzar los objetivos que marca una política? si no existen objetivos políticos, la estrategia carece de

sentido, se convierte en un conjunto de herramientas, que podemos emplear, pero no sabemos con qué finalidad.

Si hoy preguntásemos ¿qué es la Unión Europea? Estoy convencido que muchos nos podrían contestar que la Unión Europea es la primera potencia normativa mundial, dispone hasta de normas para normalizar la normativa, es decir, es fundamentalmente una organización de funcionarios al amparo de una organización de políticos y de diplomáticos.

Pero la UE, en su idea original, como veremos a lo largo de mis palabras nace en sí misma como una estrategia para resolver un problema de seguridad europeo relacionada con la competición por los recursos, preferentemente el carbón y el acero.

Dividiré mis palabras en estas tres partes, el largo camino hasta Lisboa, el presente y por último les hablaré del futuro.

En uno de sus primeros antecedentes, la declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950, se decía:

- «La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania».
- La puesta en común de las producciones de carbón y de acero cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

Esto demuestra que el embrión de la UE nace para superar problemas históricos de seguridad y defensa. Era en sí misma una estrategia europea de seguridad.

Pero vayamos al título de la conferencia que bien merece un pequeño análisis:

Estrategia europea de seguridad. Evolución tras 20 años.

¿Veinte años de qué?, cabría preguntarse:

- De estrategia europea de Seguridad, no aún no ha cumplido diez años; se escribió en 2003.
- De defensa en Europa, tampoco ya que la UE heredó la solera de la UEO, que nace del Tratado de Bruselas de 1948, hace 54 años.
- Luego se debe referir al Tratado de Maastricht, o de la Unión Europea de 1992 del que ahora se cumplen los 20 años.

Pero como ya hemos visto, la UE no nació de la nada, había unos antecedentes que influyeron en su conformación, y que examinaremos en la primera parte de esta charla.

Por último la segunda parte del título «... Evolución tras 20 años» parece invitar además de analizar la situación actual a hacer una proyección hacia el futuro, aunque como decía Hannah Arendt, ya en 1964:

«Las predicciones del futuro no son nunca otra cosa que proyecciones automáticas de los procesos y procedimientos del presente, esto es, de ocurrencias que son previsibles que tengan lugar, todo ello si no actúan los hombres y si no ocurren eventos inesperados».

Pero tristemente la experiencia nos ha enseñado que esos eventos han aparecido, la caída del muro de Berlín, la desaparición de la URSS, o los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, fueron eventos que interrumpieron los procesos rutinarios que cabía esperar.

Lo que expondré no es otra cosa que mis opiniones basadas en las de otros expertos sobre el proceso de formación, el presente y el futuro de la política de seguridad y defensa en Europa.

Trato de separarme de la descripciones acrítica y complaciente de los informes oficiales de la UE. Donde como ustedes puede imaginar, todo es optimismo y demasiado de color rosa. Eso no significa que soy un euroescéptico, eso significa solo ser consciente de la dificultad que esa labor representa. Si como se dice ahora la paz se conseguirá con la aplicación de las tres «des» desarrollo, diplomacia y defensa, mi opinión es que mucho se está avanzando en las dos primeras, pero poco en la última, quizá por el hecho real, como veremos, de que en el largo proceso de desarrollo se tuvo que recurrir a la solución de la OTAN, lo que entonces resultó totalmente necesario ahora se presenta como un obstáculo a un pleno desarrollo de una defensa común totalmente europea.

Si como hemos dicho, una estrategia no es sino una forma de alcanzar los objetivos marcados por las políticas, las políticas son necesarias y relevantes para poder tener una estrategia, así que a lo largo de esta primera parte de mi intervención en que repasaré el largo camino de formación, iré citando como determinados eventos provocaron diversas posturas políticas que fueron moldeando eso que hoy conocemos como estrategia europea de seguridad.

PARTE PRIMERA

El largo camino

Desde el final de la segunda guerra mundial prácticamente todas las décadas han tenido su proyecto de articulación de la defensa europea.

Tras el término de la segunda guerra mundial surgen, principalmente en Europa, movimientos que postulan la idea de levantar una organización europea. Winston Churchill se convertirá en el principal abanderado de esta idea. La gran intervención de Churchill en defensa de la construcción europea fue en el famoso «discurso de Zúrich» el 19 de Septiembre de 1946, en el cual apeló a favor de la construcción europea y la reconciliación franco-alemana. El discurso de Churchill estimuló a los diversos movimientos europeos que tras la guerra se habían fortalecido. Movimientos en pro de la construcción de una

Europa unida que desde un principio partían de dos filosofías diferentes: federalistas o unionistas.

En mayo de 1947 franceses y británicos firmaron el Tratado de Dunkerque, que recogía en su artículo 4 un compromiso claro:

«Si cualquiera de las Altas Partes Contratantes fuera objeto de un ataque armado en Europa, las otras partes contratantes proporcionarán, de acuerdo con las previsiones del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, asistencia a la parte atacada y toda la ayuda militar y de otro tipo en su poder».

Este acuerdo se ampliaría el 17 de marzo 1948 cuando se incorporan al mismo Bélgica, Luxemburgo y Holanda pasando a denominarse Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Autodefensa Colectiva, más conocido como Tratado de Bruselas. El mismo tratado crea una organización internacional la Organización de Defensa de la Unión Occidental y contenía un compromiso de defensa, el artículo 5, que con modificaciones ha sobrevivido a Lisboa decía:

«En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole».

Se especificaba claramente lo de Europa puesto que en aquellos tiempos muchas de las naciones eran aun potencias coloniales, por lo que se limitaba su aplicación al territorio europeo.

La oposición soviética a la participación de los países del centro y este de Europa en el Plan Marshall de ayuda norteamericana a Europa (1947), el golpe de Estado comunista en Checoslovaquia o el bloqueo de Berlín (1948), obligaron a los países de la Unión Occidental a acordar una política de petición de ayuda a los Estados Unidos.

El 12 de marzo de 1947, el presidente Truman exhortaba a los Estados Unidos a apoyar a los pueblos que se resistían a la subyugación comunista. Era la doctrina Truman que trataba de impedir que los Estados Unidos replegasen sus tropas a América.

El 11 de junio de 1948 los senadores Vandenberg y Connally consiguieron que el Senado norteamericano aprobara una resolución que permitía que tropas estadounidenses se estacionaran fuera de su territorio en tiempo de paz.

El deseo de una alianza entre Europa y los Estados Unidos ante el peligro común ruso se vio definitivamente plasmado en el Tratado del Atlántico Norte de 4 de abril de 1949, firmado en Washington por los miembros de la Unión Occidental y por los Estados Unidos, Canadá y otros países europeos: Noruega, Italia, Portugal, Islandia y Dinamarca.

En la primavera de 1951, se firmó en París el tratado que institucionaliza la Comunitàes Europeas del Carbón y del Acero (CECA), concretando la propuesta de Schuman de la que ya les hablé.

Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo (conocidos como «los seis», logran un entendimiento que favorece el intercambio de las materias primas necesarias en la siderurgia, acelerando de esta forma la dinámica económica, con el fin de dotar a Europa de una capacidad de producción autónoma. Muchos analistas consideran este tratado como el inicio de la actual Unión Europea.

Sigamos con los grandes eventos. El 25 de junio de 1950 tropas de Corea del Norte, país comunista, traspasan el paralelo 38, atacan a las fuerzas de Corea del Sur y se dirigen hacia Seúl. El Consejo de Seguridad, con la ausencia de la Unión Soviética, condena la agresión e impone sanciones militares, al tiempo que Estados Unidos envía material militar.

En la primavera y verano de aquel mismo año los países signatarios del Tratado de Bruselas se habían reunido para hablar del rearme alemán, cuestión entonces tremendamente espinosa.

El envite comunista hace que los países de la OTAN se den cuenta de que tienen que organizar sus recursos militares de otra forma, que les permita defenderse lo más al Este posible y ello exigía sin demora la adopción de medidas en materia de capacidades militares. Capacidades integradas bajo un mando común, un mando supremo nombrado por la propia OTAN. Pero los norteamericanos dejan muy claro que su disposición a defender Europa en el marco de la OTAN, incluía a Alemania, que podría contribuir aportando tanto unidades militares como apoyo logístico a través de su industria. Pero todo ello con limitaciones, la herida abierta en la segunda guerra mundial aun estaba cicatrizando en muchos países europeos: ninguna unidad alemana sería mayor de una división, estaría siempre integrada con otras fuerzas aliadas, no se autorizaría un estado mayor alemán y las fuerzas alemanas dependerían para los suministros de materiales militares esenciales de las industrias aliadas. El canciller Adenauer mostraba su total disposición a colaborar. Solo restaba encontrar la fórmula precisa que disipara los recelos franceses.

Mientras los países interesados discutían la cuestión, se llegó a un acuerdo en el seno de la OTAN el 20 de diciembre de 1950. Conforme al mismo, el Consejo de la Unión Occidental decidía, para evitar duplicidades, la transferencia a la OTAN de las competencias militares. El día anterior, el Consejo del Atlántico Norte había creado la estructura militar integrada.

Churchill, en un discurso ante el Consejo Consultivo del Consejo de Europa el 11 de agosto de 1950, propuso a los franceses la creación de un ejército europeo, en el que se incluyera a Alemania. El presidente francés Pleven encargó a Jean Monnet la elaboración de un tratado al respecto. El proyecto de la non-nata comunidad de defensa supranacional preveía una Comunidad Europea de Defensa (CED), con unas fuerzas armadas europeas comunes, con un presupuesto común y un artículo de defensa colectiva (artículo 2).

Finalmente, el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa se votó en la Asamblea francesa el 30 de agosto en 1954. Una cuestión de procedimiento aplazó el debate *sine die*. Los gaullistas se oponían, al ver en esa iniciativa de la Comunidad Europea de Defensa un atentado a la soberanía nacional y los comunistas al considerarla una imposición americana.

Puesto que el camino comunitario no fue posible, se intentó otra vía profundizándose en lo que se ha denominado el camino intergubernamental y así el 24 de octubre de 1954 se firmaron en París los protocolos al tratado de 1948 (desde entonces el tratado se conoce como el tratado de Bruselas modificado) que permitieron el acceso de Alemania e Italia y rebautizaron a la organización como Unión Europea Occidental. Pero la realidad fue que la transferencia de competencias militares a la OTAN de 1950 a la que antes me he referido, pronto hicieron languidecer a esa organización. Sin embargo, la UEO contribuyó en esta etapa a ser un foro que colaboró en la restauración de la confianza entre los Estados miembros en materia de armamento y de seguridad. Posteriormente veremos cómo otros eventos hicieron resucitar esta organización sobre los años 80.

En enero de 1963 va a tener lugar la firma de un tratado bilateral pero con gran repercusión en el impulso de iniciativas en el marco europeo: el Tratado del Elíseo entre Francia y Alemania. Acuerdo de cooperación en el que se mencionaba expresamente la cooperación en materia de política exterior y de defensa.

En 1970 se presentó en la Cumbre de Luxemburgo el informe *Davignon*. Este informe es el origen –informal– de la Cooperación Política Europea (CPE), que promovía la consulta entre los Estados sobre las cuestiones de política exterior.

La creación del Consejo Europeo en 1974 contribuyó a mejorar la coordinación gracias al papel desempeñado por los jefes de Estado y de gobierno en la definición de la orientación política general de la construcción comunitaria.

En 1982, la iniciativa Genscher-Colombo de acta europea condujo, en 1983, a la declaración solemne de Stuttgart sobre la Unión Europea, sobre los objetivos que deben lograrse en relaciones interinstitucionales, competencias comunitarias y la cooperación política.

En 1985 el informe del Comité Dooge, preliminar al lanzamiento de la conferencia intergubernamental que dio como fruto el Acta Única Europea, tratado firmado en Luxemburgo en 1987, donde se menciona por primera vez en un documento de derecho primario la Cooperación Política Europea (CPE) en materia de política exterior y de seguridad y defensa. En su título III contenía una serie de propuestas relativas a la política exterior, y en concreto, en el apartado 6 la idea de la concertación reforzada en las cuestiones relativas a la seguridad y de la cooperación en el sector del armamento.

Es sin duda un elemento importante en nuestro camino hacia el Tratado de la Unión Europea.

En los años 80, debido a las prácticamente nulas posibilidades que ofrecía la Cooperación Política Europea en lo que podría denominarse la *hard security* junto con un

interés creciente por estos asuntos en Europa, hizo que se volvieran los ojos a la UEO como el foro más adecuado. El proceso cristalizó, a iniciativa franco-belga, en la conocida como Declaración de Roma de 1984, en la que se señalaba la necesidad de utilizar más eficazmente a la organización como forma de mejorar tanto la seguridad europea como la de los aliados atlánticos. Se preveía además la posibilidad de que, de acuerdo con el artículo 8 del Tratado de Bruselas Modificado, la organización pudiera actuar en otras regiones del mundo. A partir de ese momento comenzaron a reunirse dos veces al año los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa. Comenzaba lo que se ha dado en llamar la reactivación de la UEO, que se tradujo en la adopción, el 27 octubre de 1987, de la «Plataforma de La Haya sobre intereses europeos de seguridad». En la misma se afirmaba:

«Recordamos nuestro compromiso de construir una Unión Europea de acuerdo con el Acta Única Europea, que todos hemos firmado como miembros de la Comunidad Europea. Estamos convencidos de que la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta en tanto no incluya los aspectos de seguridad y defensa».

Además, se reiteraba el deseo de reforzar el pilar europeo de la OTAN. Como muestra de este nuevo impulso la UEO realizó sus primeras operaciones militares entre 1988 y 1990. Los escenarios fueron el estrecho de Ormuz y el norte de Irak. Durante la guerra y la posguerra irano-iraquí, los aliados europeos hicieron tareas de limpieza de minas en el estrecho y ayudaron a los refugiados kurdos después. Por último, la organización se amplió en 1988 con el ingreso de España y Portugal. Ambos pertenecían también a la OTAN.

El desmoronamiento del mundo comunista, la reaparición de la guerra en suelo europeo (Balcanes), la proliferación de conflictos intraestatales en todo el globo, y los primeros avisos contundentes del terrorismo islamista (embajadas americanas en Kenia, Tanzania, ataque al USS Cole en 1998) provocaron una nueva reacción de los países europeos y de su socio necesario en asuntos de seguridad y defensa los Estados Unidos.

El 7 de febrero de 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea (TUE en vigor desde el 1 de noviembre de 1993), que inaugura, como es sabido, la estructura de pilares. El primer pilar, comunitario, recogido en el Tratado de Roma reformado (Comunidad Europea), el segundo pilar Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el tercer pilar, Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior. Los dos últimos constituyen la gran innovación de este tratado y que hacen nacer, añadidos al primer pilar, la Comunidad Europea.

Las nuevas políticas, aunque participan de las instituciones de las comunidades (sobre todo del consejo), tienen el carácter de intergubernamentales.

La Política Exterior de Seguridad Común (PESC) quedaba articulada en el TUE como una política que abarcaría todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad, lo que suponía un enorme avance frente a la cooperación política. Sus objetivos eran, y siguen siendo, la defensa de los valores e intereses de la UE en el marco de los principios de las Naciones Unidas. El TUE o de Maastricht hablaba de la posibilidad de que el

Consejo adoptara un nuevo tipo de instrumentos; acciones comunes, sobre la base a las orientaciones generales elaboradas por el Consejo Europeo, mientras que a partir de Ámsterdam en 1997 el Tratado encomienda al Consejo Europeo definir:

«Los principios y orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los que tengan repercusión en el ámbito de la defensa».

Las posiciones comunes y las citadas acciones comunes eran los nuevos instrumentos jurídicos de trabajo, que en los casos más importantes se regían y siguen haciéndolo por el principio de unanimidad.

El entonces artículo J.4, actualmente 17, señala:

«La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

El TUE instaba en ese artículo J.4.2 a que la UEO formara parte integrante del desarrollo de la Unión, elaborando y poniendo en práctica sus decisiones con repercusión en el ámbito de la defensa. En una declaración anexa al tratado se calificaba a la UEO como:

«El componente defensivo de la Unión Europea y un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica».

Interrelación entre ambas organizaciones que se acentúa cuando el Tratado de Ámsterdam considera a la UEO ya dentro del artículo 17.1 como:

«Parte integrante del desarrollo de la Unión... la Unión fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la inclusión de la UEO en la Unión si así lo decidiera el Consejo Europeo».

El Tratado de Ámsterdam, aprobado en 1997 y entrado en vigor en 1999, tras haber sido ratificado por todos los estados miembros, según sus propias constituciones, introdujo además otras novedades. En primer lugar un nuevo instrumento jurídico: las estrategias comunes. En segundo lugar, la creación de un alto representante para la Política Exterior de Seguridad Común (actual artículo 26) para asistir al Consejo en la formulación y puesta en práctica de esa política. El primero fue nombrado en octubre de 1999 por un periodo de 5 años. Además, Ámsterdam creó un nuevo órgano, el Comité Político y de Seguridad (artículo 25).

Ya 1998 y en un ámbito bilateral, la iniciativa la vuelven a tomar los franceses pero acompañados en este caso por los británicos. La cumbre franco-británica de 4 de diciembre de 1998 reunió al premier británico Blair y al presidente francés Chirac en la ciudad francesa Saint Maló. Un comunicado tras la misma decía:

«La Unión Europea necesita estar en una posición en la que pueda jugar plenamente su papel internacional»... Para ello...»debe tener capacidad para actuar autónomamente, sustentada por fuerzas militares creíbles, medios para decidir usarlas y disposición para hacerlo con el fin de responder a crisis internacionales».

Y puesto que se estaba pensando en actuaciones en las que la OTAN no operara como tal, se indicaba la necesidad de que la Unión:

«Tuviera estructuras adecuadas y capacidad de análisis de situaciones, fuentes de inteligencia y capacidad para un planeamiento estratégico relevante, sin necesidad de duplicación innecesaria».

El Consejo de Helsinki (diciembre de 1999) fue decisivo desde el punto de vista de las capacidades militares. El Consejo fijó el objetivo de fuerza de la Fuerza de Reacción Rápida (*Headline Goal*). La declaración de operatividad de la PESD se llevó a cabo en el Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2000:

«A través del continuo desarrollo de la PESD, el fortalecimiento de sus capacidades, tanto civiles como militares, y la creación de las estructuras de la UE apropiadas, la UE es ahora capaz de realizar algunas operaciones de gestión de crisis».

El 13 de noviembre de 2000, el Consejo de Ministros de la UEO en Marsella acordó iniciar la transferencia de las competencias a la Unión Europea, como desarrollo de la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política europea de seguridad y defensa (PESD), disolviéndose definitivamente el 31 de marzo de 2010 tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

En un discurso en el Instituto de Altos Estudio de la Defensa de París, en junio de 2001, el presidente francés Jacques Chirac decía:

«Como francés y como europeo, estoy convencido de que a largo plazo nuestra seguridad descansará en tres pilares complementarios fundamentales: respeto por el Estado de derecho, la modernización y europeización de las capacidades militares, y la disuasión nuclear permanente».

Todo el mundo conoce los progresos alcanzados desde Saint-Malo. Se decía entonces que eran necesarias decisiones fundamentales, relacionadas tanto con la defensa europea como en el desarrollo y adaptación de nuestras fuerzas armadas.

Pero el entonces secretario general de OTAN lord Robertson declaraba en marzo de ese mismo año de 2001:

«No hay, y no habrá un Ejército Europeo único. No habrá una Fuerza Europea permanente. Las Fuerzas Armadas nacionales seguirán siendo lo que son, fuerzas nacionales bajo el mando de gobiernos nacionales».

Si los europeos desean un papel global:

«Deberían centrarse en reforzar sus capacidades en lo que mejor hacen, es decir, gestión –no militar– de crisis y reconstrucción posconflicto».

Es decir otro británico defendiendo los intereses americanos a toda costa y dejando a Europa con la gestión no militar, para la militar ya estaba la OTAN, que viene a ser lo mismo que decir que ya estaban los Estados Unidos.

Siguiendo la línea de iniciativas y propuestas, la cumbre franco-británica de Le Touquet el 4 de febrero de 2003 introduce tres iniciativas: la de solidaridad ante el terrorismo y otros riesgos, la de avanzar en capacidades con la creación de una Agencia de Armamento, a la vez que expresaba la conveniencia de crear una Fuerza de Reacción Rápida que se pudiera desplegar en 5/10 días. Ese mismo año, en otra reunión que sobre defensa europea mantuvieron el 29 de abril Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo, las novedades fueron: la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en el ámbito de la defensa y la de establecer un núcleo colectivo de planeamiento y conducción de operaciones, a instalar en Tervuren.

En el año 2003 la UE lanza tres operaciones.

- La primera en Bosnia-Herzegovina de carácter civil, formación de policía.
- La segunda, Concordia, en Macedonia, es militar para implementar el Acuerdo Marco de Ohrid, que puso fin al conflicto con los guerrilleros albaneses.
- La tercera operación, Artemisa, en la República Democrática de Congo, en el marco de la RES 1484 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

También en 2003, en el Consejo Europeo de Salónica de junio, se presentó el conocido como Documento Solana «Una Europa segura en un mundo mejor», la primera estrategia europea de seguridad que adopta la UE como tal. La UE aprobó su Estrategia Europea de Seguridad (EES) en diciembre de 2003 siguiendo la estela de la estrategia estadounidense de seguridad nacional de 2002 y anticipándose en el tiempo a las estrategias de seguridad nacional que han ido adoptado algunos de sus Estados.

Aunque por su denominación se sugieren parecidos a documentos similares, como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 de EE. UU., para algunos analistas del momento la EES se diferencia de las anteriores en muchos aspectos esenciales:

- La UE es un actor multilateral, no único como los Estados Unidos, y hay dispersión de intereses e instrumentos entre comisión, consejo y Estados miembros.
- En segundo lugar, la seguridad nacional es una competencia exclusiva de los Estados miembros, la UE solo dispone del ejercicio de la competencia que le deleguen sus Estados miembros y no responden de sus actos de seguridad ni ante el Parlamento europeo ni ante los ciudadanos europeos.
- En la UE y se da la paradoja de que estando la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) subordinada a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la PESC no cuenta con una estrategia de orientación mientras la PESD sí la tiene, una anomalía que solo se explica porque la UE sigue siendo un actor en formación.

El desarrollo de las políticas de seguridad y defensa de la UE ha dependido históricamente, sobre todo, de la iniciativa de Francia, que la sigue liderando desde la cumbre franco-británica de St. Malo. Es en 2008, cinco años después cuando se realiza, bajo presidencia francesa, una primera y única revisión de la EES.

Pero en mi opinión el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –ofrecer seguridad en un mundo en evolución–, no es una actualización de la EES, ni tan siquiera una evaluación de los resultados de la EES tras cinco años de ser definida, ni una declaración formal que aporte nuevas líneas de acción al respecto; es solo un discurso institucional sobre el estado de la PESD, sin la menor relevancia formal ni solemnidad.

Se entiende por tanto, que la EES de 2003 sigue en vigor, dejando sumida a la PESD en un limbo estratégico:

En los últimos cinco años, la UE ha realizado avances sustanciales. Cita el informe. Ahora bien, pese a todos los logros conseguidos, la aplicación de la estrategia europea de seguridad sigue siendo un trabajo en curso. Si queremos realizar todo nuestro potencial, es preciso que seamos aún más capaces, más coherentes y más activos.

Pero, sintetizando, la política europea de seguridad y defensa no progresará con informes de circunstancias y declaraciones voluntaristas, sino que se ha de construir a partir de las capacidades y medios concretos con que se las dote.

Las estrategias son imprescindibles para articular objetivos e instrumentos y el fallo de unos u otros hace fracasar a la estrategia. Para ser un actor global, la UE debe contar con todos los instrumentos necesarios y si los Estados miembros no pueden, quieren o piensan aportarlos, entonces sobran declaraciones, informes y estrategias.

PARTE SEGUNDA

El presente

La Unión Europea, esa criatura nacida en 1951 con los tratados del carbón y del acero, y hoy ya toda una dama en sus sesenta, tomó un día la decisión de ser un actor global. No fue sencillo para la dama adoptar ni poner en práctica esa decisión. No obstante, convencida de que podía hacerlo, empezó su andadura con el Tratado de Maastricht en 1992 y como hemos visto lo fue completando en Berlín, Ámsterdam, Saint Maló, Helsinki y Niza. Después creó en 2003 su estrategia de seguridad y defensa y por último culminó su andadura en este campo con el tratado de Lisboa en 2009.

Quiero mostrarles en esta parte de mi exposición cómo se encuentra actualmente, con qué herramientas organiza su política exterior de seguridad común y su subordinada la política común de seguridad y defensa.

Para conocer el estado actual es imprescindible remontarse al Tratado de Lisboa, con el que se culmina el proceso iniciado en Maastricht y a la vez se marca el princi-

pio del desarrollo ya orgánicamente estructurado de la política exterior de seguridad común.

En Lisboa se enfoca la PCSD como una parte de la caja de herramientas de la UE. Esta caja contiene herramientas de todo tipo, son herramientas políticas, diplomáticas, legales financieras, de ayuda al desarrollo y por supuesto también capacidades militares. Esto es lo que constituye la aproximación global como respuesta a una crisis o en términos ingleses el *Comprehensive Approach*.

Para manejar ese conjunto de herramientas en Lisboa se crean dos figuras claves; la figura del Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior, además de otras ideas como ya les he explicado de asistencia mutua entre los Estados miembros, la cooperación estructurada permanente y una cláusula de de solidaridad entre estados, que obliga a los Estados miembros a actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad en caso de que uno de ellos sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe de origen natural o humano.

La alta representante, como saben este puesto lo ocupa la británica Catherine Ashton, es quien dirige y ejecuta toda la política exterior de seguridad común de la UE, si bien hay que dejar claro que, pese a su incuestionable influencia, no es ella quien tiene la última palabra a la hora de decidir si se lanza una operación militar o una misión civil, esa responsabilidad le corresponde a los Estados miembros representados en el Consejo.

Desde que lady Ashton ocupa ese puesto se han lanzado tres operaciones civiles pero ninguna militar, lo que contrasta con la actividad del anterior alto representante en cuyo mandato se lanzaron ocho operaciones militares y doce misiones civiles.

El Servicio Europeo de Acción Exterior es una especie de Ministerio de Asuntos Exteriores y en menor medida de Defensa, juntos en una sola organización, es el primer servicio diplomático multinacional y por supuesto uno de los más grandes del mundo, cuenta en la actualidad con un potencial humano de unas 3.000 personas, con previsiones de alcanzar hasta las 8.000. De las tres mil actuales, 200 son militares lo que nos da una idea del peso del componente defensa dentro del servicio.

El Estado Mayor de la UE es su parte de expertos militares recibiendo por tanto directrices y trabajo del servicio en el que está encuadrado y al mismo tiempo los recibe del Comité Militar de la UE, su jefe actual es un TG holandés.

Esta doble dependencia del EM de la UE del Servicio de Acción Exterior y del Comité Militar crea una especie de esquizofrenia que puede llegar a provocar tensiones. Las demandas del Servicio de Acción Exterior al Estado Mayor de la UE son cada vez mayores, atenderlas está poniendo en peligro la atención que demanda el Comité Militar.

El Comité Militar es el principal organismo militar del Consejo. Dirige todas las actividades de la Unión y da direcciones al Estado Mayor, pese a la relevancia de este organismo no mereció la atención en el tratado de Lisboa y su regulación es anterior al mismo. Está compuesto por los JEMAD quienes está representados permanentemente

por los MILREP su presidente es un general sueco quien será relevado el próximo mes por un general francés.

El asunto del planeamiento y conducción de las operaciones militares y de las misiones civiles de la UE es un tema muy importante y aún no resuelto de manera definitiva. Cuando se trata de una misión civil el problema es más fácil ya que la CPCC *Civilian Planning and Conduct Capability* se constituye en cuartel general y su jefe actúa siempre como comandante civil. Se nombra un jefe de misión para actuar en el escenario y ambos ejecutan la conducción a nivel estratégico y operacional.

Pero el asunto se complica cuando se trata de operaciones militares al no haber un OHQ permanente de la UE. Teóricamente habría tres posibilidades, la de usar un OHQ ofrecido por los Estados miembros, la de usar medios y capacidades de la OTAN y la de usar el OPSCEN, pero la realidad es que solo la primera opción es viable porque la segunda opción, la de usar los medios OTAN, conocida como opción Berlín + está vetada permanentemente por Chipre, un Estado miembro que veta toda opción en que la OTAN o Turquía estén involucrados. Por otro lado la opción tercera también está vetada por otra serie de Estados miembros, diríamos los atlantistas, que consideran que establecer una capacidad permanente y estable de planeamiento y conducción en la UE supone duplicar los cuarteles generales de la alianza, razón por la que se oponen.

Así pues solo resta la posibilidad de usar los CG ofertados por las naciones que en este momento son el de UK (Northwood), DE (Postdam), FR (Mont Valerien), IT (Roma) y GR (Larissa).

La única solución posible no es la mejor, puesto que un OHQ nacional necesita ser reforzado con los correspondientes *augmentées* de la UE. El último caso vivido durante la crisis de Libia en el verano de 2011 con la activación del OHQ de Roma puso en evidencia esa dificultad.

En el desarrollo de las capacidades de la UE participan de forma activa el Comité Militar de la UE, el Estado Mayor de la UE y la Agencia Europea de Defensa; les hablaré ahora de este organismo.

La Agencia Europea de Defensa tiene por misión apoyar a los Estados miembros y al Consejo para mejorar las capacidades europeas de defensa en el área de la PCSD. Su principal órgano decisorio es el *Steering Board* presidido por la alta representante y compuesto por los ministros de Defensa de los Estados miembros.

Las principales tareas de la EDA son:

- Desarrollo de capacidades de defensa.
- Promoción de la investigación en tecnología para la defensa.
- Promoción de la cooperación en el área de armamento.
- Creación de un mercado competitivo de equipamiento para la defensa y fortalecimiento de la base tecnológica e industrial europea.

El Consejo Europeo decidió en su reunión de Gante en diciembre de 2010 dar un nuevo impulso al desarrollo de capacidades al servicio de la PCSD; para ello creó el concepto *Pooling & Sharing* que corre en paralelo al concepto *Smart Defence* de la OTAN.

¿Qué es *Pooling and Sharing*?

Nos referimos a *Sharing* cuando uno o más países proporcionan a sus socios capacidades o equipo (transporte aéreo, por ejemplo) o se hace cargo de una tarea en lugar de otro país. Si esto ocurre de forma permanente, los socios pueden reducir esta capacidad, y por ende reducir costes.

En el caso de *Pooling*, las capacidades nacionales de uno o varios países son proporcionadas para otro país. Se crea una estructura multinacional especial para poner en común estas aportaciones y coordinar su despliegue. Esto permite a los países obtener un mayor número de unidades o disponer de una capacidad compartida que un Estado solo no podría disponer por razones de coste.

En las conclusiones del Consejo sobre el desarrollo de la capacidad militar de diciembre de 2010, los Estados de la UE declararon que P&S es una solución con la que preveían ahorrar costes y aumentar la eficacia de sus recursos militares. La OTAN que persigue objetivos similares con su iniciativa *Smart Defense*, ha oficializado la misma en mayo de 2012, en la cumbre de Chicago. Pero, hasta el momento no hemos visto nada nuevo, P&S no es más que un nuevo término para denominar la misma cooperación en defensa que los países de la UE han estado practicando desde hace décadas. ¿Qué es el centro de satélites de Torrejón, si no un ejemplo de *Pooling*? Y en cualquier caso, para que P&S tenga éxito, es necesario:

- Una cultura estratégica similar.
- Una proximidad regional.
- Que los países y sus fuerzas armadas tengan tamaño similar.
- Que su interpretación de los objetivos de la cooperación sean los mismos.
- Confianza y solidaridad entre los socios.
- Igualdad de condiciones competitivas para las industrias de defensa.

Se han lanzado a través del concepto *Pooling & Sharing* varios proyectos: reabastecimiento en vuelo, capacidades médicas y hospitalarias de campaña, entrenamiento en materia naval y contra IED y se trabaja ampliamente en aspectos de *Training & Education*.

Como les dije antes nuestra dama, la UE, quiere ser un actor global y concibe esa globalidad desde un doble aspecto, desde el aspecto geográfico, es decir, siendo capaz de actuar en cualquier parte del mundo, y desde el aspecto funcional actuando con una amplia gama de instrumentos muy variados de los que las capacidades militares son tan solo una parte más, es el *Comprehensive Approach* del que antes les hablé. Esta sí que es la gran virtud de la UE y aquí sí que está su valor añadido. Ninguna otra

organización mundial es capaz de poner en marcha instrumentos económicos y financieros, disponer de instrumentos diplomáticos, ayudas al desarrollo, sistemas judiciales, materias policiales como control de fronteras, lucha contra el crimen organizado, blanqueo de dinero y por supuesto si es necesario de un potencial militar, que cada vez trata menos de usar.

Este enorme potencial de la UE ocasiona que algunos de sus componentes, y me refiero al militar, pueda sentirse infravalorado, frente al importante papel que tiene en otras organizaciones como la OTAN. Debemos ser realistas, en la UE se habla poco de lo militar y menos aun de la defensa colectiva.

Como conclusión la UE es la campeona del *Comprehensive Approach*, pero los asuntos militares están poco atendidos, de ello se deduce que en los últimos años no se ha lanzado ninguna operación militar, que la alta representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior tenga tan solo una visión civilista de la PCSD, lo que les decía al principio de mi intervención mucho de las dos «des» de desarrollo y diplomacia y poco de la «de» defensa.

Nuestra dama sabe que es la campeona del CA, ha apostado fuerte por él y sabe que en este campo, ninguna otra organización, aunque lo intente, le puede hacer sombra.

PARTE TERCERA

El futuro

En el documento de opinión publicado por el IEEE titulado «defensa colectiva y seguridad compartida» se dice que «la Unión Europea dispone de una política común de seguridad y defensa, que establece una larga serie de disposiciones relativas a la seguridad internacional» pero continúa afirmando que:

«En realidad, las limitaciones que el Tratado de Lisboa impone a la defensa común, hacen que la política común de seguridad y defensa sea por el momento únicamente una política de seguridad».

El Tratado de Lisboa sigue sin crear la Europa-nación. Da un nuevo paso en esa dirección con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, aunque sigue sin estar completamente definida una política exterior europea ni, por lo tanto, una política europea de seguridad y defensa. La defensa europea (la clave de la D de la PCSD) sigue pospuesta a pesar de la existencia de la cláusula de ayuda y asistencia mutua del Tratado de Lisboa.

La «Europa-nación» necesita unas Fuerzas Armadas y mientras no se profundice en la unidad política de Europa, esta puede prescindir de su legítima defensa, puesto que los Estados europeos (no «Europa» en su conjunto) desarrollan su defensa colectiva a través de la OTAN. Si la unidad política avanza y se desarrolla la PCSD, en algún momento se hará imprescindible disponer de capacidad «europea» (no «de los europeos») de defensa.

Hay que seguir progresando en las capacidades civiles y militares, acometer nuevas operaciones de seguridad, elaborar doctrina y procedimientos. Y, sobre todo, hay que tener «paciencia estratégica». La existencia de la OTAN, la divergencia de puntos de vista sobre los resultados de la construcción europea y las reticencias nacionales frente al traspaso de soberanía relegan a la PCSD a misiones secundarias de gestión de crisis fuera del territorio europeo.

En su artículo «La PCSD tras el Tratado de Lisboa», documento publicado por el IEEE, Jean Dominique Merchet afirma que: «la defensa europea es una ilusión», pero yo opino que con la actual crisis económica, la impotencia de las defensas nacionales europeas está convirtiéndola en una esperanza o en una realidad indiscutible. En definitiva, los nuevos horizontes de la defensa revelan la existencia de tres necesidades en las que habrá que profundizar:

- La necesidad de un enfoque global de la seguridad de los Estados, la consolidación de una gobernanza global capaz de tener en cuenta los riesgos con consecuencias «universales» y la creación de un observatorio mundial de los riesgos de la seguridad que permita medir y resolver los efectos negativos de la globalización.
- La necesidad de dar un nuevo impulso a la construcción europea con el fin de establecer un nuevo polo de poder e influencia que contribuya a salvaguardar los intereses comunes y específicos de los países europeos, que genere la autonomía de acción necesaria en el continente y los medios deseables para hacerla posible.
- La necesidad de redefinir el ámbito y las formas de acción para la intervención de las fuerzas militares en el nuevo contexto.

Pero retornemos a la realidad, Europa está perdiendo, día a día, la capacidad de emprender una acción militar más allá de sus propias fronteras y a su vez EE. UU. ha anunciado que va a reducir su apoyo a los europeos en la OTAN. Por otra parte, las capacidades militares crónicamente subdesarrolladas están en riesgo de disminución aún más. Aparatos de defensa se están reduciendo rápidamente como resultado de la crisis financiera. Las capitales de la UE han presentando *Pooling and Sharing* como la solución mágica a esta crisis de defensa.

Sin duda las iniciativas bilaterales y multilaterales de P&S están experimentando un florecimiento desde 2010. Destacan el Tratado Franco-Británico de Defensa, la cooperación entre los cuatro países del Grupo Visegrad (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría), el Triángulo de Weimar (Alemania, Francia y Polonia) y la Iniciativa de Gante.

Tres temas son sistemáticamente ignorados al hablar de P&S: la especialización de funciones, la industria de armamentos y las inversiones adicionales. La especialización de funciones se lleva a cabo si un Estado renuncia a ciertas capacidades, y se concentra solo en algunas otras. Muchos países europeos se niegan a hacerlo ya que tienen miedo de la dependencia mutua. Tenemos confianza en que algún país de la UE nos preste sus capacidades en caso de un ataque a nuestras plazas del norte de África. Seguro que muchos de ustedes piensen como yo: ¡no!

A medio plazo, P&S permitiría dismantelar estructuras industriales superfluas y costosas. Sin embargo, en caso de tener que escoger entre instalaciones alemanas y espa-

ñolas, ¿por quién optaría la UE?... ¡Efectivamente!... Se corre el riesgo no solo de perder mano de obra nacional, para terminar pagando a países como Francia, Reino Unido o Alemania, probablemente más por la misma capacidad, sino que el proceso se hace irreversible al perder el *Know How*. Los Estados están bloqueando un mayor nivel de eficiencia económica o de eficacia militar, aferrándose a su deseo de decidir unilateralmente sobre los intereses de sus fuerzas armadas. Queremos que Reino Unido –o la señora Ashton que es lo mismo– sea quien decida sobre nuestras fuerzas armadas y sus misiones.

Se hace necesario un enfoque integral hacia el problema del P&S, que sin ser la panacea, es un pilar necesario para salvar la futura defensa europea. Pero P&S solo puede proporcionar soluciones si los Estados están dispuestos a replantear la prioridad de la soberanía política sobre la eficacia militar y la eficiencia económica.

La UE ha puesto en marcha, como hemos visto, numerosas misiones PCSD desde 2003, pero como recuerda Félix Arteaga, del Instituto Elcano, se sabe muy poco sobre ellas. La información disponible en fuentes abiertas se reduce a la que ofrece el Consejo en su portal y solo en los últimos años han comenzado a aparecer valoraciones externas. Frente a la descripción acrítica y complaciente de los informes oficiales, las valoraciones independientes coinciden en señalar algunas carencias que se repiten en las misiones: falta de estrategia en los mandatos, limitados resultados para solucionar los problemas de fondo, déficit democrático de su gestión, dificultad de coordinar las intervenciones, la diferencia de culturas estratégicas entre los Estados miembros o la falta de capacidad de planeamiento militar.

Recientemente aparecía en un boletín de *Europe Diplomacy & Defence* un análisis de Olivier Jehin sobre la situación del Servicio de Acción Exterior Europeo (SEAE) a mitad de mandato de Catherine Ashton que comenzaba con algunos hechos y datos:

- Las posiciones adoptadas por la alta representante promocionan la cooperación con la OTAN, reduciendo el alcance de la UE a lo político. Este enfoque es extrañamente similar al tradicional enfoque británico, de reservar cualquier papel militar para OTAN.
- La cadena de mando europea para África (donde es esencial el papel de la EU en prevención de conflicto, en cooperación con Naciones Unidas y la Unión Africana) está casi completamente en manos británicas: el alto representante, el director gerente para África, el subdirector para el Cuerno de África, los representantes especiales para Sudán y Unión Africana, y el comando de Atalanta, en Northwood.
- El esfuerzo de comunicación sobre el papel de La Unión en el mundo y las operaciones en marcha es inexistente.

Pero ¿necesita la UE una nueva estrategia europea de seguridad? Se preguntan Pol Morillas y Eduard Soler i Lecha, las revueltas árabes así lo hacen pensar. Si se preguntara a líderes políticos y expertos cuál es la estrategia europea tras la primavera árabe, es probable que su respuesta consista en enumerar una larga lista de nuevos instrumentos y programas. La coyuntura de crisis en la que Europa se encuentra y la dificultad para poner en funcionamiento los engranajes de la política exterior europea dificultan pasar de la lógica de los instrumentos a la lógica de la estrategia, lo que indica una confusión

estratégica entre la definición de las líneas maestras de política exterior de la Unión hacia la región y sus instrumentos (incluyendo la política de vecindad).

¿Cómo piensa adaptarse Europa a la emergencia de un Mediterráneo fragmentado, multipolar y ampliado? Se ha configurado una región políticamente fragmentada, con velocidades de democratización divergentes. La coexistencia de un islamismo rampante, con sociedades civiles fuertemente organizadas, movimientos juveniles y de mujeres, sectores del antiguo régimen y fuerzas de seguridad omnipresentes dibujan un escenario de sociedades multipolares, con las cuales la interlocución de la UE será cada vez más compleja.

Finalmente, europeos y norteamericanos están perdiendo el monopolio de la influencia en el Mediterráneo. Turquía, los países del Golfo, Irán, China o Rusia están cada vez más presentes en términos de influencia diplomática e intereses económicos y geoestratégicos, por lo que la UE deberá poner al día sus políticas hacia organizaciones regionales como el Consejo de Cooperación del Golfo o la Liga Árabe. Para hacer frente a estas transformaciones hace falta algún tipo de dirección estratégica. Su ausencia tiene mucho que ver con el contexto institucional y la actual crisis del modelo de integración europea.

A la pregunta cuál sería en el futuro la estrategia europea de seguridad, mi respuesta es que a corto plazo depende de los objetivos que marque la política común de seguridad y defensa, actualmente inexistentes, por lo que habrá que esperar al menos a la finalización del mandato de la señora Ashton. Mientras tanto tan solo tendremos instrumentos y presupuestos, es decir, herramientas que no sabemos con qué fin emplear; se mantendrá o actualizará la EES de 2003, debido a su «ambigüedad constructiva». A medio-largo plazo, Europa no se puede permitir no disponer de una estrategia común.

PONENCIAS DE LA MESA REDONDA
ÁREA 4
España y las operaciones militares
en la UE

UN MARCO ESTRATÉGICO PARA EL CUERNO DE ÁFRICA



D. JUAN FRANCISCO PITA PORTO
Tcol. profesor del Dpto. de Operaciones de la EGE

UN MARCO ESTRATÉGICO PARA EL CUERNO DE ÁFRICA

D. JUAN FRANCISCO PITA PORTO
Tcol. profesor del Dpto. de Operaciones de la EGE

UN MARCO ESTRATÉGICO PARA EL CUERNO DE ÁFRICA¹

Resumen

La evolución política del Cuerno de África en los últimos 50 años ha sido turbulenta. El objetivo de la Unión Europea es por tanto apoyar a la gente de la región para conseguir mayor paz, estabilidad, seguridad, prosperidad y un gobierno responsable.

El compromiso de la UE será de apoyo a nivel regional y nacional para conseguir un entorno conducente a la paz, la seguridad y la justicia, el buen gobierno y basado en los principios democráticos de inclusión, el gobierno de la ley, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo socioeconómico, basado en la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio (MDG) con la debida consideración a la equidad, al cambio climático y al desarrollo sostenible.

Los intereses de la Unión Europea en el Cuerno de África están definidos por la importancia geoestratégica de la región, el tradicional compromiso de la UE con los países de la región, su deseo de apoyar el bienestar de las gentes y la necesidad de la Unión Europea de proteger a sus propios ciudadanos de las amenazas que emanan de algunas partes de la región así como dirigir los desafíos comunes.

Para conseguir su objetivo de paz, estabilidad, seguridad, prosperidad y gobierno efectivo, la UE:

¹ Para el objeto de este documento, el Cuerno de África se define como los países que pertenecen a la Autoridad Inter-Gubernamental para el Desarrollo (IGAD): Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudan, Sudán del Sur y Uganda.

- Apoyará a todos los países de la región a construir robustas y creíbles estructuras políticas, incluidas instituciones civiles, permitiendo a las gentes del cuerno expresar sus legítimas aspiraciones políticas y asegurar que sus derechos humanos básicos y libertades sean respetadas.
- Trabajar con las naciones de la región y con las organizaciones internacionales (especialmente las Naciones Unidas y la Unión Africana) para solucionar los conflictos actuales, particularmente en Somalia y en Sudán, y evitar futuros conflictos potenciales entre o dentro de los países.
- Asegurar que, hasta que lo anterior esté conseguido, la inseguridad de la región no permite la seguridad de otros más alejados de sus fronteras, por ejemplo, a través de la piratería, el terrorismo o la inmigración ilegal².
- Apoyar los esfuerzos para promover el crecimiento económico de todos los países y las gentes de la región, permitiéndoles reducir la pobreza, incrementando la prosperidad y disfrutar los beneficios que la globalización pueda traer.
- Apoyar la cooperación regional política y económica y reforzar el papel de las comunidades económicas regionales para canalizar las tendencias y desarrollos positivos a lo largo de las fronteras nacionales.

Para incrementar la coherencia, la calidad, el impacto y la visibilidad de la acción multifacética de la UE en la región, un representante especial de la UE, en estrecha colaboración con el representante de la Unión Europea para Sudán y Sudán del Sur, contribuirán a la aproximación regional de la UE a los diferentes desafíos a los que se enfrenta el Cuerno.

El marco propone varios caminos que la UE puede tomar en esta aproximación estratégica que le permitirán hacerlo junto con la propia región y otros elementos asociados. Identifica áreas para actuar, en acciones específicas, en la forma de «sub-estrategias» y planes de actuación que estarán sujetos a las correspondientes decisiones de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros.

El alto representante y el Servicio de Acción Exterior Europeo (EEAS), el representante especial de la Unión Europea, las delegaciones de la UE en la zona, la Comisión Europea y los Estados miembros trabajarán juntos para implementar este marco.

UN MARCO ESTRATÉGICO PARA EL CUERNO DE ÁFRICA³

1. Contexto y desafíos

El Cuerno de África es un área de gran diversidad. Muchos de sus países han experimentado o están experimentando periodos de violentos conflictos civiles, cuyo legado impacta directamente tanto en la política como en la sociedad. A pesar de su diversidad, los problemas de la región están intrínsecamente entrelazados, lo que pasa en un país puede tener un

² Debido a su proximidad al Cuerno, Yemen requiere una particular atención.

³ Para el propósito de este trabajo, el Cuerno de África incluye a los países que pertenecen al «Inter-Governmental Authority for Development» (IGAD): «La Autoridad intergubernamental para el desarrollo». Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Uganda.

profundo impacto en los otros y, los problemas de uno, se resuelven a menudo solamente con la implicación de los otros. Hay, pues, una lógica para tratar a la región como un todo.

La UE reconoce que, para hacer que su futuro compromiso sea más efectivo, debe buscar un enfoque global para dirigir los desafíos entrelazados de la región que quedan expuestos debajo. A través de este enfoque, la UE prestará una atención especial a las causas fundamentales, a los dirigentes del conflicto, y a la demora en el desarrollo.

Una gobernanza irresponsable y/o la corrupción, mezclada con las tensiones sociales o las injusticias, se han manifestado violentamente en algunas partes del Cuerno. En otras, la ausencia del imperio de la ley o el vacío administrativo ha permitido que, por ejemplo, la piratería y el terrorismo hayan florecido en Somalia, y que grupos armados tales como «The Lord's Resistance Army (LRA)» subsistan en remotas áreas fronterizas. Los últimos afectan a la población local pero los primeros han alcanzado ahora una magnitud que amenaza a la seguridad internacional y, directamente, a los intereses de los Estados miembros de la Unión.

La rivalidad interestatal, a menudo sobre fronteras en disputa, el uso de recursos hídricos, o como resultado de los movimientos forzados de gente, también pueden provocar la posibilidad de que surjan conflictos tanto entre Estados, como dentro de los Estados. La disputa sobre la frontera bloqueada entre Etiopía y Eritrea tiene un significado especial por su influencia en la política regional, por ejemplo, a través de intervenciones autorizadas en el conflicto somalí.

La pobreza persistente, a menudo es la consecuencia del conflicto; destruye la estabilidad de donde dependen el crecimiento económico y la inversión, y niega a mucha gente de la región la esperanza de un futuro mejor que ellos merecen.

El cambio climático supone un desafío adicional para todos los países de la región. Exacerba las presiones sobre la escasez de recursos ya aprovechados al máximo debido al crecimiento de la población, pero los países del Cuerno tienen poco control directo sobre ello. El sustento de un elevado número de gente afectada por la extrema pobreza y la inseguridad alimenticia del Cuerno han empeorado por las lluvias y los rendimientos de las cosechas irregulares, una mezcla de los efectos del cambio climático y las aplicaciones de políticas inadecuadas.

La migración, como resultado de los recursos cada vez más limitados, la presión del aumento de la población debido a los altos índices de natalidad, los flujos de refugiados como respuesta a una inestabilidad política, así como el nomadismo tradicional a través de fronteras modernas es un desafío profundamente sentido en la región y más allá de su entorno.

La proliferación de las armas ligeras, como resultado de los conflictos dentro de la región y más allá hace que las disputas antiguas sobre los recursos (incluyendo los rebaños) sean más violentas y más difíciles de resolver por medios pacíficos.

La región carece de la organización regional lo suficientemente eficaz para hacer de mediadora en disputas y fomentar la cooperación. Como componente básico de la arquitectura de la seguridad y paz africanas, «The Inter-Gubernamental Authority for

Development (IGAD) –La autoridad intergubernamental para el desarrollo– ha ido construyendo sus capacidades lentamente, pero debe continuar desarrollando la capacidad de su secretaría para resolver los problemas políticos y el conflicto regional.

El resultado de estos desafíos ha sido el de una inestabilidad crónica en algunas partes de la región, especialmente en Somalia, pero también en Sudán, Sudán del Sur y en partes de otros Estados. Como en otros lugares de África, esto ha reflejado la existencia de unas instituciones estatales débiles haciendo que resulte difícil combatir el crimen organizado, el terrorismo y los grupos armados. La falta de oportunidades de empleo para los jóvenes, como consecuencia de un conflicto continuo, y la pobreza, pueden alentar a la radicalización o movilización por parte de las fuerzas políticas que encuentran conveniente echar la culpa a objetivos externos lo que en realidad son males internos. O puede llevar simplemente a que la actividad criminal, tal como la piratería, amenace la actividad económica no solo en la región sino en el mundo entero.

La sorprendente experiencia de los países vecinos del norte de África y de la península arábiga pone de relieve la necesidad de una oposición válida como salida necesaria para la expresión de diversos puntos de vista políticos y el establecimiento de diferencias de opinión. Estos sucesos podrían tener un impacto político en el mismo Cuerno o en la cooperación regional. La UE se comprometerá en el apoyo de relaciones prósperas y pacíficas para el beneficio mutuo de los países de la región más amplia del Cuerno. Como indica el análisis, los desafíos del desarrollo están estrechamente unidos a los de la seguridad y al encuentro de una estructura política que sea, a la vez, sólida y representativa. Hay que tener en cuenta las circunstancias. Dada la fuerte implicación de la UE en la región, en términos de asistencia al desarrollo, comercio y lazos entre nuestros pueblos, la UE asegurará continuidad y coherencia de las diferentes corrientes políticas, a través de un compromiso más eficaz. La situación volátil en el terreno merece flexibilidad y habilidad para adaptarse rápidamente a los instrumentos y enfoque de la UE.

2. Compromiso de la Unión Europea

La UE está fuertemente comprometida con la región, con su implicación centrada en cinco áreas principales: la asociación, el diálogo político, la respuesta a las crisis, la gestión de las crisis y la relación comercial.

El fundamento institucional de la relación de la UE con la mayoría de los países de la región es el *Cotonou Agreement* («El Acuerdo de Cotonou»). Este proporciona:

a) Un desarrollo de asociación con el apoyo financiero a través del «European Development Fund» (EDF) – «El Fondo de Desarrollo Europeo» para países particulares en la forma de asignaciones económicas regionales. La décima EDF, actualmente en ejecución, proporciona a los países⁴ del Cuerno un total de dos

⁴ Sudán no reúne los requisitos necesarios para la financiación de la 10.ª EDF pero se beneficia de 150 millones de euros detraídos de la 9.ª EDF. (Decisión del Consejo 2010/406/EU del 12 de julio de 2010). Mientras Somalia no firme el Acuerdo de Cotonou, reúne los requisitos para la financiación de la 10.ª EDF por parte de la Comisión europea cumpliendo con la función de «National Authorising Officer» («Oficial nacional encargado de otorgar las autorizaciones») para el país.

billones de euros a través del apoyo bilateral y, además, una participación de 645 millones de euros a organizaciones regionales que incluyen IGAD⁵ para proyectos regionales. Los programas indicativos nacionales se negocian con cada país en particular e incluyen apoyo al desarrollo rural y la agricultura, las infraestructuras, la gobernabilidad, la educación, entidades no estatales, el comercio, el desarrollo del sector privado y apoyo macroeconómico. Los retos de la implementación incluyen asuntos sobre la gobernabilidad (p. ej. la corrupción), las restricciones en la capacidad de absorción relacionadas con la cogestión de fondos, la fragilidad del Estado y las restricciones en el funcionamiento de la sociedad civil.

b) Diálogo político no solo con los países del Cuerno de África sino también de la zona (IGAD) (Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo).

La ayuda al desarrollo de la UE está fuertemente unida a los MDG (Objetivos del Desarrollo del Milenio) e implementada de acuerdo con las previsiones de ayuda efectiva adoptadas en la Declaración de París de 2005 y con la Agenda de Acción de Accra (2008).

Las relaciones comerciales entre los países de la IGAD y la UE están determinadas principalmente por las previsiones del Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) de *Todo excepto las armas* que proporciona acceso libre de impuestos a los mercados de la UE para prácticamente todos los productos procedentes de los países menos desarrollados (es decir, todos excepto Kenia). La UE negocia Acuerdos Económicos Conjuntos (EPA) con los países de la IGAD⁶ a través de la Comunidad de África del Este (EAC)⁷ y África Oriental y Meridional (ESA).

Se mantiene el diálogo político expuesto en el artículo 8 del Acuerdo de Cotonou, pero el compromiso político de la UE con los países del Cuerno de África va más allá del mero diálogo formal, como ya estaba previsto en otro lugar del Acuerdo. En Somalia, la UE ha guiado con firmeza a la nación somalí hacia un proceso democrático más profundo, en tanto que en la parte sur y central de Somalia la UE ha desempeñado un papel clave al fomentar un camino hacia una regulación constitucional. La UE ha proporcionado apoyo con regularidad a los procesos electorales de los países del Cuerno de África por medio de comisiones electorales, y a través de las misiones de observación en las elecciones, además de proporcionar apoyo técnico y de formación al marco institucional de Estado –tribunales, justicia, administración, gestión financiera y gobernabilidad–. La necesidad de reforzar la ley, un objetivo a largo plazo en la estrategia conjunta de África y la UE (JAES), es un elemento clave en el diálogo político con la región y este asunto también respalda el reconocimiento en el Acuerdo de Cotonou el cual reconoce que la Corte Penal Internacional (ICC) es una parte integral del marco internacional para construir la paz y la justicia. La UE cree firmemente que el ICC tiene un papel determinante al promover normas internacionales de comportamiento durante los conflictos y también en evitar dichos conflictos.

⁵ Los otros son COMESA, EAC y el IOC.

⁶ Excepto Somalia.

⁷ Kenia y Uganda son miembros.

Como respuesta humanitaria, la UE está proporcionando ayuda humanitaria basada en las necesidades existentes a las personas que sufren a causa de la sequía y los conflictos, incluyendo a personas desplazadas dentro del país (IDP) y refugiados, en perfecta conexión con los principios humanitarios de neutralidad, imparcialidad e independencia. La cifra de ayuda humanitaria está actualmente por encima de los 760 millones de euros para toda la zona en su conjunto.

La respuesta a la crisis y su gestión ha sido el área de mayor crecimiento en el compromiso de la UE. Esta se gestiona a través de la Política de Defensa y de Seguridad Común (CSDP), por medio del Instrumento para la Estabilidad (IFS) para, por ejemplo, negociaciones, esfuerzos de mediación, fortalecimiento de la ley, apoyo directo en los referendos, logro de los dividendos de la paz, y en apoyo a la respuesta de la propia crisis de las REC (Comunidades Económicas Regionales) y las capacidades de dirección para hacer que la paz en África y su estructura de seguridad sean efectivas.

Este es el caso de Somalia en estos momentos. Además del apoyo económico de ECHO (Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea), la UE proporciona financiación para las instituciones federales de transición a través de actividades de cooperación en el sector gobierno gestionado por la ONU y la sociedad civil, para la Unión Africana (UA) (AMISOM) a través del Fondo de Paz para África, y lleva a cabo dos acciones militares de la CSDP: la operación naval Atalanta que contribuye a contener la piratería en el Océano Índico Occidental y la misión de entrenamiento de la UE (EUTM Somalia) en Uganda que apoya la formación de las Fuerzas de Seguridad Nacional somalíes, en colaboración con Uganda y los EE. UU.

Asimismo, en Sudán y Sudán del Sur, la Unión Europea ha venido prestando ayuda de socorro, y ha acompañado también el proceso político que dio lugar al Acuerdo General de Paz (CPA). El representante especial de la UE (EUSR) para Sudán y Sudán del Sur en particular, ha estado trabajando en apoyo de la aplicación de la CPA para encontrar una solución pacífica al conflicto en Darfur. La UE ha proporcionado apoyo financiero a través del Fondo de Paz para África a la misión militar de la UA en Sudán (AMIS) y también contribuyó a la seguridad y la estabilidad en Darfur a través de su operación CSDP, la EUFOR Chad / RCA⁸. Sudán del Sur se ha independizado, la UE está movilizando sus recursos en común, y en cooperación con otros donantes clave, para asegurarse de que el apoyo internacional es tan coherente y eficaz apoyando al nuevo Estado como le es posible.

Para complementar y apoyar operaciones contra la piratería, la UE acordó el traslado de los presuntos piratas capturados por la operación Atalanta con terceros Estados (Kenia, Seychelles y, desde el 16 de julio de 2011, Mauricio). La UE ofrece apoyo a través de su IFS al enjuiciamiento, tribunales, policía y prisiones en los tres países. El alto representante trató de promover la propiedad y compartir la distribución justa de la carga dentro de la propia región y fue fundamental en la preparación de un acuerdo y una estrategia regional en el este y sur de África / océano Índico (ESA / IO) para la

⁸ En funcionamiento desde enero de 2008 a marzo de 2009 en el este de Chad y parte noreste de la República Centroafricana.

seguridad marítima y la piratería, aprobado en Mauricio en octubre del 2010. También se proporciona apoyo a la seguridad marítima a través del EDF.

En la lucha contra el terrorismo, la UE participa activamente en el diálogo con los socios clave y está involucrado en la creación de un Foro multilateral Global Contra-Terrorismo (GCTF) que incluye un grupo⁹ de trabajo en el Cuerno de África.

La cooperación con los países del Cuerno de África para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático ha tenido lugar en el marco de las JAES (asociación 6) a través de un continuo diálogo político y el intercambio de medidas concretas de adaptación y mitigación.

En respuesta a la migración, la UE ofrece apoyo al *Programa de Protección Regional* (RPP) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR) en Kenia, Yibuti y Yemen. El RPP tiene como objetivo fortalecer la protección y mejorar la ayuda al refugiado y a los solicitantes de asilo, así como proporcionar la seguridad fronteriza y la protección contra el tráfico ilícito. También se proporciona un importante apoyo a Dadaab, en Kenia, el mayor campo de refugiados del mundo¹⁰. La UE mantiene también un diálogo con la región para reforzar (aumentar) la cooperación en materia de migración, en el marco del artículo 13 del Acuerdo de Cotonú.

La UE puso en marcha la Iniciativa del Cuerno de África (HoAI) en 2007 para fomentar la cooperación regional, ayudando a los países del Cuerno de África a trabajar juntos para abordar de manera conjunta los desafíos comunes de desarrollo que están en la raíz de muchos conflictos.

En su primera fase, el HoAI consta de programas de infraestructura de conectividad en la gestión de los recursos de energía, transporte y agua.

Sobre la base de este compromiso y aprovechando las oportunidades previstas con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el nombramiento de un alto representante para la política exterior y de seguridad y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS), la UE aspira a ser más visible y eficaz a través de un enfoque integral sobre el Cuerno de África que reúna las diferentes políticas de la Unión.

3. Direcciones futuras

La UE intentará que su participación en el Cuerno de África sea más eficaz a través del uso constante, coherente y complementario de sus instrumentos, el refuerzo de su coordinación política centrándose más claramente en los retos fundamentales de la región. Guiados por los objetivos globales de la Estrategia de Seguridad Europea de 2003 y su informe de aplicación, las ocho asociaciones de la JAES y la política de la UE de 2009 sobre el Cuerno de África, la respuesta de la UE se sustenta en los principios de

⁹ La Unión Europea no participa en esta mesa.

¹⁰ Actualmente alberga a 440.000 refugiados.

propiedad regional y responsabilidad mutua y de apoyo al valor añadido de la cooperación regional para la convivencia pacífica, la prevención y resolución de conflictos y la integración económica para el crecimiento a nivel nacional.

En la ejecución de la acción futura, la UE se basará en su variedad de medios: la cooperación al desarrollo a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y los programas bilaterales entre Estados miembros, a través de una programación conjunta en los países del Cuerno de África en su caso, las partidas presupuestarias pertinentes de la UE, los instrumentos comerciales, la prevención de conflictos y la respuesta a las crisis, incluida la PESD, la diplomacia, los Representantes Especiales de la UE (REUE), la cooperación y el diálogo a través del Acuerdo de Cotonou. Un representante especial para el Cuerno de África contribuirá a la mayor coherencia, la calidad, el impacto y la visibilidad de la acción de la UE en la región, trabajando en estrecha colaboración con el representante especial para Sudán y Sudán del Sur, así como con los socios regionales e internacionales sobre cuestiones con amplias repercusiones regionales.

La UE seguirá prestando asistencia humanitaria a las poblaciones más vulnerables, de acuerdo con los principios humanitarios.

En vista de la gran diáspora del Cuerno de África que vive en Europa, su importante papel económico en el flujo de capitales hacia la región, y también sus vínculos socio-políticos, la UE tratará de involucrarla, cuando sea posible, como un auténtico recurso en potencia para lograr su objetivo.

La UE reconoce que existen factores de riesgo que puedan afectar a su acción futura o incluso impedir el logro de su objetivo, a saber, la reanudación del conflicto, la sequía y el desastre humanitario; así como el deterioro de la gobernabilidad.

Para hacer frente a los desafíos interconectados y para lograr el objetivo de la paz, la seguridad, el desarrollo y los gobiernos responsables en el Cuerno de África, la UE trabajará en las siguientes áreas:

1. Estructuras estatales fiables y democráticas.

El desarrollo de procesos democráticos e instituciones que contribuyan a la seguridad humana y la autonomía recibirán apoyo a través de:

- La promoción del respeto a las normas constitucionales, el Estado de derecho, los derechos humanos y la igualdad de género a través de la cooperación y el diálogo con los socios del Cuerno de África.
- El apoyo a la reforma del sector de seguridad y el establecimiento de órganos civiles de supervisión de las instituciones de seguridad responsables en los países del Cuerno de África.
- La aplicación de la política de derechos humanos de la UE en la región.
- La supervisión de las recomendaciones complementarias de la Misión de Observación Electoral (MOE) y el apoyo a su aplicación cuando proceda.

- La elaboración y revisión periódica de los planes de acción para la gobernanza de estrategias nacionales que apoyen los elementos esenciales del Acuerdo de Asociación de Cotonou.
- La lucha contra la corrupción mediante el apoyo a las reformas de gestión pública de finanzas.
- La consolidación del diálogo político a nivel nacional y regional, y planteamiento de cuestiones sobre derechos humanos, incluyendo cuando sea apropiado las ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y encarcelamiento, y la lucha contra la impunidad.
- El apoyo a una sociedad civil independiente capaz de expresar agendas sociales.

2. Paz, seguridad, prevención y resolución de conflictos.

La inseguridad en la región y las amenazas a la paz derivadas de los conflictos violentos en Somalia, en algunas partes de Sudán, incluido Darfur, y en el sur de Sudán y el conflicto latente entre países como Etiopía y Eritrea o, incluso, dentro de países que a menudo son producto de la cultura de la impunidad, o de agravios regionales, étnicos o entre clanes y/o acceso al poder requieren:

- Trabajar con la propia región y con socios internacionales para hacer frente a las causas subyacentes de los conflictos.
- Apoyo a los esfuerzos de mediación local, regional o internacional para resolver conflictos en curso, en particular en Somalia y el Sudán.
- Asistencia en el establecimiento de la seguridad en Somalia y Sudán del Sur.
- Apoyo continuado a la aplicación del Acuerdo de Paz de Yibuti y sus planes posteriores a la transición, incluido el de la hoja de ruta acordada por los principales dirigentes somalíes en Mogadishu en septiembre de 2011, para construir instituciones somalíes legítimas, representativas y creíbles.
- Trabajar con socios para crear relaciones de buena vecindad pacíficas en apoyo del Programa de Fronteras de la AU (Unión Africana).
- El fomento de la cooperación entre Etiopía y Eritrea y el apoyo a la plena aplicación del Acuerdo de Argel.
- La supervisión del contrabando de armas en la región, particularmente en Somalia, Sudán y el sur, y el apoyo al embargo de armas del grupo de supervisión de la ONU para Somalia y Eritrea de conformidad con la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (RCSNU) de 2002.
- La lucha contra la acumulación de armas de mano a través del apoyo al Centro Regional de Nairobi de Armas de Mano y la promoción del control de armamento coordinado y programas de gestión para las tribus nómadas al otro lado de las fronteras.
- La promoción, la comprensión y/o la reconciliación entre los grupos étnicos.
- La lucha contra la impunidad por medio del apoyo a las instituciones de justicia de transición y las organizaciones de la sociedad civil.
- La promoción de la participación de las mujeres en procesos de paz y esfuerzos de mediación, contribuyendo así a la implementación de la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad, y de la Resolución 1820 relacionada con la violencia sexual en los conflictos.

3. Mitigación de los efectos de la inseguridad en la región.

Hacer frente a los efectos adversos de la piratería a través de los diferentes instrumentos pertinentes y de otras formas de delincuencia organizada (tráfico de seres humanos, por ejemplo, armas y drogas), de terrorismo, pero también los efectos de la migración irregular –todos ellos vástagos de la pobreza y la inseguridad en la región– requiere:

- El apoyo a la aplicación del Código de Conducta de Yibuti.
- El apoyo activo al desarrollo de la capacidad judicial, marítima y regional.
- La colaboración regional y la coordinación con la Organización Marítima Internacional (IMO) para poner en funcionamiento el ESA / IO lucha contra la piratería estrategia y plan de acción.
- Conclusión de acuerdos de transferencia con terceros países dispuestos a aceptar la transferencia de sospechosos de piratería capturados por la Operación Atalanta.
- Contribuir a la aplicación de la Resolución UNSCR de 1976, en particular con miras a encontrar una solución permanente para el enjuiciamiento de los sospechosos de piratería y la investigación de los flujos financieros de los beneficios de piratería que conduzcan a la identificación de los instigadores de la piratería.
- Coordinar con los socios a través de la Organización Global contra el Terrorismo Fórum (GCTF) sobre medidas de fomento de la capacidad y la lucha contra la radicalización en Yemen y Somalia, y sobre las medidas regionales antiterroristas (policía, Estado de derecho, justicia penal, lucha contra la radicalización y terrorismo financiamiento) en Kenia y Uganda, desarrollando la relación entre los aspectos externos e internos de seguridad de la UE en la búsqueda de poner en práctica su estrategia de seguridad interior, lo que contribuye a la seguridad mundial y la promoción de una estrategia mundial de Naciones Unidas contra el terrorismo.

4. Reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la prosperidad.

El apoyo a instituciones transparentes y responsables, y el desarrollo e implementación de políticas adecuadas puede beneficiar a las poblaciones del Cuerno de África a través de: racionalizar los programas de ayuda gestionados por la comisión a nivel de país de los Estados miembros; contribuir a la creación de medios de vida alternativos por medio de la creación de empleo y la educación (incluida la de largo plazo en los campos de refugiados); fortalecer la resistencia a los desastres, la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (LLRD) para tener una perspectiva a largo plazo; integrar el cambio climático en las estrategias de desarrollo en los sectores para apoyar la adaptación, la cooperación y la asistencia técnica en seguridad alimentaria, la preparación para la sequía y la gestión del agua, la promoción de las actividades de pastoreo en las tierras secas, la investigación en el desarrollo de cultivos resistentes a la sequía y de alto rendimiento y el ganado y el apoyo a las fuentes de energía renovables apropiadas; movilizar nuevos recursos de financiación y de ingresos (por ejemplo, los sistemas de ingresos fiscales) y las asociaciones público-privadas; apoyando las telecomunicaciones/tecnologías de la información, mejorando las capacidades comerciales y haciendo que el comercio conduzca a los objetivos generales de desarrollo.

5. La cooperación regional.

Un entorno propicio para la cooperación que puede beneficiarse igualmente tanto del cruce de las fronteras de una manera informal como de las similitudes étnicas y culturales es un aspecto importante de la diplomacia preventiva a nivel regional. Tratando de fomentar la integración regional, la integración de la región en la economía mundial y la cooperación regional para abordar las limitaciones comunes de desarrollo, la UE hará lo siguiente: coordinar los diálogos regionales y nacionales en los países del Cuerno de África de modo que se refuercen entre sí; trabajar con la IGAD, la Comunidad de África Oriental y Meridional (COMESA)¹¹ y EAC para promover su iniciativa para un proceso de integración política y comercial con la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), de carácter «tripartito» y apoyar la integración regional y el crecimiento a través de EPA (acuerdos de asociación económica); reforzar el vínculo institucional de las comunidades económicas regionales (REC) con la Unión Africana (AU) y con el mecanismo de reserva de fuerza de coordinación de África oriental (EASFCOM) por la paz y la cooperación en seguridad.

- Albergar de forma conjunta una conferencia de donantes/inversores para implementar los programas de interconectividad de la HoAI, como por ejemplo el Corredor de Berbera.
- Buscar la expansión de la HoAI a otros ámbitos de cooperación a través de las fronteras (por ejemplo expandiendo el mecanismo de alerta temprana para detectar los conflictos relacionados con el pastoreo para incluir el contraterrorismo y el tráfico ilegal).
- Utilizar la plataforma regional del agua de la HoIA para promover la cooperación en la gestión de las aguas del Nilo y promover la cooperación en inversiones en energía hidroeléctrica e irrigación en los países ribereños.
- Continuar apoyando a que la secretaría de la IGAD desarrolle su papel promoviendo la integración y el desarrollo.

4. Asociaciones

La Unión Europea perseguirá sus objetivos en la región a través del reforzamiento de un grupo de asociaciones ya existentes y construyendo otras nuevas:

- Con los países de la región y con la sociedad civil, a través del Acuerdo de Cantonou, el comercio, la mediación de la CSDP, la propiedad, mejor entendimiento y sostenimiento de los procesos y desarrollos en la región, pero también con los países de la península arábiga, en particular con Yemen, cuya proximidad y lazos históricos con la región del Cuerno significa que los desarrollos y desafíos se expanden a través del estrecho de Bab-el-Mandeb.
- Con terceros países que tengan capacidad de conseguir el imperio de la ley, la justicia, el contra-radicalismo y la resolución de conflictos.

¹¹ Todos los países del Cuerno son miembros de COMESA excepto Somalia.

- Con organizaciones regionales e internacionales, especialmente la AU y la ONU, pero también COMESA, EAC e IGAD en el comercio regional, por ejemplo en comercio, prevención de conflictos y otras áreas de mutua preocupación, la gestión de recursos por la secretaria de la Iniciativa de la Cuenca del Nilo, las cuestiones de desarrollo y construcción de la paz con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sumados al Banco de Desarrollo Africano y ONG, con la Oficina de la Policía Europea (EUROPOL), la piratería fuera de las costas de Somalia con el Grupo de Contacto de la UN y allí donde sea adecuado con la OTAN en lucha contra la piratería y cooperación.

5. Monitorización y continuación

La implementación de nuestro marco estratégico debe ser objeto de una revisión regular por los pertinentes elementos del Consejo. Dicha revisión será iniciada un año después que el marco haya sido adoptado, y mediante un informe que será dirigido al PSC.

ESPAÑA Y LAS OPERACIONES MILITARES EN LA UE



D. FERNANDO MORENO RAMÍREZ DE VERGER
División de Planes Estratégicos del Servicio Europeo
de Acción Exterior

ESPAÑA Y LAS OPERACIONES MILITARES EN LA UE

D. FERNANDO MORENO RAMÍREZ DE VERGER
División de Planes Estratégicos del Servicio
Europeo de Acción Exterior

I. Introducción

España ha estado, y sigue estando, presente en todas y cada una de las operaciones militares de la Unión Europea en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Esta participación ha variado significativamente en términos cualitativos y cuantitativos de fuerzas aportadas y siempre ha mantenido una cierta presencia en las estructuras de mando y control, siempre ha contribuido a financiar los gastos comunes a través del mecanismo ATHENA y sobre todo siempre ha sido copartícipe del compromiso político que supone lanzar una operación y poner personal militar en territorio ajeno a la Unión.

El objeto de esta ponencia no es hacer un inventario histórico de las contribuciones realizadas por España a dichas operaciones sino obtener conclusiones de lo que hasta ahora se ha hecho e identificar las acciones o actitudes que puedan en el futuro ayudar a mejorar la contribución de España a ese esfuerzo común, de manera eficiente y solidaria.

En primer lugar veremos aquellos aspectos más característicos y relevantes de las operaciones PCSD, lo que nos servirá para analizar la presencia y contribución española en las operaciones de una manera global y no exclusivamente referida a la contribución de Fuerzas; de manera muy somera repasaremos cuáles han sido las operaciones militares realizadas por la UE y las que actualmente siguen en curso resaltando lo más significativo de la contribución concreta de España a dicha operación.

Reflexionaremos finalmente sobre las tendencias y retos actuales y la manera en que está cambiando el enfoque de la UE, y de sus Estados miembros, con respecto a las operaciones PCSD; ello nos ayudara a determinar cual podrían ser las implicaciones para

España y cuál podría ser el papel de nuestro país para seguir manteniendo su compromiso y contribución a la PCSD.

II. Características de las operaciones y misiones militares PCSD

Las dos dimensiones de la PCSD. Si nos remontamos a *la Estrategia Europea de Seguridad* publicada a finales de 2003, revisada en 2008, y plenamente vigente en cuanto a sus planteamientos, y conclusiones veremos que la PCSD tiene dos dimensiones principales que materializan el MAS Capaces y el MAS Activos que preconiza la estrategia: el desarrollo de capacidades y la ejecuciones de las operaciones y misiones. En este sentido, hemos de reconocer que España ha mantenido un esfuerzo paralelo en el ámbito del desarrollo de capacidades aunque en algunos casos no se vea reflejado en los niveles de responsabilidad, iniciativas y ejecución de proyectos. Estas dos dimensiones están, teóricamente, íntimamente ligadas, pero lo cierto es que las dificultades para generar las fuerzas necesarias para las operaciones no vienen normalmente determinada por la disponibilidad o no de las mismas sino por la voluntad de los Estados miembros de ponerlas a disposición de la Unión.

El *comprehensive approach* es sin duda el buque insignia de los principios de la Unión Europea a la hora de responder a una crisis o de plantear las estrategias de actuación en un área determinada. Partiendo del principio de que no puede haber seguridad sin desarrollo y viceversa llegamos a la conclusión de que cualquier actuación externa de la UE debe abarcar todas las áreas afectadas por una crisis, desde los aspectos políticos hasta los humanitarios pasando por los de seguridad o desarrollo, teniendo presente que el objetivo debe ser siempre dejar soluciones duraderas y estables que hagan eficaz y rentable la acción de la UE. Es por ello que con cada vez mayor frecuencia y desde los momentos iniciales del planeamiento de nivel político, la UE combina todos los instrumentos a su disposición (político, diplomático, desarrollo y cooperación, seguridad, militar, humanitario etc.), aspecto que constituye precisamente el valor añadido de la acción de la UE frente a la de otras organizaciones internacionales u otros actores globales.

No obstante conviene aclarar que el *comprehensive approach* (o enfoque global) debe aprovechar lo mejor de cada instrumento para maximizar los efectos globales al planear de manera conjunta y coordinada las posibles actuaciones, y de sincronizar las conducción de las mismas; sin que ello suponga desvirtuar la naturaleza, características y especificidades de cada instrumento, que son las que les dan su verdadero valor. España es sin lugar a dudas uno de los adalides de ese enfoque global no solo desde el predicamento en Bruselas sino en su ejecución. España está muy presente también en las misiones civiles de la UE, es muy activa en la búsqueda de soluciones mediante la actuación política, diplomática y de mediación y contribuye notablemente al esfuerzo de financiación de proyectos de desarrollo y cooperación y de acciones humanitarias.

Esa activa contribución española en todos los frentes debe responder también a una acción coordinada y coherente de cada uno de los instrumentos a nivel nacional. Las reuniones periódicas entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el de Defensa son un buen foro para esa coordinación pero no debemos olvidar que otros

actores como las fuerzas de seguridad o las agencias internacionales y de cooperación también participan de esas actuaciones.

Órganos de decisión. Como bien es sabido, las decisiones en el ámbito de la política común de seguridad y defensa siguen adoptándose por unanimidad, principio que da a los Estados miembros un papel muy significativo a la hora de decidir usar este instrumento y la forma de hacerlo. El hecho de que el Comité Político y de Seguridad ostente la máxima autoridad sobre cualquiera de las operaciones y misiones refleja el nivel de responsabilidad y compromiso político asumido por los Estados miembros. España mantiene un papel activo en el COPS aunque en algunas ocasiones va a remolque de otras iniciativas en el ámbito de las operaciones, al menos en su fase inicial.

Desde hace escasamente un par de años, es también significativo el papel que sobre la política común de seguridad y defensa tiene el Servicio de Acción exterior. En el marco de lo que se conoce como el *management board* formado por los mas altos cargos del SEAE se adoptan decisiones e iniciativas que afectan significativamente al papel de las operaciones PCSD, la naturaleza de las mismas y las condiciones de ejecución. Aunque el SEAE y el personal que lo componemos nos debemos y actuamos exclusivamente en beneficio de los intereses comunes y atendiendo a las directrices del propio servicio, es indudable que una mayor o menor presencia de personal procedente de un determinado estado miembro en el SEAE puede contribuir a dar ese «sabor» particular que cada país posee a la hora de interpretar, fomentar y ejecutar las políticas de la UE. Lamentablemente, la presencia de España en los órganos de dirección del SEAE está muy por debajo de la que cabria esperar en razón de su peso en la política exterior y de seguridad común.

Órganos de planeamiento y conducción. Otro elemento característico de las operaciones de la UE lo constituyen las estructuras de mando y control y los órganos de planeamiento y conducción que sirven a la cadena de mando de cada operación. En general se puede decir que el órgano de planeamiento y conducción que asiste al COPS, en su calidad de máxima autoridad de las operaciones civiles y militares, es la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD). A su vez, el Estado Mayor Militar asiste al Comité Militar en su función de supervisar la correcta ejecución militar de las operaciones, sin que ello suponga responsabilidad alguna en la cadena de mando. España está representada de la manera que le corresponde en el Comité Militar y mantiene una presencia también aceptable en el Estado Mayor Militar, aunque en la actualidad, con poco peso específico en el área de planeamiento y conducción de operaciones. En el ámbito de la CMPD, por unas razones u otras, no hay ningún español en calidad de experto nacional destacado, y el único que está presente en calidad de agente temporal no tiene competencias directivas; esta presencia no llega al 3% de la plantilla.

En el ámbito del planeamiento y conducción de las operaciones militares a nivel estratégico-militar y operacional es bien sabido que la UE carece de estructuras permanentes y se sirve, además de las capacidades de la OTAN, de los cuarteles generales de operación y de fuerza ofrecidos por varios Estados miembros entre los que no se cuenta España. Esta exclusión voluntaria de las estructuras de mando y control ha repercutido negativamente en el peso específico de España en las operaciones de la UE al haber quedado al margen de proyectos desarrollados exclusivamente entre los países

contribuyentes; además el no disponer de esa capacidad, que indudablemente habría contribuido a mejorar a nivel nacional la cultura de defensa europea y a difundir doctrina y procedimientos específicos UE, a la larga se traduce en un menor número de personal con experiencia concreta en aspectos PCSD que pueda ser «exportado» a los órganos de decisión, planeamiento y conducción antes mencionados.

España es partidaria de la creación de una capacidad de planeamiento y conducción común de operaciones militares de la UE, lo que sin duda resultaría mucho más eficiente y económico para la totalidad de la UE; no obstante a nadie se le escapan las dificultades políticas que supone tratar de constituir dicha capacidad. La activación reciente del centro de operaciones de la UE para facilitar la coordinación de las operaciones en el cuerno de África no constituye una solución real a este problema ya que han primado criterios políticos sobre los operativos y ello se está traduciendo en una mayor complejidad a la hora de planear y conducir las operaciones. A juicio de este ponente, se ha pasado ya el momento de pensar en ofrecer un cuartel general español a la Unión Europea porque las nuevas tendencias indican que puede haber soluciones mucho más económicas y flexibles (sin por ello descartar el posible uso de los existentes); del mismo modo, tratar de potenciar una capacidad única de planeamiento y conducción sobre la base del actual activación del centro de operaciones se antoja irrealista e infructuosa habida cuenta de las tremendas limitaciones inherentes a las propias condiciones de activación del mismo.

Otro aspecto importante sobre el que hay que reflexionar es «por qué» y «cómo» se generan las operaciones militares de la UE. Hasta hace muy poco estas operaciones se encuadraban prácticamente de manera exclusiva en el ámbito de la respuesta de crisis (y no corresponde ahora discutir sobre lo acertado o menos del uso que se hace en la UE de los términos gestión de crisis, respuesta de crisis, operaciones de gestión de crisis etc., que indudablemente contribuyen poco a tener una visión amplia y dinámica PCSD). La concepción del uso del instrumento militar en el ámbito de la PCSD debería ser mucho más amplia que la mera respuesta de crisis, comenzando por la consideración del empleo del mismo en cuanto se desarrollen estrategias regionales (como se ha hecho con la estrategia para la seguridad y el desarrollo en el Sahel) y en estrecha combinación con los demás instrumentos de la UE. Cada vez más se vislumbra el valor que tienen las acciones de desarrollo y reforma del sector de seguridad, adiestramiento y cooperación militar acompañando otras iniciativas de índole diplomático, político o de apoyo al desarrollo como medida. En paralelo a esto, y sin que se deba entenderse como una crítica, se debe asumir el liderazgo que algunos Estados miembros ejercen al promover operaciones PCSD en áreas de interés prioritario para ellos (y para la UE). España no ha tomado normalmente la iniciativa a la hora de promover operaciones PCSD excepto en contadas ocasiones como fue por ejemplo el caso de la Operación Atalanta en el que apoyo la iniciativa desde el primer momento.

Finalmente, cerrando este capítulo de características de las operaciones PCSD, que no pretende ser exhaustivo, vale la pena hacer una referencia a aquellas otras operaciones PCSD de naturaleza formalmente «civil» pero que en realidad son llevadas a cabo en su mayor parte por personal militar y relacionadas con el sector de seguridad y defensa. A nadie se le oculta que las particularidades inherentes a la financiación de las operaciones militares invitan en ocasiones a quitarle el carácter militar a algunas actuaciones que

en otro caso lo serían. Ejemplos tenemos desde la acción de apoyo a AMIS en Sudán, hasta la misión AMM en Aceh pasando por EUSEC Congo. Esta, digamos, incongruencia, crea cierta confusión y vacío en las estructuras de mando y control que bien podrían subsanarse si la PCSD se contemplara desde una perspectiva más amplia, imaginativa y flexible que reconociera al instrumento militar su auténtico valor no solo limitado a la ejecución de operaciones.

III. Participación española en las operaciones militares de la UE

La mayoría de las operaciones militares de la UE se han llevado a cabo en suelo africano, o sus aguas, tan solo las operaciones Althea en Bosnia y Concordia en la antigua república yugoslava de Macedonia han sido fuera de ese continente.

En concreto, en esas dos operaciones mencionadas en los Balcanes, herederas ambas de operaciones de la OTAN y con recurso a los medios y capacidades de la misma, España estuvo presente desde el principio con importantes contribuciones de fuerzas y con presencia de personal en todos los escalones de mando. Cabe señalar que la contribución más consistente hecha por España a una operación PCSD ha sido en Althea, incluyendo el mando de la fuerza, y ha sido precisamente siguiendo claras líneas de actuación nacionales. Quizá uno de los problemas de la actuación de España fue la forma súbita en la que se produjo la reducción final de efectivos y la cesión del liderazgo de la fuerza; probablemente una mayor anticipación a la hora de informar de las intenciones españolas, y una mejor campaña informativa orientada a resaltar el esfuerzo realizado frente a las consecuencias de la reducción habría contribuido a mejorar la imagen de España.

Antes de pasar a territorio africano, hagamos un alto en sus aguas; la operación ATalanta es una de las operaciones donde España está asumiendo un papel relevante tanto en el proceso de toma de decisiones en Bruselas como en su puesta en práctica. El liderazgo asumido por España desde el principio se ha visto también complementado con un esfuerzo permanente en términos de fuerzas y calidad de las mismas; a nadie se le escapa que además de los medios navales aportados, la presencia del avión de patrulla marítima eleva notablemente el valor de la contribución. Al igual que en otras operaciones, el no disponer de una capacidad de mando y control ofertado a la UE ha impedido a España haber completado su actuación asumiendo el mando estratégico de la misma, que en este caso se ejerce desde el Reino Unido.

Por lo que se refiere a las cuatro operaciones militares restantes en suelo africano Artemis, Eufor Congo, Eufor Chad/RCA y EUTM Somalia, se trata de cuatro acciones completamente diferentes en las que, a excepción de en la última, España no muestra gran interés en las misiones en sí sino en su solidaridad con el resto de socios europeos comprometidos. A pesar de que los intereses nacionales españoles no requerían un compromiso relevante en ninguno de esos tres casos, en Artemis hubo presencia de españoles en los cuarteles generales, en el Congo España aportó la única fuerza que estuvo realmente presente en el país y en Chad, el contingente del Ejército del Aire proporcionó una capacidad crítica de transporte aéreo. Todas estas contribuciones se combinaron con personal español en los cuarteles generales, pero en ninguno de los casos España

tuvo participación activa a la hora de definir los parámetros de cada operación ni relevancia alguna en la cadena de mando.

Finalmente, en el caso de EUTM Somalia, y a pesar de que la iniciativa fue, como en casi todos los casos, francesa, España asumió el reto de actuar como nación marco para una misión militar novedosa, de adiestramiento, en asociación con un país africano y con los Estados Unidos, con una cadena de mando singular no apoyada en los cuarteles generales existentes y en un ambiente sumamente complejo en el que las garantías de éxito estaban lejos de estar aseguradas. A pesar de la excelente contribución realizada por España durante el primer mandato y los magníficos resultados de la misión se decidió, aun manteniendo una contribución cuantitativamente significativa, renunciar al liderazgo de la misma por razones que algunos todavía desconocemos. Ahora que la misión puede constituirse en la vanguardia de la asistencia internacional a la creación de un sector de seguridad viable en Somalia, España podría replantearse reasumir el liderazgo y obtener mayor visibilidad de su excelente contribución.

Finalmente, por lo que se refiere a las tres operaciones «civiles» con marcado contenido militar desplegadas en Guinea Bissau, Sudán y actualmente en el Congo cabe señalar la dispar participación española que va desde liderar la primera a tener un solo representante en la última pasando por haber sido el principal contribuyente de la segunda. Lo que deja entrever un interés de España en el área del golfo de Guinea y reafirma el sentido de la responsabilidad compartida en el resto del continente.

Tendencias

A pesar de que como indicaba anteriormente no podemos, y no debemos, descartar las operaciones militares como instrumento de respuesta de crisis, la propia estrategia de seguridad menciona la necesidad de anticiparnos a dichas situaciones. Además, es cada vez más evidente la dificultad que los Estados miembros tienen para ponerse de acuerdo en lanzar una operación militar CSDP en situaciones de crisis en las que no existan unas garantías determinadas que en muchos casos las hacen inviables. Por contra, se debería tender a fomentar el uso y presencia del instrumento militar de la UE en el marco de la acción exterior de la misma (a través de las delegaciones de la UE) y de las diferentes estrategias regionales como se ha hecho en el caso de el Sahel. Esta «naturalidad» al considerar esta herramienta como una más del abanico disponible para la UE permitiría anticipar situaciones reducir la necesidad de actuar posteriormente ante la presión de una crisis.

Otro aspecto ligado al anterior es el cambio conceptual; de las operaciones de apoyo a la paz (en toda su gama) a las de desarrollo y reforma del sector de seguridad. Las primeras implican necesariamente el empleo de unas fuerzas y un mandato que cada vez resulta más difícil de obtener y sobre todo, en un continente como el africano en el que el principio fundamental es que sean los propios países africanos los que empleen sus capacidades. Esto nos lleva a esas otras misiones con presencia más reducida pero con un mayor valor a largo plazo y donde la experiencia de la UE y la combinación de sus instrumentos permite obtener mejores resultados y más duraderos.

No es sencillo referirse a las estructuras de mando de la UE y las nuevas tendencias; las posiciones de algunos Estados miembros son tan dispares que hacen muy difícil cambiar el *statu quo* actual. No obstante, la realidad es que la política exterior de la UE ha cambiado, la forma de ejercerla ha cambiado, las estructuras de la misma han cambiado radicalmente (EEAS) y en cambio en el ámbito de la PCSD se ha avanzado muy poquito conceptualmente y nada estructuralmente. Una reflexión profunda, seria y valiente sobre la política común de seguridad y defensa debería llevar a replantearnos la eficacia del sistema actual y su papel dentro de la acción exterior de la UE, desde la CMPD, órgano de planeamiento y conducción de nivel político estratégico hasta los FHQs pasando por el estado mayor militar, el centro de operaciones o la capacidad civil de planeamiento y conducción. Al diseño realizado en el año 2001 se le han ido añadiendo capas, y algunas se han ido cayendo (quién no recuerda la célula cívico-militar que hace unos años parecía llamada a ser la panacea en el planeamiento y conducción de operaciones, pues ya no existe; o el centro de operaciones, que cada vez que se activa crea más conflictos de relaciones que proporciona soluciones). Indudablemente una capacidad permanente de Planeamiento y Conducción de Operaciones –civiles y militares– sería un enorme paso adelante pero debe construirse de fuera adentro, partiendo de la propia concepción de la política europea de seguridad y defensa y su papel en la acción exterior de la UE para llegar a definir los órganos y procedimientos necesarios para ponerlos en marcha.

Mientras tanto, debemos seguir siendo pragmáticos y flexibles a la hora de utilizar los medios disponibles para establecer las estructuras de mando y control de las operaciones de la UE. Se deben fomentar soluciones imaginativas adaptadas a las necesidades concretas de las operaciones como la empleada en EUTM Somalia; el coste humano y económico de la operación, de haber recurrido a las estructuras de mando OHQ / FHQ habría sido injustificable y habría complicado sobremanera la ejecución de la operación.

No se puede finalizar este pequeño resumen sobre tendencias sin hacer mención a la predisposición de los Estados miembros a utilizar las operaciones civiles antes que las militares o incluso a considerar estas desde una perspectiva que permita considerarlas como civiles. De la reflexión propuesta anteriormente, debería surgir la necesidad de definir mejor los tipos de operaciones y misiones de la UE con independencia de las fuentes de financiación utilizadas.

IV. Retos y posibles implicaciones para España

Anticipación e iniciativa: empezando por la coordinación temprana de las líneas de actuación nacionales ante situaciones concretas de crisis a nivel de capital y contando con Bruselas. Contribuir con ideas e iniciativas y proponer políticas y actuaciones de interés para España en lugar de esperar a ver lo que «se cuece» en Bruselas o en otras capitales.

Participación: habría que mejorar la presencia de personal español en todos los niveles de dirección y ejecución del Servicio de Acción Exterior, no solo en el ámbito diplomático sino en el de la gestión de crisis. Los puestos se consiguen a base de presentar candidatos con la debida formación y experiencia, y de aunar esfuerzos con otros países

de nuestro entorno. Se debe facilitar y agilizar la presentación de candidatos españoles a todos los niveles y fomentar una cultura de seguridad y defensa en todos los estamentos de nuestras fuerzas armadas.

Comunicar mejor: por muchas razones a veces no se nos comprende a los españoles en Bruselas. Es evidente que cada Estado miembro tiene la prerrogativa de decidir sus políticas e impulsar sus intereses en el conjunto de la familia europea, pero en muchas ocasiones no somos capaces de comunicar cuáles son nuestros intereses o las razones por las que se adoptan unas determinadas posturas. A su vez, la comunicación interna entre los españoles que formamos parte de la comunidad en Bruselas ayudaría a mejorar la imagen que desde fuera pueden tener otros de las actuaciones españolas.

Reflexión sobre la PCSD: lamentablemente la PCSD se ha quedado tanto en ámbito conceptual como estructural retrasada con respecto al resto de la acción exterior de la UE; España, desde su posición siempre moderadora de posturas más encontradas, podría promover un reflexión profunda y sin prejuicios sobre la política común de seguridad y defensa, sus estructuras en el ámbito del SEAE, sus capacidades de mando y control (incluyendo la conveniencia de contar con un órgano único permanente con capacidad de planeamiento y conducción de operaciones civiles y militares) y sus procedimientos de toma de decisiones que la haga mas acorde con la situación actual y que alargue el discurso limitado en torno a la «gestión de crisis» a una verdadera política de seguridad y defensa; mientras eso se materializa, apostar por promover soluciones de mando y control flexibles y eficientes que no limiten el protagonismo a unos cuantos Estado miembros.

Cualquier acción en los ámbitos mencionados no tendrá necesariamente resultados a corto plazo, pero bien planeadas, coordinadas y recurriendo a todos los medios humanos disponibles, se puede mejorar la contribución de España a la PCSD y el papel de esta dentro de la acción exterior de la UE.

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA MISIÓN EUTM SOMALIA EN EL PERIODO DE OCTUBRE DE 2011 A MARZO DE 2012



D. JOSÉ MIGUEL REMIRO BLASCO
Cte. profesor del Dpto. de Administración
Militar de la AGM

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA MISIÓN EUTM SOMALIA EN EL PERIODO DE OCTUBRE DE 2011 A MARZO DE 2012

D. JOSÉ MIGUEL REMIRO BLASCO
Cte. profesor del Dpto. de Administración Militar de la AGM

LA MISION EUTM 2

La misión *European Union Training Mission Somalia* (EUTM Somalia) es una misión militar conducida por la Unión Europea en Uganda cuyo objeto es proporcionar formación militar básica, hasta nivel jefe de compañía, a voluntarios somalíes, para dotar así de capacidades militares al gobierno federal de transición de Somalia y proporcionar estabilidad dentro de las fronteras terrestres y de las aguas marítimas jurisdiccionales de Somalia.

La estabilidad de la zona es un objetivo político que cuenta con amplio consenso internacional. La Unión Africana está desarrollando bajo el auspicio de las Naciones Unidas una operación militar en el país (misión AMISOM). Asimismo, los Estados Unidos complementan la misión de la UE al responsabilizarse del proceso de generación de fuerzas en Somalia y su equipamiento y transporte entre Somalia y Uganda, país en el que tiene lugar el entrenamiento militar, dado que por el momento en Somalia no se dan las mínimas condiciones de seguridad necesarias.

La misión de la UE obedece a la voluntad política del Consejo Europeo que estableció la misión por un primer mandato (EUTM 1) para la formación de voluntarios somalíes en dos periodos consecutivos de seis meses cada uno, siendo España la nación marco de ese primer mandato bajo mando del coronel González Elul. Dado el reconocimiento internacional de ese primer mandato, el Consejo Europeo decidió iniciar un segundo mandato (EUTM 2) para otros dos periodos consecutivos de formación de seis meses cada uno, siendo designado el coronel Michael Beary como jefe de este segundo mandato.

La misión de la UE tiene un cuartel general en Kampala, donde actualmente trabajan diecisiete componentes miembros de diez países diferentes de la UE, y un campamento

de instrucción en Bihanga, unos 250 km al oeste de Kampala, donde actualmente trabajan unos 115 instructores de la UE para dar formación a 619 voluntarios somalíes.

El mecanismo de financiación de la misión de la UE

El mecanismo de financiación de la Unión Europea para las misiones militares en el exterior se llama mecanismo «Athena». Este mecanismo se establece en 2004 (decisión del Consejo de Europa 2004/197/PESC de 23 de febrero) con el objetivo de administrar la financiación de los costes comunes de operaciones de la Unión Europea con repercusiones de tipo militar o en el ámbito de la defensa, y de él forman parte las naciones de la UE a excepción de Dinamarca, país que ha decidido quedar fuera de las acciones con implicaciones de defensa incluidas en el Tratado de la Unión Europea.

El mecanismo Athena es un mecanismo de carácter permanente, dotado de capacidad jurídica y está dirigido por un comité especial (*Special Committee*) compuesto por un representante de cada Estado miembro. Este comité aprueba, por unanimidad de sus miembros, todos los presupuestos y las decisiones financieras de Athena.

La UE ha establecido una relación de los gastos que tienen carácter de costes comunes, a sufragar por los países miembros de la UE en un porcentaje nacional de acuerdo al producto nacional bruto de cada país contemplado en el artículo 28 del Tratado de la UE. Los costes comunes se clasifican según la fase de desarrollo de la operación militar en: costes comunes de la fase preparatoria de la operación, costes comunes de la fase activa de la operación y costes comunes de la fase de liquidación de la operación (decisión del Consejo de Europa 2008/975/PESC de 18 de diciembre).

Para la gestión del mecanismo Athena, el Consejo de la UE nombra un administrador, que es la autoridad ejecutiva permanente de Athena y presenta los proyectos de presupuesto al comité especial. El comandante de cada una de las operaciones militares de la UE debe hacer llegar al administrador las propuestas de «ingresos y costes operativos comunes» y ejecuta los créditos relativos a dichos costes comunes. Un contable se encarga de la contabilidad de Athena y es responsable de la ejecución de pagos y recaudación de ingresos.

El comandante de la operación cuenta con unos órganos gestores del gasto en zona de operaciones integrados en los cuarteles generales de las misiones (células J8 o de asuntos económicos) que ejecutan el presupuesto de gastos comunes aprobado por el comité especial, ajustándose a la limitación crediticia impuesta por el Consejo Europeo al inicio de la misión para la operación (*Reference amount*).

La célula de J8 de EUTM está asignada a España y el periodo de trabajo de esta ponencia ha estado formada por un Cte. de Intendencia diplomado en EM, un suboficial de administración y una civil local contratada como asistente.

El documento administrativo de referencia en la gestión de los créditos es el *Athena Operating Manual* en su versión de 2010, que se complementa con el programa infor-

mático de contabilidad y gestión de tesorería diseñado por la UE llamado programa «Atrium». Este programa exige de un curso previo de manejo, de una semana de duración, que tiene lugar en Bruselas antes del desplazamiento a zona de operaciones.

La UE diferencia dos tipos de gastos: los gastos que corren a cargo del presupuesto de la UE, de acuerdo a un porcentaje de participación de los países miembros (son los llamados costes comunes, gestionados a través del mecanismo Athena y que necesitan de un presupuesto previo aprobado por el comité especial) y los gastos que prefinancia la UE pero que corren a cargo directamente de las naciones de la UE afectadas (son los *Nation Born Cost* o NBC, costes soportados por cada nación, que no exigen presupuesto previo, sino la conformidad de las naciones a través de su representante nacional en *Zona de Operaciones*).

La gestión económica en EUTM en el periodo de octubre 2011 a marzo 2012

La gestión económica de EUTM en el periodo desde el 4 de octubre de 2011 al 3 de marzo de 2012 ha implicado el cierre del presupuesto económico de gastos comunes de 2011 y la apertura del presupuesto de la misión para 2012. La aprobación del presupuesto se realiza en noviembre de 2011, previa presentación del Jefe de J8 en Bruselas ante el Comité especial, reunido a los efectos de aprobación de los presupuestos de las misiones de la UE.

El presupuesto de gastos comunes se compone de dos capítulos de gasto: Apoyo general y Apoyo a la misión (*General support and Mission support*). Estos capítulos se componen de varios artículos de gastos. En 2012 el principal artículo de gasto de apoyo general es el de sanidad, que supone un 73% del capítulo, seguido por contratación de personal local (intérpretes, conductores, asistente de J8), relaciones públicas y administración. En 2012 el principal artículo de gasto de apoyo a la misión es el de alquiler del edificio del Cuartel General, que supone un 43% del capítulo, seguido de gastos de telecomunicaciones e informática, gastos de transporte del personal del cuartel general desde territorio nacional a zona de operaciones y regreso, gastos de equipo y maquinaria y gastos de infraestructura.

Para esta misión no se han desplegado unidades militares logísticas de la UE en la zona de operaciones, por lo que todos los servicios logísticos requeridos se obtienen de proveedores locales mediante contratación de personal, obras, suministros y servicios.

En contratación de personal, actualmente trabajan para la UE quince intérpretes de inglés-somalí en el campamento de Bihanga, cuatro conductores y una asistente civil en el cuartel general de Kampala. Los contratos de obras se han referido a la construcción del campamento de Bihanga. Los contratos de suministros más importantes son el de compra de una ambulancia y el de carburantes para vehículos. Se han firmado contratos de servicios para el campamento de Bihanga, el servicio médico de Role 2 (incluyendo cirugía de estabilización), la evacuación sanitaria de emergencia, fumigación antimalaria en el campamento de Bihanga, telefonía, y otros de menor cuantía económica.

La gestión de los fondos de gastos comunes y las de los gastos NBC se lleva en cuentas de tesorería diferentes y en diferentes monedas en cada caso (euros, chelines ugandeses, chelines keniatas y dólares).

Conclusiones

Tras la experiencia de la gestión económica de la misión de la UE, mi valoración personal es que el mecanismo financiero de la UE permite alcanzar los objetivos militares de la misión a la vez que permite un seguimiento del gasto muy directo por parte de los representantes de las naciones de la UE, a través del comité especial.

El gestor de los gastos, J8, en estrecha coordinación con el mando de la misión, tiene flexibilidad económica suficiente como para dar solución económica a todas las situaciones que se plantean en la zona de operaciones. Existe la posibilidad de realizar vinculaciones de crédito dentro de unos determinados límites, cuando las circunstancias obliguen a reajustar las asignaciones de los artículos de gastos, lo que permite adecuar las asignaciones presupuestarias a las necesidades operativas.

La existencia simultánea de dos tipos de gastos, gastos comunes y gastos soportados por cada nación, aun cuando complica la gestión, permite a las naciones de la UE adaptarse al nivel de gastos que decidan de modo individual. La responsabilidad de la aprobación de los gastos soportados por cada nación recae en el representante nacional en zona de operaciones, quien se sujeta a las normas recibidas desde el mando de operaciones de su país.

Un aspecto a mejorar podría ser el de perfeccionamiento del programa informático «Atrium», en el que permanente está trabajando la UE, en el sentido de tratar de hacerlo más sencillo de manejo, lo que parece sería más adecuado a un ambiente de zona de operaciones. El programa informático permite un control muy exhaustivo de todos los gastos e ingresos producidos en zona de operaciones, pero es muy exigente en cuanto al tiempo que necesita dedicársele simultáneamente por los dos miembros militares de J8, tiempo que la sección de J8 debe dedicar a menudo a resolver cuestiones que se plantean diariamente. Sería deseable una mejora del programa en el sentido de hacerlo más fácilmente manejable sin pérdida de capacidad de información contable.

PONENCIAS DEL ÁREA 5
La aportación española a la seguridad
 europea

SOCIOLOGÍA Y GEOPOLÍTICA: CONJETURA SOBRE EL FUTURO DEL EJÉRCITO EN UNA SOCIEDAD ESTACIONARIA



D. AMANDO DE MIGUEL RODRÍGUEZ
Sociólogo y miembro del Consejo Económico y Social
de la Comunidad de Madrid

SOCIOLOGÍA Y GEOPOLÍTICA: CONJETURA SOBRE EL FUTURO DEL EJÉRCITO EN UNA SOCIEDAD ESTACIONARIA

D. AMANDO DE MIGUEL RODRÍGUEZ
Sociólogo y miembro del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid

Lo que sigue es un ejercicio insólito para un sociólogo como yo, pegado a las estadísticas y las encuestas. En el ejercicio del intelecto a veces hay que remontar el vuelo y planear sobre otros campos que no son los del terreno familiar. Lo que me atrae de esos vuelos es la emoción de otear nuevos paisajes y de hacer pensar a los lectores y estudiantes. Lo que me subyuga es el riesgo de imaginar lo que va a pasar, lo que está pasando ya sin que nos percatemos bien de ello. Este texto es una ilustración de que un aspecto muy particular de los conflictos, los bélicos, se entiende mejor en el contexto de la estructura social. Empleo ese término porque, muy lejos del axioma vulgar de que todo es economía, cuenta también la sociología. A veces, la sociología no es más que el sentido común y, al revés, tomar nota de lo que a otros no llama la atención.

Primero, voy a precisar algunos conceptos operativos que se necesitan para entender bien lo que sigue. No pretendo que sean definiciones canónicas, indiscutibles, aplicables a otros textos y contextos. Los conceptos enunciados son de índole conservadora, puesto que se proponen anticipar y vencer las posibles amenazas graves contra el orden social. Nótese que esa es, cronológicamente, una de las primeras funciones del Estado, junto a la de recaudar dineros para ese propósito. Los conceptos necesarios para el análisis los escribo arbitrariamente con mayúscula inicial porque son personas jurídicas o morales, algo así como las protagonistas del relato que sigue.

Geopolítica. Es una dirección un poco anticuada de las Ciencias Sociales que conviene revitalizar. Se ocupa del condicionamiento del territorio en el estudio de las relaciones de poder y de los conflictos internacionales, principalmente bélicos. Las guerras actuales no se proponen la conquista del *Lebensraum* o espacio vital. En todo caso esas confrontaciones son para influir en el mundo económico y cultural. El prefijo «geo» no alude aquí tanto a la Geografía como a la variable del espacio físico con una perspectiva

terráquea, que ahora se dice global. Es una dirección intelectual paralela a la que siguió Román Perpiñá con su enfoque «corológico» de la estructura económica, y que a mí tanto me influyó. Lo que nos mueve ahora es entender el condicionamiento territorial de los conflictos políticos. El punto de partida es que la dicotomía que cuenta en el mundo es la del conjunto de países democráticos frente a la mayoría heterogénea de los autoritarios. El primer grupo (al que pertenece España) coincide fundamentalmente con los países que no han sido colonias en la época contemporánea.

Sociología. Consiste en la aplicación de ciertos conocimientos y métodos para entender mejor la estructura de la sociedad, por ejemplo, la española. Se trata de una Sociología empírica, esto es, basada en datos y observaciones, si bien va más allá de la mera descripción. Cuentan mucho los factores económicos pero también los valorativos. En este caso no me planteo un estudio empírico sino una reflexión sociológica.

Defensa. Representa el conjunto de organizaciones y acciones tendentes a prever y vencer las alteraciones graves del orden social. Se pueden concretar en las que provienen de la delincuencia, la delincuencia organizada, el terrorismo, los Ejércitos exteriores y, en general las situaciones de desorden extraordinario (revoluciones, catástrofes, etc.). Nótese que la función defensiva se hace siempre en nombre de un Estado. Por tanto, parece lógico que esas acciones sean llevadas a cabo en colaboración con otras instituciones, como la Justicia, la Jefatura del Estado o los Servicios de Inteligencia.

Seguridad. Es más bien el resultado de las acciones de Defensa. De ahí que la pareja «Defensa y Seguridad» funcione como un par de ideas gemelas. En la práctica, la noción de Defensa se adscribe a las operaciones exteriores y la Seguridad a las interiores, más las de Inteligencia. En todas ellas se acusa la presencia del Ejército. En la parla diplomática la Seguridad se refiere a las acciones de la política exterior de un país o de un organismo internacional para evitar conflictos bélicos en otros países. A veces basta el propósito de evitar la inestabilidad política en esos países o en algunas zonas internacionales. Vista así, la Seguridad se entiende como una forma disfrazada de intervencionismo. Es un eufemismo para no tener que referirse a la defensa y no digamos a la guerra.

Fuerzas Armadas. Es el organismo específico que lleva a cabo las guerras, ahora normalmente en colaboración con otros países o entidades supranacionales, como la OTAN. La guerra es la expresión más clara de las operaciones defensivas en el exterior, aunque es palabra que se utiliza cada vez menos. Resulta curioso que en casi todos los países occidentales se haya generalizado tradicionalmente la palabra «guerra», de origen germánico; también en los países latinos. La voz latina *bellum* empezó siendo *duellum* (combate entre dos); ha quedado para el adjetivo «bélico». El venerable Ministerio de la Guerra es ahora Ministerio de Defensa. Se supone que los nuestros no atacan, solo se defienden. El *defendere* latino equivalía a alejar al enemigo de nuestro territorio.

Ejército. Era el nombre tradicional para las Fuerzas Armadas cuando aparecían como estrictamente nacionales. En la práctica, la voz Ejército se emplea corrientemente como sinónimo de Fuerzas Armadas. También se puede hablar en plural de los Ejércitos (Tierra, Mar y Aire). Aunque Ejército y Fuerzas Armadas se emplean como términos intercambiables.

biales, prefiero el primero, y no solo por ser yo de Infantería. La razón fundamental es estética. «Ejército» es una sola palabra; equivale originariamente a «gente instruida o preparada militarmente». «Fuerzas Armadas» es un plural difuso que no deja claro si hay otras fuerzas con armas. Lo que decididamente rechazo en este texto es «FF.AA.», una pirueta léxica más en el baile de siglas y acrónimos que confunden la esfera militar. Por cierto, nos podríamos preguntar por qué esa orgía de siglas y acrónimos en torno a los funcionarios con uniforme. Mi impresión es que así se logra mantener el mundo militar como algo arcano, que aleja a los que no están en el secreto. Por fortuna el habla popular logra salir algunas veces del laberinto de acrónimos. Por ejemplo, las Fuerzas de Protección de la Organización de Naciones Unidas o FORPRONU son simplemente los «cascos azules».

Policía. Es el nombre genérico para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Debe entenderse la Seguridad interior. Es una organización plural. En la España actual agrupa a la Guardia Civil, la Policía Nacional, las Policías regionales y locales. No incluye las empresas privadas de Seguridad. Su carácter plural es consonante con el sistema democrático. En los regímenes autoritarios se tiende a una Policía única o por lo menos hegemónica que no se aviene bien con la protección de los derechos de la población.

Los conceptos dichos van a funcionar de modo peculiar e inesperado si se cumple la hipótesis general que aquí sostengo: Caminamos hacia una *sociedad estacionaria*. También habrá que definir ese término, que aquí tiene un sentido muy particular y es la almendra de mi razonamiento.

Durante los siglos XIX y XX casi todas las guerras se han producido en la fase de bonanza del ciclo económico o en países que se desarrollaban fuertemente. Por eso las guerras solían ser de invasión (incluyendo las coloniales), de desgaste del enemigo. El supuesto era que las sociedades invasoras figuraban como particularmente dinámicas y creadoras, confiaban en que su producción y su población iban a seguir expandiéndose. Es una curiosa correspondencia la que se ha dado entre desarrollo económico y actividad bélica. Por lo mismo, los periodos de paz o de largas treguas se superponen a los momentos de crisis económica. Ese correlato no debe de hacer felices a los pacifistas. Es lógico que los periodos bélicos coincidan con momentos de fuerte desarrollo, pues las guerras suponen un gran desgaste económico. Es muy vieja la observación de que las grandes batallas europeas tenían lugar después de recogida la cosecha de cereales.

En la situación actual de la mayoría de los países no es solo que estemos en una larga fase depresiva de la coyuntura económica, que empezó en 2007. No se debe solo a la «burbuja inmobiliaria» o a la quiebra de algunas entidades financieras. Esos hechos son consecuencias más que causas de la crisis. La cosa es más inquietante. Puede que haya llegado a su fin la curva senoide de la coyuntura económica que alternaba fases de bonanza y de infortunio. Esa curva presentaba una línea de tendencia resueltamente ascendente a lo largo del tiempo. Es decir, después de una crisis venía una fase de bonanza más dinámica que las anteriores. Por lo menos eso ha sido así en los dos últimos siglos en los países industriales. A ello contribuía el creciente desarrollo científico y técnico además de la explosión demográfica. Pues bien, repito, esa pauta secular puede que esté a punto de estabilizarse. Hay una pista para esa suposición. Las tasas de desarrollo en la última fase bonanza (en torno al tránsito del siglo XX al XXI) no han sido tan

boyantes como en las fases anteriores. Puede que ese ritmo lánguido haya tenido que ver con la escasa productividad que ha logrado la invención tecnológica de esa época: la informática. Por encima de todo está un cambio radical de valores por el que se diluyen mucho los del esfuerzo, la emulación. Pero sigamos hacia lo que ahora nos compete.

Comienza una nueva era, como ocurrió en algunos contados momentos históricos; por ejemplo, el Renacimiento o la Revolución Industrial. Solo que en este caso volvemos a una situación tradicional, a una especie de nueva Edad Media, en la que apenas va a haber expansión económica y poblacional. Todavía queda un reducto de los llamados «países emergentes» que están en un momento de inusitado crecimiento económico y (un poco menos) demográfico. Se pueden citar: China, India, Brasil, Chile, Perú, Colombia, México y alguno más. La razón es que de momento gozan de una excepcional ventaja por la mano de obra barata y la inmensa acumulación de materias primas. El contrapunto es que en los países tradicionalmente desarrollados se impondrá una producción más creadora con nuevos elementos de diseño y tecnología. Pero al final todo el mundo seguirá la pauta que es ya visible en los países centrales: un escaso desarrollo económico y poblacional. Eso es así de forma más clara en el bloque de los países democráticos de lo que llamamos Occidente. El término es asaz desgraciado puesto que incluye a Japón o Australia, pero nos entendemos. Para nosotros lo fundamental es que España se aloja plenamente en ese conjunto. Esa situación podemos etiquetarla como una nueva *sociedad estacionaria o equilibrada*. Esas etiquetas no figuran en los diccionarios con los significados expuestos, pero se necesitan para entender nuestro mundo. Literalmente, estamos ante un cambio de época. Como reza uno de los escolios del pensador colombiano Nicolás Gómez Dávila, «la divisoria entre dos épocas es una mutación de sensibilidad». En ella llevamos un cierto tiempo, pues se trata de un movimiento lento que nos recuerda el de las placas tectónicas.

La sociedad estacionaria es la que se precipita con la crisis económica actual y anticipa el paradigma que va a dominar en los lustros venideros. Quizá se entienda mejor si la contrastamos con el paradigma anterior, el de la *sociedad expansiva o adquisitiva*. Es también un tipo ideal, esto es, el que nos sirve para entender la realidad. La sociedad expansiva puede oscilar en fases de bonanza o infortunio. Sin embargo, en todas ellas late un mismo impulso, que es el del crecimiento económico, la incesante apropiación de bienes escasos, la acumulación de capital físico o humano, de conocimiento. Es claro que ese tipo de sociedad está movida por el cambio incesante, la innovación. Más o menos, el estadio de la sociedad expansiva es el que corresponde en Occidente a los siglos XIX y XX, lo que en los manuales aparece como Edad Contemporánea. Es una etiqueta poco feliz, pues todas las edades son contemporáneas para sus habitantes. Lo fundamental es entender que la sociedad expansiva se caracteriza por la expectativa de crecimiento económico incesante con la consiguiente mejora del bienestar. Le acompaña también la expansión territorial, la colonización de nuevas tierras, la anexión de otros espacios, la urbanización, la movilidad geográfica y social. Tan decisiva es esa proyección espacial que hemos llegado a presumir que el desarrollo corresponde a un territorio, no a sus habitantes. Es una distorsión muy común que lleva, por ejemplo, a obstaculizar los movimientos migratorios de país a país. Tanto la llegada o la salida de flujos migratorios se pueden interpretar vulgarmente como una carga. Realmente suelen ser un estímulo de mejora de las condiciones de vida tanto para el país que emite emigrantes como para el que los recibe.

La sociedad expansiva que alumbró la Edad Moderna supuso una revolución cosmológica, la de Copérnico y Galileo. Nada menos que la Tierra dejó de ser el centro del Universo y pasó a ser un planeta más que circulaba alrededor del Sol. Claro que el Universo conocido entonces correspondía solo a lo que hoy sabemos que es la Vía Láctea. Esa concepción tan limitada del Universo duró hasta comienzos del siglo XX. En ese momento se produce la gran ampliación de nuestra idea del mundo. Resulta que la Vía Láctea es solo una de las incontables galaxias que pueblan este Universo; pero seguramente hay muchos más. Por el momento nos acercamos a recoger la luz que procede de los límites de nuestro Universo. El cual persiste en seguir expandiéndose, no se sabe bien por qué.

Desde nuestro doméstico sistema solar, la segunda mitad del siglo XX alumbró la esperanza de explorarlo, incluso de recibir señales de otros sistemas planetarios. Empezamos por viajar a la Luna. Pero no se ha repetido el viaje, ni es probable que se realice la exploración directa de Marte. Por ese lado no hay más expansión. Bastante es ya que hayamos dilatado nuestro conocimiento. Pero ha sido otro golpe de humildad, más fuerte que el de Copérnico y Galileo. No es ya que la Tierra deje de ser el centro de la Vía Láctea, sino que esa modesta galaxia es un rincón de nuestro Universo. Tampoco nos debe impresionar que esté en la fase expansiva. Otros Universos habrá que se encuentren en la fase recesiva que acabará también por llegar a nuestro Universo. El conocimiento nos ha hecho ver que la especie humana no podrá viajar a otros planetas. Decididamente, la Cosmología nos ha hecho cada vez más humildes.

Destaca un primer contraste con la sociedad expansiva de la Edad Moderna y sobre todo de la Contemporánea. La nueva sociedad estacionaria que ahora se anuncia tiende a ser más parsimoniosa en muchas de sus manifestaciones. Ha concluido la era de los descubrimientos, del desarrollo compulsivo a cualquier coste. Se ha rellenado la tabla periódica de los elementos y la Tierra entera ha sido cartografiada con detalle. La especie humana se encuentra sola en el Universo. Es algo que produce orgullo y angustia.

Un punto de contraste puede ser el valor del dinero. En la sociedad adquisitiva una constante es la inflación, esto es, la sistemática tendencia a la elevación de los precios por encima de los ingresos de los contribuyentes. Aunque esa diferencia pueda resultar injusta (sobre todo cuando es desmesurada), la inflación permanente constituye un buen estímulo para el desarrollo. La razón es simple: ante la perspectiva de la inflación, la población se dispone a consumir todo lo que puede y más, hasta el punto de la deuda permanente. Parece una buena decisión económica consumir hoy lo que mañana va a valer más. De esa forma la población se apresta a trabajar. Otra vez como contraste, en la sociedad estacionaria la inflación se reduce al mínimo e incluso se acerca al cero. Ese es el dato que ahora observamos. Quizá sea Japón la sociedad industrial —la más exitosa en la generación anterior— la que ha entrado más decididamente en el estado estacionario. Va a ser difícil que en esa nueva sociedad sus habitantes desplieguen la misma ética del esfuerzo que caracterizaba a la época anterior.

Digo que es una «nueva» sociedad estacionaria porque tenemos un precedente: la Europa medieval que siguió al Imperio Romano durante un milenio más o menos. Cierto es que en esa época hubo gloriosas creaciones culturales, pero la economía y la población se estancaron. Los movimientos migratorios se redujeron al mínimo. La mayor parte

de las viejas ciudades romanas se aletargaron o se vinieron abajo. Lo mismo sucedió con las calzadas, que quedaron semienterradas por falta de tránsito. En definitiva, se constituyó una sociedad rural poco dada a las alteraciones. No es que ahora retrocedamos a esa situación, puesto que hemos acumulado riqueza, conocimiento y bienestar en cantidades inusitadas. Pero, a partir de ese techo tan alto, los cambios van a ser muy tenues y más de índole cualitativa. Una diferencia esencial es que en esta nueva sociedad estacionaria los intercambios económicos internacionales seguirán siendo muy notables. La razón es que los costes de transporte son más livianos que nunca. Eso permitirá que los alimentos y otras materias primas se sigan produciendo masivamente en los países menos desarrollados. Por eso se puede decir con mayor precisión que la sociedad estacionaria va a ser propiamente la de los países que experimentaron hace tiempo la Revolución Industrial. Insisto en que España está entre ellos, aunque tampoco nos situemos a la cabeza, sobre todo por lo que toca a la creación de conocimiento.

El carácter estacionario lo es de manera objetiva y también subjetivamente, pues se compara con una larga tradición adquisitiva de cambio y de progreso en todos los órdenes. Los *factores retardatarios* que ahora apuntan son muy diversos. Anoto el siguiente heptálogo nada más que para empezar a pensar. Debe aplicarse más bien a los países occidentales, entre ellos el nuestro:

1. Durante el siglo XIX y el XX el volumen y el crecimiento de la *población* mundial (y especialmente la de los países industrializados) trazó una curva sigmoidea. Precisamente hace ya algunos lustros que hemos entrado en la fase asintótica respecto al eje del tiempo. Es decir, tendemos a que el número de nacidos cada año equivalga, poco más o menos, al número de fallecidos. Eso es así a pesar de que ha progresado extraordinariamente la expectativa de vida y la longevidad. La clave está en el descenso vertiginoso de las tasas de natalidad. Nadie espera que vayan a remontar, entre otras razones, por el descenso tan acusado de la mortalidad infantil. Ello se debe, además, a la incorporación masiva de la mujer al trabajo extradoméstico. No se prevé el supuesto catastrófico de las grandes guerras o las terribles epidemias que asolaron la población del pasado. Simplemente, la curva del balance vegetativo será estable, sin grandes sobresaltos. Volvemos al pasado medieval de una estabilización del censo de habitantes, solo que ahora con natalidad y mortalidad mínimas.
2. Menos deseable pero igual de efectivo es el estancamiento de las tasas de incremento del *producto económico*. Es algo más que una fase de la coyuntura y se debe a una crisis que va más allá de las «burbujas» financieras o especulativas. Simplemente, en los países industrializados las tasas de crecimiento del producto no volverán a ser las del pasado inmediato, tan dinámicas. La causa primera es el descenso de la productividad. Hay múltiples razones técnicas y humanas. Actualmente, la ciencia no se desarrolla tanto como se había supuesto. Se ve sustituida por avances de la tecnología (por ejemplo, la informática), pero se aplican sobre todo al entretenimiento, no tanto a la producción. El avance científico no es tan espectacular como en el siglo pasado y, además, se pliega al criterio económico. El Estado de bienestar nos ha acostumbrado a ciertos lujos, como las jubilaciones anticipadas, la entrada tardía en el mercado de trabajo, el disfrute de muchas

horas y jornadas de ocio. El feminismo prevalente acentúa el derroche de recursos a través de la imposición de la «cuota femenina». Por encima de todo está el hecho de que el éxito económico acumulado ha propiciado una minoración de la ética del esfuerzo. Hay pocos estímulos para la creación científica o cultural, dado que decae el derecho de propiedad intelectual. Por cierto en la antigua sociedad estacionaria de la Edad Media no existía ese concepto de propiedad intelectual. Se trata de un derecho contemporáneo, nacido a la par que la imprenta, un admirable avance que toca a su fin. La diferencia es que ahora disponemos de fabulosos medios de reproducción y difusión de textos. El resultado será una extraordinaria circulación de obras científicas o culturales pero con escasa creatividad. Algunos procesos que creíamos incesantes en la etapa expansiva llegarán asimismo a la saturación. Es el caso, por ejemplo, de la urbanización o el éxodo rural.

3. Las *ideologías prevalentes* en nuestro mundo contribuyen de manera definitiva al freno económico. Cito solo tres muy destacadas y de carácter difuso:

- a) El *ecologismo* en sus múltiples formas nos lleva a lo que se llama «desarrollo sostenible», aunque mejor sería decir «sustentable». Sustentar es tanto como conservar algo en su ser o estado. Por tanto, la expresión «desarrollo sostenible o sustentable» sería un tanto contradictoria. En la práctica significa la opción de mantener actividades económicas muy deseables pero poco rentables. De esa forma se van a descuidar ciertas actividades dinamizadoras como la exploración espacial, la energía de fusión nuclear o la construcción en gran escala. En lugar de esa última se incrementarán las actividades de rehabilitación de edificios y de mantenimiento de las obras públicas. Todo ello refuerza el carácter estacionario de la economía. La clave está en que la opinión pública se inclina mayoritariamente por condenar la energía nuclear, que es la más barata y objetivamente la que menos riesgo comporta. Pero la opinión pública no piensa así. Por tanto, se imponen las tesis ecologistas. Es un gran derroche que la mayor parte del petróleo se utilice como combustible y no como materia prima. La conclusión es que la energía es cada vez más cara y ralentizará definitivamente el crecimiento económico. La extendida ideología ecologista nos dice que ese resultado es el deseable en la práctica para el grueso de la población y de los gobiernos.
- b) El *hedonismo* conduce directamente al decaimiento de la productividad. Recordemos que la ruina del Imperio Romano se debió a que el creciente número de esclavos constituían una fuerza poco productiva. Asimismo lo era el conjunto de ciudadanos dedicados preferentemente al ocio. Salvando las distancias, nos encontramos en una situación parecida. El ideal que prevalece en la población es trabajar lo menos posible, en todo caso, lo suficiente para ir tirando. La ética del esfuerzo, que propició el intenso desarrollo de la época anterior, ya no es un ideal colectivo. Hay una constante psicológica difícil de alterar: la población solo trabaja con dedicación si ve que el esfuerzo le compensa la fatiga. Dicho de otro modo, la pereza es una pasión más natural que el trabajo. No parece un enunciado muy popular, pero es porque nos hemos criado en una sociedad expansiva.
- c) El *pacifismo* es la creencia más utópica. Supone que van a cesar los conflictos bélicos o se van a resolver por negociaciones o mediaciones. Es una suposición poco realista. La consecuencia es que los conflictos sin resolver nos van a salir

muy caros. No hay más que ver el inmenso coste que suponen las medidas de seguridad contra el terrorismo. Se incluyen los secuestros y los actos de piratería que tanto menudean ahora. En la sociedad actual el sector de actividad que más ha crecido es el de las empresas de Seguridad. Sus empleados están en todas partes con sus uniformes paramilitares. Lo que funciona realmente es la creencia en un pacifismo difuso, que se traduce en el eslogan de la izquierda «no a la guerra». Se trata de una divisa irracional, pues realmente no hay nadie que diga sí a la guerra o a los otros conflictos y padecimientos. Es como si alguien levantara una protesta con la pancarta de «no a la enfermedad». Con la diferencia de que el «no a la guerra» hoy tiene bastante éxito. La paradoja es que se demandan más condiciones de seguridad que nunca, pero se abomina de la intervención del Ejército.

Las tres ideologías reseñadas son tan fuertes en nuestro mundo que contaminan, por así decirlo, las más concretas de adscripción a los partidos políticos. Es decir, para emplear un término de moda, son ideologías transversales. Casi se podría pensar que están más cerca de las «creencias» en el sentido de Ortega y Gasset. Las ideologías prevalentes tienen en común una actitud conservadora, bien que disfrazada de progresista. Es la que se resiste a alterar el *statu quo* por lo que tiene de favorecedor de los intereses establecidos. Es un trébol ideológico que atrae sobremanera a los jóvenes actuales, lo que indica su carácter de anticipación del futuro.

4. Un hecho paradójico de nuestro tiempo es la escasa incidencia de la *movilidad geográfica*, siempre con relación a las posibilidades. La paradoja está en que ahora los transportes son más baratos que nunca, pero esa ventaja se aprovecha para el ocio, no tanto para trasladarse a trabajar a otra parte. Hasta una época muy reciente la Revolución Industrial se vio acompañada de fuertes corrientes migratorias. Se van reduciendo a un mínimo. En casi todos los países se complican las trabas burocráticas para admitir inmigrantes. Dentro de un país como España la movilidad geográfica es mínima. A ello contribuyen los compartimentos estancos de las burocracias regionales (mal llamadas «autonómicas») y la alta proporción de propiedad de las viviendas. Hace unos lustros se produjo una intensa corriente de inmigración exterior, pero se ha detenido. Ciertamente es que ahora emigran bastantes profesionales, al amparo sobre todo de las empresas españolas de carácter internacional. Sin embargo, esa corriente es mucho menor que los flujos emigratorios del pasado. Se pueden citar, por ejemplo, los indianos de hace un siglo o los trabajadores a los países transpirenaicos en los años 60 del pasado siglo. En nuestro tiempo las migraciones se contienen porque no hay tantas esperanzas de movilidad ascendente y porque va menguando el espíritu de superación. En todo caso se trata de movimientos individuales aislados, no de corrientes masivas por el origen o el destino.
5. En España el *sistema de enseñanza* ha sido un factor de enorme impulso económico, pero lleva camino de estancarse. Aumenta en cantidad el número de egresados de todos los grados educativos, pero la calidad ha disminuido mucho. Los títulos superiores se han generalizado tanto que han perdido una gran parte de su

valor. En definitiva, se ha difuminado el impulso de movilidad social ascendente que antes se debía a la educación. Llegan tarde las esperanzas de un ulterior desarrollo de la sociedad expansiva a través de la educación. Se trata de un esquema pensado para el éxito de los altos funcionarios, los científicos, los técnicos, los profesionales, los empresarios. Esos eran los grandes fautores de la sociedad adquisitiva. Pero en la sociedad estacionaria que ahora empieza a vislumbrarse lo determinante es el poder de los ricos, especialmente los que hacen dinero a través de la política. Para esa acción no se requiere acumular muchos estudios ni mucho menos el interés por el conocimiento. No es una cuestión de personas sino de papeles sociales. Los licenciados universitarios que verdaderamente triunfan son los que hacen mucho dinero. Excepcionalmente, destaca un reducto dinamizador del sistema de enseñanza: las escuelas de negocios (con diferentes nombres) donde se forman los futuros empresarios. Nunca como hoy los empresarios más innovadores (los «emprendedores») han aparecido con una mentalidad tan opuesta a los usos generales.

6. En el plano de las *actitudes colectivas* la sociedad adquisitiva nos había acostumbrado a que la generación de los hijos iba a vivir mejor que la de los padres. Esa creencia en la movilidad ascendente empieza a no poder sustentarse, incluso aunque los hijos acumulen más años de estudios que los padres. La desazón que produce el nuevo fenómeno lleva a que los padres fomenten que los hijos permanezcan mucho tiempo en el hogar paterno y que se diviertan todo lo posible. Es una forma de aceptar el descenso de la productividad, el elogio de la pereza.
7. En el campo de la *Administración Pública* la inercia de una sociedad expansiva lleva a considerar que el presupuesto de un año debe ser más elevado que el del anterior. Es un signo de buena salud política, sobre todo para los que administran los dineros públicos. La sorpresa es que, en una sociedad estacionaria, habrá que acostumbrarse a que el presupuesto público se mantenga constante e incluso decrezca en términos reales. De momento, esa novedad solo se admite como excepción para un tiempo de crisis, pero se impondrá como norma estándar. Hoy parece imposible que el presupuesto público llegue al «déficit cero». Ni siquiera se plantea todavía como un objetivo cercano; pero llegará a serlo. De momento, el déficit crónico de las Administraciones Públicas obedece a que han visto obligadas a derrochar el dinero público para asegurar el depósito de votos de los políticos. Véase el resultado en un país como España. Es sorprendente la desmesura de las instalaciones públicas mal aprovechadas, sean autopistas, puertos, aeropuertos, ferrocarriles o edificios. Solo por eso se comprende el desplome de la productividad y sin entrar a considerar el extremo del despilfarro público que es la corrupción.

Los siete indicadores mencionados nos acercan, efectivamente, a la sociedad estacionaria, pero ese movimiento no lo es sin altibajos ni quebrantos. Es un axioma que a las sociedades les cuesta mucho cambiar de paradigma, esto es, de modelo de vida, de constitución real. Eso es así cuando el cambio significa encontrarse con elementos no deseados. Es lógico que a los españoles no les guste nada el paradigma de una sociedad estacionaria. Ni siquiera hay palabras para designarla de una forma neutra.

Estacionario, estanco, inmóvil, estático; todo eso suena mal. Los españoles actuales recuerdan con nostalgia las bondades de una sociedad en pleno desarrollo, la de la generación anterior. Se hablaba incluso de «desarrollismo», un término que en su día fue ponderativo y hoy parece desdeñable. Los analistas de la actual crisis económica siguen con la inercia de que hay que salir de ella «para volver a crecer como antes». Sueños vanos. Más realista es la consideración de que la salida de la crisis es para inaugurar la nueva sociedad estacionaria. Para hacernos la ilusión de que vamos a seguir ampliando nuestro bienestar material, colocamos en una peana al dios de la Economía. Podría ser Hermes o Mercurio, el dios clásico protector de los comerciantes y (ay) de los ladrones. Además, era un dios que sabían adivinar el porvenir. Casi se podría decir que la Economía está cumpliendo el papel que correspondió a la Teología en la Edad Media. Los teólogos de entonces y los economistas de hoy son los legitimadores de los poderosos; a veces también sus críticos.

Me apresuro a subrayar que los rasgos de la sociedad estacionaria no son siempre frustrantes para los que nos hemos educado en una sociedad adquisitiva. Hay también en este mundo que se nos echa encima elementos positivos o estimulantes. Por ejemplo, no nos viene mal un baño de austeridad, la que nos fuerza a practicar la crisis económica. La sociedad estacionaria hace valer mucho más el altruismo, la «economía del don», como demuestran tantas actividades de lo que se llama «voluntariado». Son una réplica de las órdenes monásticas o mendicantes de la Edad Media.

Como dijo el clásico, la Historia se repite como farsa. La nueva Edad Media en la que ahora entramos los españoles (todavía sin percatarnos de ello) nos lleva a identificar simbólicamente algunos elementos de ese pasado. Véase, por ejemplo, cómo el mapa de las 17 comunidades autónomas reproduce el de la Reconquista. Los presidentes de esas nuevas taifas, reinos o condados reciben el título popular de «barones». Vamos hacia una organización económica basada en esquilmar a la población con impuestos. Antes eran las alcabalas, diezmos, portazgos, pero ahora toman etiquetas más elaboradas y se llenan de vergonzantes acrónimos: IRPF, IVA, IBI. En la Edad Media esa corriente fiscal iba fundamentalmente para el estamento nobiliario o eclesiástico y cada vez más para la corte del Rey. Entonces la recaudación del Fisco se destinaba en gran medida a mantener las guerras. Hoy como entonces, la amenaza para España es el Islam fanático. Ha cambiado la sociedad; se ha transformado la guerra.

Las diferentes versiones del fanatismo islamista son la expresión más llamativa del fenómeno del *terrorismo*, el enemigo de la civilización occidental más típico de nuestro tiempo. Se generaliza hoy la expresión «guerra asimétrica» para calificar las acciones militares contra el terrorismo. La expresión resulta eufemística y poco exacta. Es una forma de menoscabar al enemigo por contraste con la vistosa simetría que formaban los Ejércitos tradicionales desplegados en el campo de batalla. El combate contra el terrorismo y sus equivalentes (insurgencia, guerrilla) es más bien una guerra caótica o desestructurada. Lo fundamental no es la asimetría. En épocas anteriores, con Ejércitos desplegados, se podía dar también esa descompensación entre uno y otro. Realmente, cada Ejército intentaba sobrepasar al enemigo por algún elemento táctico o armamentístico. Siempre que ha habido guerra de guerrillas (desde Viriato a los maquis) se daba esa asimetría. Por tanto, no es un fenómeno exclusivo de nuestro tiempo. Por otra parte,

¿dónde está realmente la asimetría en la destrucción de las Torres Gemelas de Nueva York en 2001? La «guerra asimétrica» es otro eufemismo de los mil y uno que pueblas las materias militares. En el fondo late la disyuntiva de si el terrorismo es un enemigo al que hay que vencer con la Policía o con el Ejército. No hay doctrina clara sobre el asunto.

Más que la asimetría, lo que caracteriza a la guerra contra el terrorismo es que los Ejércitos que lo combaten se encuentran con un frente inesperado. Tienen que entablar una especie de lucha ideológica contra una parte del pueblo propio. Normalmente, en las guerras de antaño el pueblo se encontraba del lado de su Ejército. Tanto es así que los que estaban en contra podían ser considerados como desertores o traidores. Ahora el Ejército (que ya no es de conscripción) debe convencer a su pueblo de que la lucha contra el terrorismo es legítima y hacedera. Resulta sobremano ingenuo el acuerdo de muchos Estados por el que la lucha contra el terrorismo es un problema policial, no militar. Curiosamente, los terroristas sí incorporan formas castrenses, por lo menos en su lenguaje, símbolos y tácticas. La obsesión de toda banda terrorista o guerrillera es llegar a negociar de igual a igual con los representantes del Estado enemigo.

El terrorismo no es solo una forma de chantaje político, como lo es claramente en el caso de la piratería, una de sus variantes. El chantaje significa forzar al contrario a una conducta que no desea. Pero la banda terrorista pretende algo más sórdido: conseguir que se hable de ella, ser un sujeto de política internacional, hacer que sea temida. Por lo pronto, quiere que sea tratada como «organización», una etiqueta ponderativa. Incluso la voz «terrorismo» es ya un título encomiástico para los que se dedican a ese macabro menester. Qué mayor triunfo para ellos que infundir terror. La llamada guerra contra el terrorismo avanzaría mucho si a los matachines se les hiciera ver que su acción es descabellada, en el mejor de los casos, utópica. Es un asunto de comunicación más que otra cosa.

El terrorismo no emplea cualquier medio destructivo, incluso aunque algunos de sus sicarios lleguen a la inmolation, al suicidio. Por ejemplo, no emplean armas nucleares o bacteriológicas. (Ahora se dicen de «destrucción masiva», un término poco claro). En definitiva, los terroristas también tienen sus reglas éticas, establecen a su modo un cálculo coste-beneficio. Por eso el terrorismo se enquista en el tiempo y en el espacio. El terrorismo es la expresión descoyuntada del conflicto de valores. Su divisa podría ser *fiat iustitia et pereat mundus* (hágase lo que yo entiendo por justicia, aunque se destruya el mundo). Curiosamente, fue el lema del emperador de Austria, Fernando I; naturalmente, con un sentido algo distinto al que aquí se propone.

Inevitablemente, el terrorismo es asunto político más que otra cosa, por mucho que sea considerado como delincuencia. Son varios los países que en el último siglo han cambiado de rumbo político, hasta llegar incluso a la independencia, por mor de las acciones terroristas. Se les da el nombre de «insurgencia» o de «guerrillas» para conceder una prima de legitimidad a esas acciones. Pensemos en los casos de la llamada «primavera árabe», Afganistán, Kósovo, Irlanda, Cuba y, entre nosotros el País Vasco. En todos ellos se ve que lo que por unos se puede calificar de terrorismo e incluso de pura delincuencia ha sido realmente el camino para conquistar el poder. Habrá que recordar la archirrepetida cita de Karl von Clausewitz: «La guerra no es sino la continuación de

la política con la intervención de otros medios». En los casos citados se le podría dar la vuelta para afirmar que «la política no es sino la continuación de la guerra con la intervención de otros medios». En efecto, los terroristas, guerrilleros o insurgentes del pasado pueden llegar a ser héroes y gobernantes. Recordemos al Che Guevara.

Una paradoja de la llamada lucha contra el terrorismo es que muchas veces cae en la tentación de ceder a las pretensiones de los insurgentes para ganar legitimidad y ser reconocidos como una fuerza política. En ese caso se ve que la violencia no era un fin sino un medio para acceder al poder. El problema es que, en ese caso, según los terroristas se aproximan al poder, el problema se agrava para el Estado legítimo. Puede que se evite más violencia terrorista, pero ahora se enfrenta con las pretensiones de independencia de una región del país o de un cambio radical de su régimen político. Hay ejemplos en el mundo para todos los gustos.

La mejor manera de enfrentarse al terrorismo es prevenirlo. Se puede establecer la comparación con el sistema sanitario, la eterna lucha contra la enfermedad. El verdadero éxito no está tanto en curar las dolencias, en retrasar su aparición o en minimizar sus efectos. A la larga lo más rentable es mejorar la higiene y las prácticas saludables de la población. Por lo mismo, la defensa de la nueva sociedad consiste en prevenir la conducta destructiva de los mesianismos y fundamentalismos. De ellos emanan los esbirros y sicarios que llamamos terroristas, guerrilleros, insurgentes o narcos. A veces reciben variopintas etiquetas étnicas, como etarras o talibanes. Es clara la prima que tienen para ser atractivos a los medios de comunicación.

La distinción que he apuntado entre sociedad expansiva y sociedad estacionaria es un modelo o tipo ideal para entender la realidad, en principio la de los países occidentales. Dentro de ellos me interesa sobremanera la situación de España porque es la que tengo más cerca y por un elemental sentido patriótico. La realidad se ajustará mejor o peor a uno u otro polo de la dicotomía según el tiempo de que se trate. Lo que digo es que apenas hemos salido de la sociedad expansiva y ya podemos vislumbrar algunos rasgos de la sociedad estacionaria. No hay una frontera tajante entre uno y otro tipo, puesto que coinciden en el tiempo las dos sensibilidades dichas, una que decae y otra que surge. De la misma manera nadie pudo decir un día que estaba ya en el Renacimiento o que había dejado de estar en la Edad Media. De lo contrario, se llegaría al divertido absurdo de aquel soldado que se despedía de su familia porque partía para la Guerra de los Treinta Años. No es fácil percatarse de que estamos atravesando el umbral (o más bien el largo vestíbulo) de la sociedad estacionaria porque nos pesa mucho la inercia de la sociedad adquisitiva. En esa última nos han educado a los adultos de hoy. Pero nuestros nietos van a vivir plenamente en la sociedad estacionaria. Será difícil entenderse con ellos, aunque no tanto como en su día lo fuera para un neandertal comunicarse con un cromañón. Nos podemos preguntar cómo va a condicionar la guerra el hecho de que caminemos hacia una sociedad estacionaria.

De momento las guerras se siguen etiquetando al modo tradicional por el territorio donde tienen lugar las operaciones: guerra de Irak, de Afganistán, de Libia, etc. Claro que en el pasado hubo también nombres literarios: guerra de las Dos Rosas, de la Frontera, de las Germanías, de la Oreja de Jenkins, de los Comuneros, de las Naranjas, del

Opio. En la sociedad expansiva no tenían miramientos respecto de la voz «guerra». Ahora se dulcifica con la palabra «misión», a veces «de paz» o «humanitaria». Definitivamente, la guerra ha perdido mucha solemnidad. Compárense los atuendos de campaña en las guerras actuales (telas de camuflaje, sin apenas distinción de rango) con los vistosos uniformes de antaño. Ya no hay lugar a escenas de rendición de tan alto valor estético como la de Granada (1492), la de Breda (1625) o la del acorazado Missouri (1945). Todavía podrá haber batallas mas no campales.

A efectos de la guerra, los 500 años de la sociedad expansiva convendría repartirlos en la Edad Moderna y la Contemporánea. El hiato está en la batalla de Valmy (1792). Desde los Tercios españoles hasta ese momento, las tropas entraban en combate al grito de «viva el Rey». En Valmy el grito es «viva la nación». A partir de ese momento los Ejércitos empiezan a ostentar banderas nacionales y se orientan hacia la conscripción, la «contribución de sangre».

La recurrente comparación con la Edad Media europea es porque ese modelo milenario es un antecedente perfecto de la sociedad estacionaria. De todas formas, la comparación con la Edad Media es solo una aproximación literaria. Realmente, volvemos a una especie de nueva Edad Media, pero con la importante salvedad de un nivel de bienestar mucho mayor. Aparte de las coincidencias apuntadas, hay un elemento que nos acerca a la cuestión del papel del Ejército. En la Edad Media no hubo una idea clara del Ejército porque tampoco había un Estado como tal. Funcionaban más bien mesnadas de carácter señorial; hoy diríamos particulares porque hemos conocido después un verdadero Estado con un auténtico Ejército. Las mesnadas señoriales no son una idea tan prepóstera como parece. En algunos países autoritarios actuales sobresalen otra vez los caudillos bajo el nombre de «señores de la guerra». Incluso de manera simbólica o teatral, determinadas acciones de ciertos grupos de presión, como los ecologistas radicales o los «antisistema», recurren con naturalidad a la violencia. No hace falta que sean violentos contra las personas; basta que lo sean contra las cosas. Aunque disfracen esa violencia de «protesta simbólica», se trata de un caso de acciones delictivas. Es una regresión a un estadio previo al Estado moderno.

Recordemos que el Estado es sobre todo el monopolio de la violencia legítima. Esa fue la verdadera innovación de la Edad Moderna. Ahora bien, después de 500 años, metafóricamente vuelve ahora una nueva Edad Media con la proliferación de las empresas privadas de seguridad (escoltas y vigilantes) e incluso las policías regionales. Esas últimas solo en Cataluña, el País Vasco y Navarra, casualmente las tres regiones en donde cunde el secesionismo, aunque en Navarra afecte únicamente a la parte de cultura vasca. Curiosamente, de las regiones consideradas, solo Navarra fue un reino en la Edad Media. Cataluña y el País Vasco fueron en el siglo XIX las adelantadas en el proceso de industrialización. En la historia europea es raro que las regiones ricas hayan sido las secesionistas.

Sin llegar al extremo de la desmembración del ejército del Estado moderno, la política actual en España aparece a veces como un remedo de la que funcionaba en la época feudal. No otra cosa es la proliferación de pactos, acuerdos, consensos, mesas de diálogo o de negociación entre fuerzas poderosas. Por ejemplo, los sindicatos o las aso-

ciaciones patronales y sobre todo las llamadas autonomías. No deja de ser curioso ese nombre corriente, claramente desmesurado, pues la verdadera autonomía corresponde al Estado. Pero ese Estado se diluye en el centón de 17 autonomías, cuyo mapa tanto recuerda al de la baja Edad Media. El desvanecimiento del Estado se traduce asimismo en el deterioro de la Justicia. Baste recordar que funcionan asociaciones de jueces de carácter progresista enfrentados a los de ideología conservadora. El resultado jurídico es muchas veces el arreglo o componenda entre esas dos fuerzas.

La política pactista como alternativa al conflicto bélico no es de ahora. Está, por ejemplo, en la llamada política matrimonial que tan bien explica la resolución de algunos conflictos internacionales en la Edad Media y aun en la Moderna. Recordemos otras de las máximas de la Casa de Austria: *Bellum gerant fortes. Tu, felix Austria, nube*. Es decir, «que hagan los prepotentes la guerra. Tú, hábil miembro de la Casa de Austria, haz una buena boda».

Se puede plantear una objeción seria a la hipótesis que aquí mantengo sobre la vuelta simbólica a una especie de Edad Media. No se tome literalmente sino como una analogía. Se basa en argumentar que el Estado que tenemos ha llegado a un nivel de seguridad social del que no es posible retroceder. En otras palabras, el Estado de bienestar resulta una conquista definitiva del proceso de modernización. Pero el argumento está lleno de falacias. La principal es que el Estado de bienestar no puede seguir avanzando de forma inexorable. Es algo que también se ha saturado. No es posible mantener por mucho tiempo la tendencia al aumento de los perceptores netos de beneficios fiscales y a la disminución de contribuyentes. Entre otras razones, ese desequilibrio lleva a un irreparable descenso de la productividad. Eso es lo que se detecta ya en un país como España. No otra cosa es la deuda pública permanente, el desempleo crónico, la dependencia de las personas mayores. En España se ha llegado al extremo de que a algunos desempleados les compensa más esa situación que buscar un trabajo. Más grave es que muchas personas consideran que cada vez tiene que haber más servicios públicos gratis. Eso se produce en plena crisis económica, con una deuda pública que no va a poder ser amortizada en una generación. La quiebra del Estado de bienestar es nuestra particular «caída de los dioses».

Insisto en que la vuelta a la Edad Media es solo una metáfora para entender lo que sucede en la vida pública. Pero a veces las metáforas se vengán, como decía José Ortega y Gasset. La prueba es que la nueva hegemonía de Alemania en la Unión Europea nos recuerda la vieja institución del Sacro Imperio Romanogermánico, más simbólico que otra cosa. Alemania sigue con el águila imperial en su escudo, símbolo que desapareció del escudo español.

La principal objeción a la tesis de la nueva Edad Media que asoma hoy en lontananza es que nos encontramos en un mundo secularizado. Ciertamente es, aunque habría que matizar mucho ese término, por otra parte de índole religiosa. La religión no es ya el centro de la vida, pero su lugar ha sido ocupado por las ideologías prevalentes antes mencionadas. Recordémoslas: ecologismo, hedonismo, pacifismo. Obsérvese que las tres presentan una especie de tinte religioso al revés. Se trata de lograr una especie de paz o armonía con la naturaleza, con uno mismo o con el prójimo.

Un reparo de mayor sustancia a la tesis de la vuelta a la Edad Media es que en Europa no existe ahora la «nobleza de espada». Ni siquiera se puede hablar ya de la «nobleza de toga» para el heterogéneo conjunto del alto funcionariado. Pero sí se adivina una suerte de «nobleza del dinero», la de los directivos y consejeros de las grandes empresas. Es la aristocracia de nuestro tiempo, mucho más hereditaria de lo que se supone. Con todo, hay que descartar la analogía de «casta» que se emplea popularmente para criticar a los gobernantes o a los banqueros. Ese concepto presupone la gran dificultad que hay para entrar en ese grupo privilegiado. No es el caso en la situación española.

Una vez más, aunque se vea como una secuencia temporal, los tres tipos de nobleza se solapan en el tiempo o en el espacio. Solo en Europa se percibe mejor la secuencia temporal. Es una clasificación que trasciende los regímenes y los gobiernos. Se trata de ver en cada momento cómo se reclutan los que mandan. En la baja Edad Media española cristalizó la «nobleza de espada» a consecuencia de la Reconquista y del consiguiente reparto de tierras. Paradójicamente, el alto clero estaba también familiarmente ligado a esa «nobleza de espada». El fundamento de su poder era la acumulación de tierras y, naturalmente, el poder de «atar y desatar». En el Estado moderno esa aristocracia terrateniente va cediendo paso a la «nobleza de toga», no solo los letrados, claro está, sino todos los altos funcionarios, incluidos los militares. El fundamento de su poder se basaba en el conocimiento y en el dominio de la burocracia pública. Esa nueva aristocracia ha sido la dominante hasta hoy. Pero desde hace algún tiempo se ha instalado en el poder la «nobleza del dinero», que va desplazando a las anteriores. No consiste tanto en ser ricos como en hacerse ricos, principalmente a través de las conexiones políticas. Pueden ser legales (subvenciones, monopolios), extralegales o ilegales. Lo curioso es que en ningún caso escandalizan mucho, tan compartido es el valor de enriquecerse. El Estado de bienestar, intervencionista en grado sumo, facilita ese enriquecimiento a través de la política. La legitimación de la «nobleza del dinero» se apoya en un nuevo tipo de conocimiento muy valioso: saber gestionar.

Es evidente que el papel de los militares se ve condicionado por el tipo de aristocracia que mande en cada momento. Con la «nobleza de espada» los altos mandos militares son parte de esa aristocracia. En ese caso las guerras se hacen con el propósito de conquista territorial. Con la «nobleza de toga» los militares pueden llegar al poder mediante su participación en la gobernación del país. En ocasiones ese acceso es tan directo como puede ser el pronunciamiento. Las guerras son ahora de carácter nacionalista. En la tercera fase, la de la «nobleza del dinero», los militares están para llevar a cabo «misiones de paz», que, entre otras razones, defienden los intereses de las grandes empresas. Un buen ejemplo puede ser la reciente Guerra de Libia.

La sociedad estacionaria es concomitante con otros rasgos de la estructura política que nos llevan a condicionar mucho la organización futura del Ejército. Me refiero al porvenir inmediato. No es fácil anticipar lo que puede ser el Ejército en una sociedad estacionaria. En la hipótesis de haber seguido la evolución de una sociedad expansiva, podríamos haber hecho previsiones. Pero como se trata de un cambio de paradigma, lo único que se puede hacer es conjeturas. Ya he avanzado algunas. Hay que seguir pensando.

Un condicionamiento básico es la erosión de la idea de *soberanía nacional*. Me centro de nuevo en España. Por un lado, el Estado cede símbolos de soberanía a la Unión Europea, como la moneda, la política económica o la política militar. Por otro lado, el Estado central pierde capacidad de decisión al delegar muchas de sus atribuciones a los Gobiernos mal llamados «autonómicos». No solo eso. Se produce el extraño fenómeno de que los sindicatos privilegiados se atreven a negociar de tú a tú con el Gobierno. Aspiran a una especie de derecho de veto para ciertas leyes que tradicionalmente eran el dominio exclusivo de las Cortes.

La pérdida general de soberanía en el plano internacional lleva paradójicamente a que España pueda conseguir el ideal utópico de unirse a Portugal y anexionar Gibraltar de modo pacífico. De ese modo se completaría el viejo sueño medieval de la unidad política de la Península Ibérica. Si se fusionan con tanta facilidad los bancos, cajas de ahorro y empresas, no se entiende que no pueda haber uniones efectivas entre dos o más países. En cambio, la Unión Europea no lleva trazas de convertirse en un verdadero Estado. La razón es que pesan demasiado las naciones históricas de Europa, realmente las primeras que hubo en el mundo y cuyo modelo se ha hecho universal. Por cierto, las de España y Portugal fueron las primigenias en un orden cronológico. En lugar de la Unión Europea como un verdadero Estado, vamos a una suerte de confederación presidida de facto por la hegemonía alemana. Otra vez el sueño imperial romanogermánico de la Edad Media. Entonces era solo un símbolo unido a la Iglesia; ahora es una tupida red de intereses económicos. Es curioso que, con la atenuación de la soberanía de los Estados, se haya recuperado esa palabra en la jerga económica. Así, se habla de «deuda soberana» para indicar la deuda nacional de toda la vida.

Como consecuencia de lo anterior, el anhelo de un Ejército europeo sigue siendo tan inalcanzable como una Diplomacia europea. (Se recordará la ironía de Kissinger al decir que no sabía a qué teléfono llamar para hablar con los europeos. Hoy estaría más claro: telefonaría a Berlín. A Kissinger, alemán de nacimiento, le habrían facilitado las cosas). Bien es verdad que menudean los ejemplos de colaboración entre los diplomáticos o los militares de los países miembros de la UE. Esa palabra «Unión» significa menos en la Unión Europea que sus equivalentes en los Estados Unidos o el Reino Unido. Con todo, la erosión de la idea de soberanía nacional en Europa significa que resulta inimaginable una guerra continental como las dos anteriores del siglo pasado. Es más, el avance de la sociedad estacionaria implica que ya no veremos en el mundo más guerras de invasión. Después de la guerra de las Malvinas (1982) ya no hay más guerras coloniales. Pasaron a la Historia las tropas expedicionarias y no digamos las incursiones, correrías o acefas anteriores al Ejército nacional. Ni siquiera los muchos irredentismos que todavía colean van a provocar acciones bélicas de consideración.

Ciertamente, hemos comprobado que las últimas guerras (Irak, Afganistán, Libia, próximamente quizá Siria) plantean sus campos de operaciones lejos de los países que envían tropas o artefactos bélicos. Puede que esa lejanía física justifique la palabra «misiones» para el equivalente de esos ejércitos expedicionarios. Lo que pasa es que la expresión completa es «misiones de paz» o «humanitarias», que casi llega a ser el lenguaje de la ironía de Orwell. Lo novedoso de algunas de esas guerras recientes es que se produce un nuevo tipo de combatiente: el terrorista suicida. La lucha contra ese tipo

de acciones se parece más a una labor de artificieros, de guerrillas, de Servicios de Inteligencia. A los occidentales no nos cabe en la cabeza que pueda haber terroristas suicidas. No los ha habido en el IRA o en la ETA.

La indeclinable tecnificación de las operaciones militares hace imposible lo que tal vez fuera deseable: la vuelta a la conscripción. El arte militar es hoy también, como el empresarial, saber gestionar en el contexto de la colaboración internacional. El Estado nacional cuenta menos que en el pasado. Nótese que la bandera nacional casi siempre ondea junto a otras banderas. Es una paradójica vuelta simbólica a la Edad Media, ahora que tanto se habla de globalización. La bandera de las Naciones Unidas no es precisamente la que ondea más en el mundo.

La cooperación entre los Ejércitos europeos o a través de la OTAN lleva a que, en un país como España, los militares se relacionen estrechamente con los de otros países. Tampoco es nada nuevo. En los tiempos fundacionales de los Tercios españoles también existía esa relación. Siempre se ha dicho que en el cuadro de *La rendición de Breda* no hay ningún español excepto Velázquez, y eso por el capricho del autorretrato. Contrariamente a lo que ocurría en el inmediato pasado, los militares españoles actuales acumulan estudios civiles, saben idiomas y se hallan muy especializados. Quizá no haya otra profesión en España (fuera de los diplomáticos o los ejecutivos de empresas multinacionales) más cosmopolita que la de los militares.

Queda dicho que la formación de un verdadero Ejército europeo es todavía una utopía. Sin embargo, es una realidad que las acciones bélicas son hoy mancomunadas entre los países de la OTAN o bajo los auspicios de la ONU. Lo más probable es que esas dos grandes organizaciones internacionales desaparezcan por consunción en breve plazo. No tiene sentido que se restrinja la seguridad al Atlántico Norte o que en el Consejo de Seguridad de la ONU tenga veto China y no Alemania. En verdad, la idea de veto resulta incompatible con una organización internacional democrática. Hace tiempo que concluyó la II Guerra Mundial y la Guerra Fría. Hoy tendría más sentido una organización internacional que agrupara a las naciones regidas por un sistema democrático, aunque que haya que aceptar grados y matices. En cuyo caso se visualiza la posibilidad de guerras entre ese bloque democrático y el resto de países (la mayoría), que son dictaduras de toda laya. En gran medida esas acciones serán provocadas por acciones terroristas. Ese modelo lo hemos visto en las últimas intervenciones militares en Irak o Afganistán. Es claro que, en el mejor de los casos se trata de victorias pírricas. La razón es que la moral de la población de los países democráticos para defender sus valores es mucho más baja que la de sus contrarios. Añádase una especie de maldición geopolítica: la mayor parte de las reservas de petróleo y otras materias primas están en el bloque no democrático.

El bloque de países democráticos tiene en su contra el hecho de que sus tasas de crecimiento del producto económico son más bajas que las del bloque no democrático. Como compensación, la ventaja del bloque democrático es que acapara casi toda la producción del conocimiento. Se incluye la ciencia, la tecnología y diversos aspectos culturales. Bien es verdad que el «conocimiento» no interviene bien en el cálculo del Producto Interior Bruto de los distintos países. En ese futuro que digo de la sociedad estacionaria el bienestar económico de una población se fijará más en razones de equilibrio que de crecimiento.

El terrorismo aumentará porque, si bien vamos hacia una sociedad estacionaria mundial, son escandalosas las diferencias de tenor de vida entre el mundo democrático y el autoritario. Por lo menos la diferencia resulta intolerable para nuestro valor de igualdad. Por eso mismo, a pesar de la prevalencia de las ideas pacifistas, resulta utópica la consideración de un «mundo sin guerras», incluso ahora que nos acercamos al modelo de la sociedad estacionaria. Simplemente, las guerras serán de otro estilo. Aunque eso mismo se haya afirmado en otras épocas. Ya digo que el principal punto de fricción va a ser entre el bloque democrático y el autoritario. Un mundo estacionario no podrá permitirse el lujo de guerras duraderas y con muchos efectivos. Se generalizará la lucha antiterrorista que, paradójicamente, será una especie de *remake* de las viejas guerras dinásticas de la Edad Media. Pasó la época de los grandes ejércitos desplegados y no digamos del «pueblo en armas».

En principio, una sociedad estacionaria tiende a ser más belicosa que otra de carácter adquisitivo. La razón es que en la sociedad estacionaria el enriquecimiento (o el «emponderamiento», como se dice ahora) de un conjunto humano solo se consigue con la pérdida correspondiente de otro. Es decir, se presenta el modelo de juego que llamamos de «suma cero». Por tanto, la agresividad potencial es permanente, como lo es entre los equipos rivales en una competición deportiva. Pero al mismo tiempo una sociedad estacionaria no puede acumular muchos medios de defensa, pues los Estados necesitan mantener una política de restricción del gasto público. Ya se sabe que los militares son los que menos protestan por el recorte de gastos públicos en la esfera de su competencia. El resultado es que puede que haya muchas guerras limitadas, pero se impondrá la «estrategia de salón». Eso significa que el éxito militar equivaldrá a cómo terminar cuanto antes la guerra, no cómo ganarla. Esa reacción vale también para la «lucha contra el terrorismo», una típica guerra innombrable, que es la característica de la nueva era estacionaria.

Queda lejos la estrategia de la «carrera de armamentos» que era la marca de la sociedad adquisitiva. Hubo dos ilustraciones de ese modelo de «carrera de armamentos». La primera fue la de los años 30 del pasado siglo, que concluyó con la guerra más destructiva de todas, la II Guerra Mundial. Al mismo tiempo, supuso un enorme avance científico y técnico, lo que reforzó el más ingente desarrollo económico que nunca ha habido en la Historia. La segunda ilustración es la de la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética después de la II Guerra Mundial. Terminó por la consunción de la Unión Soviética, en la que la ansiada mantequilla se transmutó en chatarra atómica. En el momento actual, ingresados ya en la sociedad estacionaria, no es fácil que se reproduzca otra «carrera de armamentos». Vuelven las guerras limitadas, incluidas las de carácter guerrillero contra el terrorismo. Avanza la impresión de que son muchos los grupos de presión que recurren al expediente de la violencia en gran medida impune. Decididamente, una vez más nos asalta el recuerdo de la Edad Media. Curiosa mezcla de futuro y pasado.

CONFERENCIA DE CLAUSURA

LÍNEAS ESTRATÉGICAS ESPAÑOLAS EN EL SENO DE LA PESD: ¿GARANTÍA DE LA SEGURIDAD NACIONAL?



D. FERNANDO GARCÍA SÁNCHEZ
Almirante general de la Armada jefe del Estado Mayor
de la Defensa (JEMAD)

LINEAS ESTRATÉGICAS ESPAÑOLAS EN EL SENO DE LA PESD: ¿GARANTÍA DE SEGURIDAD NACIONAL?

D. FERNANDO GARCÍA SÁNCHEZ
**Almirante general de la Armada jefe de Estado Mayor
de la Defensa (JEMAD)**

Independientemente de la efeméride de que se cumplan veinte años de la firma del Tratado de Maastricht, es muy pertinente el hablar de seguridad y defensa en relación con Europa, en estos momentos, en que el mismo concepto de Europa está en discusión.

Me ha parecido interesantísima la conferencia anterior, del profesor Amando de Miguel, y que muchas de las reflexiones, impresiones y preguntas que este se hacía tienen sus respuestas en este futuro, en esta futura defensa y seguridad española-europea y del mundo occidental, al fin y al cabo.

Hay dos factores que debemos tener en cuenta cuando hablemos de seguridad y defensa o cuando hablemos de casi todo esto; en la anterior conferencia ha salido uno de ellos que es la crisis económica; no podemos hablar de casi nada ahora sin tener en cuenta la crisis económica. Y el otro factor, que es fundamental, y quiero recalcarlo porque, aunque al final mi exposición se centre en las líneas estratégicas, estas no nacen del vacío, ni nacen de la tradición. Las estrategias son para conseguir algo, las estrategias se guían de unas políticas para conseguir unos objetivos. Por tanto si no estamos imbuidos del marco o entorno específico es muy difícil entenderla, y en cualquier caso es imposible justificarla.

Entonces los dos factores básicos a los que me refería son la crisis económica y la incertidumbre político estratégica que, en estos momentos, tenemos a nuestro alrededor.

Empezando por el segundo de ellos, casi todos los analistas, casi todos los estrategas que estudian ahora la situación mundial, utilizan una palabra común que es la de incertidumbre. No sabemos hacia dónde vamos aunque avancemos muy rápidamente, quizás lleguemos a la sociedad estable que decía el profesor Amando de Miguel, quizá

lleguemos a otras sociedades. Estamos avanzando rápidamente y no sabemos hacia dónde. La palabra es una constante cuando hablamos de estrategia o de política de futuro o futuro de la política.

Otro punto común es el análisis de los centros de gravedad de esta inestabilidad político estratégica; prácticamente todos los estudiosos coinciden en que uno de ellos está centrado en la zona definida por mar de China estrecho de Malaca, con la potencia mundial de los Estados Unidos mirando hacia allí, y esto influye en la sensación de defensa y seguridad en Europa, no cabe duda. Pero el otro centro de gravedad es el oriente próximo, es Israel-países árabes, relación de Israel con sus vecinos, relaciones internas entre los países árabes, chiítas, sunnitas, la crisis de Siria, tensiones entre los movimientos laicos y democráticos, en los países del norte de África y de África en general, que provocan revoluciones: la famosa Primavera Árabe.

Por cierto hace dos días estuve charlando con el comisario de paz y seguridad de la Organización de la Unidad Africana, y me decía que más que una primavera eran cuatro estaciones porque si, en principio, había sido Primavera, ahora ya había países que eran Otoños, otros veranos donde ya se habían secado los brotes verdes y otros incluso inviernos donde parecía que había, incluso, agostado esa Primavera.

Quiero decir que, en cualquier lugar, estos movimientos laicos y revolucionarios han sido aprovechados por movimientos islamistas con carácter general. Este segundo centro de gravedad afecta más a Europa y afecta más a España porque esta zona de incertidumbre, se extiende desde este centro hacia levante, mediante Afganistán, y hacia el lejano oriente y el segundo centro de gravedad. Pero hacia poniente se extiende a través del norte de África, en la zona del Sahel, una zona donde volvemos a encontrar problemas de gobernanza.

Y aquí entramos en la situación de incertidumbre donde las famosas 3 «D» son necesarias de apuntalar. Hay que apuntalar la gobernanza, hay que apuntalar el desarrollo, hay que apuntalar la seguridad. Las citadas 3 «D» de diplomacia, defensa y desarrollo sobre las que hay que actuar a la vez para conseguir estabilidad, y aquí me adelanto a los factores positivos del concepto Europa, que ruego resaltaré. Pero en general esta situación de incertidumbre afecta más a Europa, desde el centro de gravedad de medio oriente, que el punto de vista de Estados Unidos centrado en el futuro en el lejano oriente.

Crisis económica, incertidumbre estratégica, Europa como proyecto. La crisis económica y esta situación contraponen unas necesidades de seguridad frente a una escasez de recursos. Ante esa situación, países en Europa optan por largar el lastre para buscar sus propias soluciones y poder mantenerse en superficie respirando a flote, mientras que otros países de Europa ven a Europa como la tabla de salvación a la que tienen que agarrarse para poder también, como último objetivo, mantener la cabeza respirando fuera del agua.

Ahora Europa está dividida entre los países del sur y los países del norte; los primeros, en donde nos encontramos, con una crisis económica, una crisis financiera mucho más grave que constituye la principal amenaza que tenemos ahora mismo, situándonos

cerca de la bancarrota, si no estamos ya en ella. Nos tenemos que agarrar a Europa para conseguir mantenernos a flote, mientras que hay otros países de Europa, el trío Alemania, Holanda, Finlandia, países del norte de África que están sintiendo que los países del sur son para ellos un lastre.

¿A qué viene todo esto si estamos hablando de las líneas estratégicas? Pues para la primera idea que yo quería transmitir, y que afecta a estas líneas, que es que la postura que nosotros estamos defendiendo ahora es «Más Europa». Necesitamos más Europa, necesitamos avanzar en Europa como una política que puede solucionar o que puede favorecer la solución de nuestros problemas y esto se arrastra en todos los aspectos que abarcan la línea estratégica, la política y la ejecución de distintas estrategias y, no cabe duda, en la estrategia militar.

Aunque decía el profesor Amando de Miguel que lo inteligente es ser escéptico, pesimista, voy a permitirme decir que en este dilema soy optimista en el sentido que decía Winston Churchill, lo tengo anotado y no sé si será verdad, que cuando aparece una dificultad los optimistas ven en ella una oportunidad; en ese sentido me presento como optimista. Mientras que cuando aparece una oportunidad, los pesimistas siempre ven dificultades para explotarla. Soy optimista en el sentido de pensar que las crisis son periodos en los que aparecen oportunidades de mejora de la sociedad, de renovación de valores (se ha hablado en la anterior conferencia sobre este tema), oportunidades de crear una sociedad más justa, equilibrada y eficiente, desde el punto de vista humano que, es el fundamental, y desde el punto de vista material que está relacionado con el primero. En cualquier caso y una vez establecida mi postura optimista ante la crisis, la ida hacia «Mas Europa» hacia la que tenemos que avanzar, el siguiente paso para adentrarnos en estas líneas estratégicas, es tratar algo que nos tiene que condicionar siempre en este dilema de seguridad y defensa en Europa, que es la otra alianza importante en la que estamos implicados y es la Alianza Atlántica.

No se puede entender ni hablar de la seguridad en Europa sin hablar de la Alianza Atlántica, que es una alianza defensiva en la que no estamos todos los que pertenecen a la UE y donde todos los que componen la UE no pertenecen a la Alianza. Esto crea una nueva debilidad en la que volveré a insistir cuando trate de nuevo las Líneas estratégicas.

Europa *versus* NATO, la UE enfrente de la Alianza Atlántica. ¿Son incompatibles? ¿Son compatibles? ¿Qué debemos y podemos hacer para hacerlas compatibles, que parece lo lógico? No duplicar esfuerzos. En general se entiende que hablamos de seguridad y defensa, y aquí voy a hacer una digresión sobre los conceptos, porque las palabras no siempre significan lo mismo cuando las decimos en diferentes momentos, o cuando las pronuncian diferentes interlocutores.

Entendemos como seguridad un concepto en el que la parte que podríamos llamar «civil» de la seguridad tiene mucho más peso, porque la seguridad no la consiguen las FAS exclusivamente, aunque colaboren; la seguridad la consiguen las FCSE, la seguridad la consigue el Ministerio de Asuntos Exteriores, la consiguen nuestros jueces y fiscales..., es un concepto que engloba todos los sectores de la sociedad, el Ministerio de Industria, los problemas de ecología, del agua, de la energía, etc. La seguridad la consi-

guen muchos actores y hoy día es un concepto global, con una aproximación holística, como se dice hoy en día, de todos los que participan en ella. Por tanto con esa idea de seguridad y hablando de defensa, como opción militar que apoye a la obtención de la seguridad, podemos establecer que en Europa, en la Unión Europea, tiene primacía la seguridad sobre la defensa con sus capacidades y la forma de acometer los problemas que se presentan por parte de los europeos. Mientras que en la Alianza Atlántica tiene primacía la defensa sobre la seguridad, también cuando se enfrentan a una crisis, cuando se enfrentan a un problema; esto supone la existencia de un principio de compatibilidad entre ambas organizaciones.

Si en un momento dado se priorizaran las capacidades de defensa en el ámbito de la Alianza Atlántica, y las capacidades de seguridad en el ámbito de la UE, esto, por supuesto, no es sencillo y es mucho más complejo pero quería decirlo como idea general.

Está claro que la UE tiene muchas debilidades, pero al menos en el Tratado de Lisboa hace unos años, se estableció un punto de interés por mejorar esas capacidades de actuar de la UE como actor y protagonista histórico de Europa, está claro que España es muy difícil que pueda optar a ser un protagonista histórico por capacidad económica, cultural actual, de investigación; pero Europa sí puede y debe optar a ser un protagonista histórico. Por tanto España, en el seno de Europa, puede llegar asumir parte de este protagonismo con la búsqueda de «Más Europa» a la que me refería antes. Esto se justifica por la necesidad de que España tiene que participar en toda esta idea europea.

Pero la idea europea de solucionar las crisis no se orienta hacia el término seguridad, sino hacia la construcción de las naciones asegurando la gobernanza de las mismas y su desarrollo, reflejando claramente cómo está distribuida la plantilla, por así decirlo, de la Unión Europea.

Entro ahora un poquito en algo que ya habrán estudiado antes: los numerosos organismos que hay en la UE trabajando; ya en Lisboa se señaló que los tres pilares iban a intentar el avance común en el campo de la seguridad y defensa europea. A pesar de esto las cifras señalan que en las instituciones europeas hay 25.000 civiles y 200 militares, quedando clara hacia dónde va la aspiración de la Unión Europea.

Dentro de los que se dedican a la acción exterior de la UE, hay 1.600 civiles y los citados 200 militares.

En la UE existe la Comisión, el Consejo, el Parlamento, el Estado Mayor Militar, el consejo de jefes de estado mayor que utiliza ese estado mayor como órgano de trabajo. En Lisboa todo esos elementos se integraron en lo que es el servicio exterior de la UE para conseguir una mayor coordinación y trabajando en común, pero sigue ocurriendo que el parlamento, el Consejo y la comisión de los comisarios de la UE, no tienen acción directa sobre los elementos citados anteriormente. Esto motiva que esta acción exterior incluya al Comité de Seguridad y Política (PSC), que es el que conduce todas las operaciones que se realizan. Toda esta estructura obliga a una mayor conexión entre los diferentes pilares de la UE para evitar una falta de coordinación.

Si habíamos dicho anteriormente que la UE se decantaba más por una aproximación global a los problemas, con una mayor tendencia a lo civil, ahora vemos, solamente enumerando las siglas de los organismos implicados, que el proceso de decisión es un proceso complejo. Esta es una de las grandes limitaciones de la UE, los procesos de la decisión son muy complejos y para hacer cosas hacen falta decisiones, por lo que habrá que definir unas líneas estratégicas para intentar empujar esos procesos de decisión y que sean más sencillos y más eficientes.

Poniéndome el gorro de optimista hay una serie de datos que pueden llevarnos, por lo menos, a entender que la UE se está preocupando más de utilizar sus opciones militares a la hora de resolver los problemas civiles. Concretamente hay dos datos que son esperanzadores.

- En el Consejo Europeo, de diciembre de este año, se ha introducido por primera vez un capítulo donde se va a hablar de defensa, de opciones militares y de cómo organizar esas opciones militares dentro de los objetivos de defensa.
- En el estado de la UE, del 12 de septiembre de este año, cuando el señor Barroso habló del estado de la UE presentó las cuentas en ese momento y por primera vez se estableció como objetivo avanzar en la integración de la defensa, en el proceso que lance la UE hacia el exterior, uniéndola a los procesos de inversión, de desarrollo y de aumentar o mejorar la gobernanza de los diferentes países.

Resumiendo, la UE tiene una capacidad superior a la OTAN en lo que es la aproximación global a los problemas, con un marcado interés en asuntos relacionados con la gobernanza y con el desarrollo, y tiene unos procesos de decisión y capacidad militar menores que la Alianza, con lo cual vemos que podría haber un principio de compatibilidad entre ambas Alianzas.

Hay datos de la UE que refrendan que se han conseguido avances en los últimos años. La UE ha emprendido en estos últimos años veinte misiones civiles, de las cuales ocho se han finalizado, y siete operaciones militares de las cuales cuatro están finalizadas. Además de las inversiones que hace en términos de ayuda humanitaria, y la participación que tiene, en términos de asesoramiento, en determinadas zonas o regiones que se encuentran en un estado situado entre el estado fallido y el estado con problemas de control de la situación.

El comisario de Paz y Seguridad de la Organización de la Unidad Africana ponía la acción de la UE en el Cuerno de África como un modelo de acción de la colectividad internacional para asegurar la estabilidad de una zona determinada, en contraposición a la operación en Afganistán por cómo se estaban llevando las cosas en ese país. Según esta persona las ventajas y virtudes que él veía eran, en primer lugar, la aproximación global al problema. La UE tiene una operación de vigilancia marítima como es la operación Atalanta, acaba de empezar una operación de creación de una capacidad de control de las costas y los espacios marítimos, por parte de los países de la zona, tiene otra operación dedicada a formar a los militares que van a constituir las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad de Somalia (EUTMSomalia) en la que España ejerció el primer mando de la misma. En esta zona también está trabajando Naciones Unidas gracias a

los apoyos de la UE. La OTAN también participa y ya empiezan problemas de coordinación; está destacando sus unidades navales permanentes en la zona, existen actores independientes como Japón, Rusia, China, Irán. Existen ayudas humanitarias, en euros, siendo la UE la más generosa de todas (unos 100 millones €/año). Está comenzando otra operación en Malí, donde la UE ha proyectado personal a las órdenes de un guardia civil español, con la misión de formar las fuerzas armadas de aquel país. En el mes de noviembre habrá una reunión para tratar sobre el Sahel propiciada por la Unión Africana, donde España está invitada.

España debe decidir cuál es su política de seguridad y defensa antes de definir sus líneas estratégicas. Hay una estrategia de seguridad que se aprobó con el anterior gobierno y que está vigente, que establece unos escenarios de incertidumbre con unos riesgos multifacéticos, multirregionales con espacios globales donde no existen fronteras, pero donde es necesario controlar lo que ocurre, estamos hablando del ciberespacio, del espacio en sí mismo, de la mar, de la economía entendida como espacio, como lugar de acción. El siguiente paso ha sido la directiva de defensa nacional que se firmó en julio de 2011 en la que se acota un poco más todo el problema, concretamente se dice que «... España debe actuar para que la UE potencie sus capacidades y agilice sus procesos de toma de decisión», es decir, que Europa se convierta en un protagonista histórico, participe del presente y del futuro del globo, lo que debe estar enmarcado en la política común de seguridad y defensa. Una idea de la directiva de defensa, cuando habla de sus directrices, dice que España impulsará, como finalidad superior, acciones para que el paraguas defensivo de la UE acoja todas nuestras necesidades de seguridad, también lo dice para la OTAN, con lo que se establece que es un asunto crítico a la hora de disminuir las capacidades de España con relación a las alianzas. La respuesta a la pregunta «¿garantía de seguridad nacional?» ahora mismo es sí, no por lo que la directiva de defensa dice sobre el impulso de todas las acciones que nos permitan contestar a esto, y no solo en la alianza europea sino también en la alianza atlántica.

Chequia afirma en su estrategia seguridad que se encuentra cómoda dentro de la OTAN, ya que esta le resuelve sus problemas. España hoy no puede decir que la Alianza le está resolviendo todos sus problemas de seguridad, ni tampoco la UE. Esto provoca situaciones que, sin tener claro este concepto, dan lugar a críticas de ineficiencia en el dimensionado de las FAS; parece lógico que un ejército europeo sería más eficiente porque haríamos lo mismo con mucho menos coste. Pero el ejército europeo no puede ser posible mientras no haya una política europea común, que no existe y no será posible mientras no haya una estructura legal, económica y financiera común. Cuando digo «Más Europa», quiero decir que España apoye una mayor unión en los aspectos de seguridad. Personalmente no veo en un futuro cercano la creación del ejército europeo, pero sí que existe una voluntad de avanzar, y el avance depende de cómo sean los pasos que se den en estos meses.

La UE es una entidad compleja, sigue siendo un proyecto, con una administración muy complicada, con unas capacidades militares muy reducidas. En el ámbito de la seguridad y defensa tiene una capacidad de aproximación global a los problemas y crisis superior a cualquier otra organización mundial, incluida la ONU. Está limitada por un



proceso de decisión muy complicado, vinculado al avance en la unión política. Cuando existen intereses contrapuestos la decisión es imposible, no se puede decidir nada.

En el ámbito del estado mayor de la defensa, nuestro planteamiento es ¿qué podemos hacer para apoyar la Unión? La respuesta está en las líneas estratégicas, que son más detalladas, y en las que estamos trabajando permanentemente, aquí, en la Alianza y en la UE.

El primer asunto es incrementar el peso que tienen las opciones militares, mayor presencia y capacidad de análisis. Esto pasa por fortalecer el papel del comité militar, que es el principal asesor del presidente de la UE, sobre las decisiones a tomar sobre acciones militares que se vayan a realizar. Nuestro trabajo es que el comité militar, y su presidente, se integren en el proceso de la toma de decisiones en la UE. Se está haciendo mediante el desarrollo de procedimientos y protocolos de gestión de crisis.

El segundo asunto es potenciar el enfoque integral y global de los problemas y, que dentro de este, la aportación militar sea más visible. La aportación militar no está en proporción con la capacidad total de la UE, pero es una contribución importante. Hago referencia a lo que ha comentado el profesor Amando de Miguel, sobre caudillos y escaramuzas. Actualmente tienen gran importancia la inteligencia y las operaciones especiales, son fundamentales, y son una herramienta decisiva para conseguir efectos fulminantes. Tienen una característica importante que es no producir daños colaterales ni bajas propias, aspectos cada vez más exigentes. Lo digo para criticar la posición de la UE ante las opciones militares. El *Headline Goal* de 2010 expresa que la UE estará capacitada para desplegar 60.000 efectivos, en 60 días, durante un año, con los correspondientes apoyos aéreos y marítimos.



En el escenario que he presentado anteriormente, tan solo con una previsión de tres meses, ya que a más plazo es imposible determinar qué sucederá. Las capacidades citadas (60.000 efectivos, en 60 días, durante un año) son difícilmente utilizables. Tendremos que utilizar capacidades muy concretas y decisivas para facilitar la actuación de otros agentes importantes a la hora de conseguir la seguridad, como son la diplomacia, cuerpos y fuerzas de seguridad (seguridad interior de las zonas en las que estemos trabajando), seguridad industrial (para que pueda haber inversiones), seguridad para que los proyectos avancen.

La UE dentro de esta capacidad global, tiene este objetivo como elemento de su participación militar, y además unas capacidades civiles de unos 10.000 efectivos, 5.000 policías, 300 funcionarios y 2.000 personas de protección civil. Estas son las herramientas que tiene la UE para participar en misiones de seguridad y defensa. Desde el Estado Mayor de la Defensa intentamos que se incorporen con la mayor visibilidad posible a todos los programas de apoyo a situaciones de crisis.

La siguiente línea de trabajo es la contribución a mejorar las estructuras operativas de mando y control, de alerta, y la creación de una capacidad permanente de conducción. Uno de los problemas de la UE es el proceso de toma de decisiones, una vez tomada la decisión tenemos una estructura de seguridad muy grande pero muy limitada en lo que respecta a la defensa. En estos aspectos la Alianza está en una situación mucho más favorable tanto en capacidades como en sistemas de mando y control. Se están dando pasos en este sentido, y nuestra pretensión es que se haga en coordinación y sin duplicidad con la Alianza. En cualquier caso hay que desarrollar al menos embriones de la capacidad de conducción y de las capacidades a utilizar.



Concretamente estamos apoyando el Centro de Operaciones de la UE enfocado hacia el Cuerno de África, que está trabajando también en las operaciones civiles y militares que se están desarrollando en esa zona. En su momento optamos al mando de este centro, pero se le asignó a un holandés. Y vuelvo a la necesidad urgente que tenemos de mejorar nuestra formación para que en estos concursos internacionales consigamos ocupar más puestos. Puestos que no conseguimos los españoles por falta de preparación. Tenemos magníficos oficiales, estamos muy orgullosos de ellos, pero en cuanto vamos a los concursos de la Alianza o de la UE resulta que no son los elegidos. Posiblemente no sea un problema de preparación sino de modelo de carrera. Tenemos que profundizar en los modelos de carrera para que, desde comandante y teniente coronel, tengamos gente preparada, apta y capaz para salir ganadora en estos procesos de selección. Es importante y necesario tener gente destinada en estos puestos para que apoyen nuestras líneas de acción, ya que existen otros países de la UE que las tienen distintas, y en algunos casos que también se oponen a ellas.

La siguiente línea de acción está relacionada con un elemento concreto de la Unión Europea, los *Battlegroups*: otra herramienta que tiene la UE, una fuerza de guardia, lista para actuar en un momento dado ante una crisis. Son unidades de 1.500 a 2.500 militares normalmente. El compromiso de España es participar (mandar-liderar) cada tres años. El país que manda es el que pone el grueso de la fuerza, unos 1.500 militares que son reforzados con la fuerza de otros países. Nuestro próximo mando tendrá lugar en el segundo semestre de 2014, basándolo en la fuerza anfibia hispano-italiana como *Battlegroup* con la incorporación posterior de otros países: fuerzas francesas, portuguesas...



Estos grupos están diseñados para actuar, pero no están acostumbrados a ello. Y aquí entramos también en el proceso de decisión. En caso de que estos grupos actuaran, la capacidad de mando y control resultaría una capacidad compleja que no está establecida de manera permanente, no es estándar, pero, en cualquier caso, son unas fuerzas que pueden variar entre 1.500 y 3.000 militares con sus peculiares características. Están listos para salir en 10 días debiendo operar durante 30. Y, curiosamente, la UE establece un radio de alcance distancia de hasta 6.000 km. Nosotros apoyamos esa opción de la UE, incluso creyendo que estas opciones militares hay que modernizarlas en el sentido en que, más que opciones estrictas o estándar (que pueden quizás existir), haría falta más un sistema de decisión, de elección de las unidades adecuadas para resolver un problema determinado mucho más ágil y flexible.

La siguiente línea de acción es algo muy importante dentro del campo de la seguridad y defensa: la industria de defensa. La industria de defensa se recoge también en la directiva de defensa nacional. En España, se ha hecho un esfuerzo tremendo para crear una red de industria de defensa que sea eficiente y que nos dé cierta independencia estratégica.

Estamos haciendo un gran esfuerzo, dentro del ámbito de la cultura de defensa, para intentar convencer a nuestra sociedad que en defensa no se gasta, sino que se invierte, eso es lo que utilizamos en los presupuestos de defensa, lo que le damos a la Industria de Defensa es una inversión que revierte en la sociedad vía impuestos, vía I+D, vía trabajo. Es una línea de acción intentar que cale en la sociedad esta idea.

Otra línea de acción es proteger nuestra industria de defensa. Las directivas comunitarias, que actualmente lo intentan, no consiguen una libre competencia en este campo,



con lo cual nuestra industria de defensa es una industria reducida y se ven con grandes problemas para competir, en el mercado europeo, en términos de total igualdad. Los países europeos están poniendo defensas a esta situación, de forma que consideran como capacidades esenciales estratégicas las de la industria de defensa, con lo cual no es necesario que entren a concursos públicos en toda Europa. España está pendiente de esa normativa, que tenemos que impulsar y apoyar, integrada dentro de este desarrollo del concepto *Pooling and sharing* que tiene una derivada que es conseguir que nuestra industria de defensa participe y sobreviva gracias al mismo.

Se destaca la situación peligrosa de la industria de defensa, no solo por la reducción presupuestaria si no por el avance hacia «Más Europa» sin los controles necesarios para proteger a nuestra Industria de defensa. Hay un asunto que es importante y no solo afecta a la Industria de defensa española, sino también a la italiana, británica o francesa; tenemos que avanzar hacia una mayor eficacia de esa industria de defensa, estableciendo las medidas para que ese «Más Europa», no se nos vaya de la mano y dejemos a nuestra industria de defensa al «pie de los caballos».

El *Pooling and sharing* es una iniciativa, un concepto similar al *smart defense* de la OTAN. Se trata, en momentos de crisis económica, de sumar esfuerzos, de compartir, de ver qué capacidades tiene un país y qué puede utilizar otro país. Ver qué capacidades pueden hacerse de forma combinada entre diferentes países y avanzar de una forma más eficiente asegurando una respuesta afirmativa en relación con que la seguridad europea cubra nuestras necesidades. Esta iniciativa es otro de los puntos importantes que desde el Estado Mayor de la Defensa se está teniendo en cuenta, y se está cuidando en Europa, para que sea totalmente compatible con la iniciativa *smart defense* que tiene lugar en la Alianza Atlántica.



Son dos iniciativas similares y sería absurdo que, además de uno de los programas paradigmáticos, en estos momentos en el *smart defense*, de la Alianza Atlántica, como es el sistema de vigilancia aérea de la superficie de la AGS, con la OTAN y la mayoría de los países europeos integrados en ella trabajando en el mismo, existiera una iniciativa similar exactamente igual en el ámbito de la Unión Europea. Hay que intentar coordinar estas actividades.

De las iniciativas actuales, España está trabajando con otros países en el adiestramiento y la lucha contra artefactos explosivos improvisados, de la que disponemos de un centro de excelencia, como todos ustedes saben, en Hoyo de Manzanares, en la vigilancia marítima, en el hospital de campaña disponiendo de uno magnífico para compartir y utilizar con otros países, en reabastecimiento en vuelo y adiestramiento de pilotos y adiestramiento de oficiales de la Armada... el adiestramiento naval. Todo esto conforma una serie de áreas de actuación donde todos los países europeos participan e intentan buscar soluciones eficientes, que resuelvan las necesidades del conjunto.

Otro tema importante en el que avanza la Unión Europea y en el que estamos involucrados quizá sea un ejemplo de los problemas de la Unión. Es uno de los *Global Commons*, de los espacios comunes; es el espacio marítimo. La Unión Europea está trabajando, y aquí vemos de nuevo la necesidad de sincronizar los pilares de la Unión, en uno de ellos, el de la seguridad marítima que es objeto de un programa en desarrollo por la Comisión Europea que llama *Blue Mar*, de vigilancia marítima en el que España participa mediante las FAS, la DGGC, la DG de la marina mercante y la dirección pesquera, tratando de conocer lo que está pasando en el espacio marítimo de interés para Europa.



Pero por otro lado no la Comisión sino el Consejo, a través de la EDA, la Agencia de Armamento Europea, la Agencia de Defensa Europea trabaja en otro programa, el mar Sur, que pretende exactamente lo mismo. España está desarrollando la labor de tratar que los requisitos sean los mismos para todos, ya que tendrán que fundirse en un determinado momento.

Estos son los problemas de coordinación y complejidad que aparecen en la UE, por eso es una línea de acción muy concreta que he querido citar porque es sintomática de los problemas que se presentan, a veces, en la UE.

Otra línea de acción es profundizar en la relación entre la UE y la Alianza Atlántica. La dicotomía entre ambas sería nefasta; hay una idea general de avance en esa dirección, pero no cabe duda de que existen países que hacen compleja y difícil tanto la coordinación como la cooperación. Turquía y Chipre son elementos que siempre provocan fricciones en estas relaciones OTAN-UE y hacen difícil que se avance en este mundo de la coordinación.

Con esto quiero terminar esta exposición en la que, como conclusión, diría que la postura o estas líneas estratégicas que estamos apoyando, a nivel operacional, como decimos en la FAS, están basadas en un concepto general de «Más Europa», de apoyar el avance de Europa, de intentar potenciar la principal virtud que tiene Europa, que es esa aproximación global a los problemas, en la que deben estar presentes las opciones militares para resolver, facilitar y apoyar la resolución de crisis, intentando solucionar los problemas fundamentales, que hemos comprobado que existen en la UE; son problemas de proceso de decisión, capacidades y mando y control de la situación y problemas de

cooperación y coordinación Intereuropeos y coordinación y cooperación con la Alianza Atlántica.

Y sin más señoras y señores, muchas gracias por su atención.

COMUNICACIONES

INTERVENCIONES DE LA UE EN SOMALIA EN EL MARCO DE LA PESD: «EU NAVFOR ATALANTA» Y «EUTM SOMALIA»

D. CARLOS ALBERTO BUENO FERNÁNDEZ
Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas y Administración
Universidad de Granada

Resumen

La piratería se ha convertido en una seria amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Los niveles de inseguridad en aguas del océano Índico se han incrementado de manera alarmante debido al espacio de impunidad que constituyen las costas de Somalia, Estado «fallido» cuyos déficits estructurales sitúan los límites de este grave problema más allá de la mera actividad delictiva.

Esta amenaza se ha venido recogiendo en las respectivas estrategias de seguridad europea y española publicadas de manera reiterada lo que da una visión de cómo se aborda el fenómeno de la piratería desde Europa. Y es que, ante el recrudecimiento de la situación, la Unión Europea, en el marco de la política europea de seguridad y defensa y en cumplimiento de diversas resoluciones de Naciones Unidas, decidió poner en marcha sendas misiones internacionales con el objetivo de reforzar el sector de seguridad somalí: la «EU NAVFOR Atalanta» y la «EUTM Somalia». Así, cuando el plazo de la Operación Atalanta expira el próximo diciembre, estimamos oportuno estudiar qué han supuesto para la PESD, en qué contexto se vienen desarrollando y cuáles son las particulares características de ambas misiones, sin olvidar el papel fundamental desempeñado por España.

Introducción

Mientras piratas, bucaneros y corsarios se desdibujan entre la leyenda y viejos cuadernos de bitácora, gracias a que la literatura y el cine los ha convertido en protagonistas de increíbles aventuras con tintes románticos y ambientes oníricos, la realidad en pleno siglo XXI se torna menos idílica y a todas luces más peligrosa y trágica. La piratería, un fenómeno

histórico siempre parejo a la navegación marítima, vive momentos álgidos en aguas del océano Índico desnuda de cualquier tinte poético. Mares infestados de piratas que han visto en el Estado «fallido» de Somalia la oportunidad de erigir su particular «costa berberisca».

Los continuos asaltos y secuestros a las naves que surcan estas aguas han puesto en alerta a la comunidad internacional que, de forma unilateral o al amparo de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad (CS) bajo coaliciones multinacionales, optó por intentar atajar esta grave amenaza para la seguridad y la paz internacionales. A tal fin, la Unión Europea decidió poner en marcha sendas operaciones con el objetivo de mejorar el sector de seguridad en Somalia: la Operación Atalanta (EU Navfor Atalanta), misión significativa en tanto en cuanto representa la primera operación naval de la Unión Europea, y la EU Training Mission Somalia.

Así, cuando el plazo de ejecución de la Operación Atalanta está a punto de expirar, nos proponemos: en primer lugar, repasar la crítica situación de Somalia con el fin de intentar comprender las causas del problema; en segundo, aproximarnos a las estrategias de seguridad europea y española para ver cuál ha sido el tratamiento que la piratería ha merecido en tales documentos; en tercer y último lugar, abordar el estudio de lo que han supuesto la Operación Atalanta y la EUTM para la UE y España dado que, no en vano, nuestro país ha desempeñado un papel fundamental en ambas misiones.

Somalia, Estado «fallido»

No hay dudas entre la doctrina internacional en calificar a Somalia como de Estado «fallido». Entendemos como Estado fallido aquel en el cual sus instituciones se colapsan, fracasan o quiebran, lo que conlleva una serie de «degeneraciones estructurales» tales como otorgar una soberanía territorial a actores no estatales violentos o la fragmentación y enfrentamiento de una sociedad en creciente grado de pobreza. En definitiva, y como corolario, resultan incapaces de garantizar la seguridad, los servicios básicos y las libertades ciudadanas (Sepúlveda, 2009: 14-22).

En este contexto, la autoridad y soberanía estatales son sustituidas por una amalgama de «señores de la guerra» que gobiernan de facto todo el territorio bajo su control. Surgen frecuentemente «en zonas en las que se mantienen vivas las expresiones de sociedades preestatales del tipo de tribus y clanes» (Baqués, 2011: 126). Son, podríamos decir, los señores feudales del siglo XXI.

En el caso somalí, además resulta interesante acercarnos a la idea de «mar fallido», concepto muy oportuno al caso, expuesto por Fernández Fadón (2006: 253) y el cual define como:

«[la] incapacidad de algunos Estados para controlar su espacio marítimo (1) con repercusiones regionales o internacionales (2) para ser utilizados como plataformas de actuación contra la seguridad regional o mundial (3)»¹.

¹ El numerado es nuestro.

Es una definición que se adapta a la perfección, pensamos, a la actual coyuntura somalí.

Como consecuencia de ello, o precisamente a causa de (difícil establecer el orden de los factores), a la situación de «fragilidad» estatal somalí se le suma una terrible crisis humanitaria², provocada por una guerra civil que dura ya décadas y por las persistentes sequías que azotan la región e impiden el florecimiento de la más mínima agricultura o ganadería de subsistencia. La abultada hiperinflación agita un panorama donde las organizaciones no gubernamentales y las agencias humanitarias no pueden trabajar con libertad debido a las extorsiones de las milicias armadas (Vega Fernández, 2009: 54-56).

Sufrir esta convulsa tesitura política, económica y social, jalonada por continuos enfrentamientos entre distintos clanes y etnias (sin olvidar la irrupción de componentes musulmanes fundamentalistas en diversas áreas de la región³), dio al traste con las diferentes iniciativas de paz impulsadas por la comunidad internacional. La última se celebró en Kenia, fruto de la cual surgió el gobierno federal de transición (GFT) (Fernández Fadón, 2009), cuyo mandato ha finalizado en agosto. Somalia se enfrenta ahora al reto de elegir su primer Parlamento desde 1991.

Reparar todas las trágicas vicisitudes de la historia reciente somalí sería en laborioso, además de no ser el objeto central de este trabajo, por lo que nos referiremos aquí de forma breve al periodo de gobierno del GFT.

Tras el fracaso del gobierno nacional de transición, formado en el año 2000, se celebra la Conferencia de Eldoret-Nairobi en 2004, de la que surge una asamblea federal de 275 miembros, el citado GFT y la carta federal de transición, los tres pilares de las llamadas instituciones federales de transición somalís. El gobierno no se instala en la capital, Mogadiscio, sino en la ciudad de Baidoa, en la región de Bay, fronteriza con Etiopía. Y es que tanto este país como EE. UU. son los principales valedores del nuevo régimen. El GFT y el proyecto político establecidos se enfrentarán a dos grandes grupos opositores: por un lado, la Alianza para la Restauración de la Paz y la Lucha Antiterrorista (transmutada en ocasiones posteriores en múltiples grupúsculos y facciones); por otro, la Unión de Tribunales Islámicos. Ambas coaliciones forman milicias que combaten y ponen en jaque al débil gobierno de transición; sin embargo, las dificultades planteadas por la UTI son mayores y provocan: la intervención de Estados Unidos bombardeando posiciones islamistas, primero; la invasión etíope en 2006 (que aún perdura), posteriormente; y el despliegue por parte de la Unión Africana (UA) de una misión en Somalia⁴ (Vega Fernández, 2009). Todos estos intentos no han conseguido fraguar un mejor panorama para el GFT, que sigue teniendo en los *warlords* y sus bandas armadas a serios oponentes, minando el campo de la estabilidad política. La UTI, a su vez, se ha desgajado en distintas ramas, varias de las cuales se tiñen de elementos yihadistas.

² El 20 de julio de 2011 se produjo la declaración de hambruna en Somalia por parte de la ONU.

³ La organización terrorista Al-Shabaab controla el sur y amplias zonas del centro de Somalia. En febrero de 2010, este grupo yihadista salafista declaraba su lealtad a Al-Qaeda. Existe el temor a que la organización terrorista internacional cree una rama estable en el Cuerno de África (Castellón Moreno, 2010: 2, 6-7)

⁴ AMISOM (por sus siglas en inglés).

En este trágico panorama, del cual hemos dibujado un sucinto esbozo, es donde la piratería ha encontrado el caldo de cultivo perfecto para su desarrollo. La piratería pervive de manera general gracias al enorme volumen de mercancías que se mueven por mar, a la desaparición del delito de piratería de muchos ordenamientos penales, a la relajación de las medidas de seguridad marítima en puertos y costas y a la proliferación del tráfico ilegal de armas (Treviño Ruiz, 2010). En Somalia, además, un gobierno incapaz de garantizar el control de su territorio provoca que este sirva como plataforma idónea para que estos grupos de delincuentes ejecuten sus acciones y sus costas se conviertan en refugios seguros.

No obstante, hay que apuntar a más causas estructurales para comprender este fenómeno en mayor profundidad. En este sentido, en primer término, uno de los motivos que explican el auge de esta delincuencia se halla en la pérdida de recursos pesqueros, base de la economía de las zonas costeras de Somalia. El Grupo de Supervisión para Somalia (GSS) de la ONU⁵ ha venido alertando en varios de sus informes de cómo la depredación de las costas y caladeros somalíes, así como la contaminación de sus aguas y ecosistemas, por parte de las grandes flotas extranjeras están agotando dichas fuentes de riqueza. La pesca artesanal somalí se ve abocada a la desaparición debido a la pesca ilegal practicada por dichas flotas. Las consecuencias socioeconómicas saltan a la vista y así:

«el hecho objetivo de que los pescadores somalíes puedan pescar cada vez menos afecta de una manera decisiva a las ya de por sí frágiles economías litorales y explica, en parte, el origen de la piratería en la zona y su uso por los grupos de piratas en Somalia como argumento para justificar sus acciones» (Fernández Fadón, 2009).

En segundo lugar, la existencia de un tipo de piratería autodenominada de «guardacostas». Su objetivo, según el GSS⁶, era perseguir a estos pesqueros ilegales y a todos aquellos buques que vertieran sustancias tóxicas. Dada la fragilidad estatal, estos «guardacostas» se convirtieron en los dueños de las costas somalíes, al servicio de los «señores de la guerra» y sus milicias, «quienes acabaron buscando en el mar medios alternativos al lucro cesante como resultado del proceso de depauperación de las estructuras de poder en Somalia» (2009). Permisos, licencias y seguridad naval pasaron a depender de estos caudillos locales.

En relación con el punto anterior, y ya señalado, la desintegración del Estado y el fraccionamiento del poder en manos de «señores de la guerra», «conforme a la propia estructura social surgida de esta situación de carácter tribal». Incluso el prestigio y consideración en la comunidad que reporta esta actividad han de ser tenidos en cuenta (Bacas Fernández, 2009: 156).

⁵ S/2007/436, de 18 de julio de 2007, Informe del Grupo de Supervisión para Somalia en cumplimiento de la Resolución 1766 (2007) del Consejo de Seguridad, citado por Fernández Fadón (2009)

⁶ S/2006/229, de 4 de mayo de 2006, Informe del Grupo de Supervisión para Somalia establecido en virtud de la resolución 1630 (2005) del Consejo de Seguridad, cita *op. cit.*

Por último, con una economía hundida y tan altas tasas de pobreza, la piratería representa un lucrativo negocio que deja pingües beneficios, permitiendo vivir a centenares de familias y sobrevivir a decenas de poblaciones litorales.

En conclusión, observamos que existen causas de fondo, problemas estructurales que hunden sus raíces en el complicado escenario político y socioeconómico somalí, que muy difícilmente podrían obtener respuestas satisfactorias solo con la puesta en marcha de operaciones multinacionales de tipo militar contra la piratería. Por tanto, tal y como algunos autores defienden⁷, el enfoque para luchar contra la piratería y atajar las consecuencias del Estado fallido somalí ha de ser integral.

Bajo esta perspectiva, recogiendo las palabras de Vega Fernández (2009: 68), el cual se hace eco de los informes del International Crisis Group, hemos de repensar el papel a desempeñar por los distintos organismos internacionales y países presentes en la zona, dado que:

«las operaciones antipiratería nacionales y multinacionales [están] *más centradas* [...] en tratar de eliminar el «síntoma»: la «piratería» (que afecta a sus intereses comerciales), que en aliviar la «enfermedad»: la precaria situación económica, humanitaria y de seguridad de Somalia».

Piratería y seguridad internacional. Aproximación a las estrategias de seguridad europea y española

La lucha contra la piratería se ha situado como un tema esencial en las agendas políticas de seguridad y defensa de los Estados occidentales, incluida la española. Por este motivo, quisiéramos señalar cómo las Estrategias de Seguridad publicadas en los últimos años han venido abordando esta cuestión.

En diciembre de 2003, bajo la rúbrica del español Javier Solana, la UE dio a conocer su estrategia de seguridad bajo el título: «Una Europa segura para un mundo mejor». En el «Documento Solana» se fijan cinco amenazas principales: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición de Estados y delincuencia organizada. Las dos últimas amenazas son claves para deducir que la piratería y la precaria situación somalí ya eran tenidas en cuenta.

De tal forma, respecto a la «descomposición de Estados», se nombra de forma expresa a Somalia como ejemplo de dicha tesitura y se asocia la situación fallida de un Estado con otras amenazas como el terrorismo o la delincuencia organizada. Yendo más allá, afirma que la descomposición de Estados es: «un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional» (pág. 4).

⁷ Sirva como ejemplo: MACKINLAY, A. (2010).

Es importante señalar, entendemos, la comprensión por parte de las autoridades europeas del mundo como «aldea global»⁸, no pudiendo aislar y circunscribir los problemas a una determinada región del planeta, sino que estos son globales y globalizados; sucesos que acaecen a miles de kilómetros de Bruselas afectan de forma directa a los intereses de la UE.

En cuanto a la delincuencia organizada, la EES⁹ la describe como una amenaza para los Estados europeos, no dudando en afirmar que el aumento de la piratería marítima «es un nuevo aspecto de la delincuencia organizada al que habrá que prestar más atención» (pág. 5). Se redonda en la asociación entre Estados «fallidos» y delincuencia afirmando que «estas actividades delictivas [narcotráfico, trata de blancas, inmigración ilegal, tráfico de armas, etc., amén de la propia piratería] están asociadas a menudo a Estados frágiles o en proceso de descomposición» (pág. 4). Al mismo tiempo (reafirmando la idea que transmitíamos con anterioridad), el texto señala que esta amenaza interna posee una dimensión exterior ineludible.

En resumen, podemos observar cómo la piratería ya se contemplaba como una amenaza real en 2003, aunque todavía de forma débil o no tan relevante, mas entendiendo que su significación podría aumentar en años posteriores, como efectivamente ha sucedido.

En segundo término, señalamos cuál ha sido la aportación de la estrategia española de seguridad al problema aquí expuesto. Pues bien, la EES: «Una responsabilidad de todos», también afronta este factor de inestabilidad e inseguridad. La estrategia española se refiere expresamente al tema que aquí tratamos y, después de hablar de África como «clave para la seguridad» nacional, prioriza tres áreas vitales para las «próximas décadas» (pág. 30): el Sahel, el golfo de Guinea y el Cuerno de África. En cuanto a esta última, menciona la fragilidad institucional de Somalia como un factor de inseguridad que afecta a los intereses nacionales; se mantienen las ideas marcadas con anterioridad. Más allá de lo dicho, no hace referencia alguna en tal sentido, si bien sí vuelve a señalar la importancia de unos mares seguros a la vista de las grandes necesidades de importación de recursos básicos que tiene nuestro país.

España sigue considerando a esta actividad delictiva en un plano principal dentro de sus esquemas de seguridad y defensa. Con esta orientación, la recién publicada Directiva de Defensa Nacional (DDN) califica la piratería como una de las amenazas más importantes. La DDN afirma que: «no puede descuidarse la vigilancia, prevención y actuación a la hora de controlar males endémicos que [...] acaban por afectar a España directamente. En el golfo de Guinea, además, se observan preocupantes casos de piratería en la mar. Un fenómeno [...] que afecta igualmente a la costa oriental de ese continente y que España, junto con los socios de la UE y la OTAN, sigue combatiendo».

Por tanto, la lucha contra la piratería y el esfuerzo por la estabilización de estas zonas del mundo persistirá en la agenda política de seguridad y defensa en próximos años.

⁸ Afortunada y popular expresión atribuida al filósofo canadiense Marshall McLuhan.

⁹ La EES vio un nuevo documento en 2008, Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, que sin intención de actualización, revisa no obstante algunos conceptos.

Actuaciones de la Unión Europea en Somalia

La situación en Somalia y en sus mares circundantes constituye, tal y como hemos venido exponiendo, una grave amenaza para la seguridad y la paz internacionales. Bajo este prisma, la Unión Europea decidió poner en marcha sendas operaciones para reforzar el sector de seguridad somalí y procurar el incremento de la estabilidad en esta zona del Cuerno de África: EU Navfor Atalanta y EUTM Somalia.

La EU Navfor Atalanta

La actividad pirata no es un fenómeno nuevo en las aguas somalíes. Sin embargo, sí es distinto su *modus operandi*. Los piratas eluden robar el cargamento de las embarcaciones asaltadas y optan directamente por el secuestro, sin usar más violencia que la imprescindible para apresar el botín, esperando recibir un suculento rescate a cambio de su liberación; es este factor el que convierte la piratería en aguas del Índico en diferente. Otro elemento que fortalece las capacidades de estos delincuentes es el uso de tecnologías y adelantados medios técnicos (el empleo de modernos equipos electrónicos de geolocalización o la utilización de «buques nodriza» desde los que proyectar sus lanchas). Conscientes del mundo globalizado, los piratas se nutren de toda una cadena de informadores a modo de «inteligencia»¹⁰ y han tejido una compleja red financiera internacional por medio de agentes en paraísos fiscales con el fin de hacer efectivo el pago de los rescates. Dichos asaltos son perpetrados por grupos de piratas bien pertrechados de armas que, en grupos de dos o tres lanchas rápidas, procedentes de buques nodriza o de tierra, interceptan los barcos y, una vez retenida la tripulación (procurando no poner en riesgo la vida de los rehenes con objeto de asegurarse el chantaje), se dirigen a puertos seguros en territorio somalí hasta cerciorarse del cobro del rescate. Un *modus operandi* consolidado, si bien los montantes de los rescates no siguen un patrón fijo, dependiendo estos de buque, carga y otros factores (Arteaga, 2011; Bacas Fernández, 2009; Del Pozo, 2009; Fernández Fadón, 2009; Jiménez Piernas, 2008). En esencia, este es el proceder delictivo de los piratas somalíes.

La piratería, en palabras de Bacas Fernández (2009: 163), constituye una grave amenaza cuyas consecuencias van más allá de la propia seguridad marítima:

- Pone en una crítica situación la subsistencia de millones de personas en el Cuerno de África, las cuales dependen de la ayuda del PMA que llega básicamente por vía marítima.
- Es un grave obstáculo para la estabilidad de Somalia, debido «tanto [a] la financiación que proporcionan a los señores de la guerra y por su importante contribución al contrabando de armas, como por la creación de estructuras de poder de tipo mafioso, superpuestas a una corrupta administración».
- Resulta una perjudicial tara para «[el] comercio mundial por el encarecimiento de los productos derivado del incremento en las pólizas de seguros o el empleo de rutas alternativas mucho más largas».

¹⁰ Citando el Informe del GSS S/2008/769.

Amén de ser un peligro *per se* y una vulneración de los principios básicos del derecho del mar¹¹.

Esta situación pone en jaque a todos los buques que desde el canal de Suez y a través del mar Rojo, primero, y del golfo de Adén (ya en aguas somalíes), después, buscan el cabo de Buena Esperanza y las aguas abiertas del océano Índico a través del mar Árabe; o a la inversa. Son en estas coordenadas donde se producen la mayoría de los ataques piratas, especialmente en el golfo de Adén, cuya cercanía a la costa e inicio del mar territorial somalí lo han convertido en paso peligroso donde se registran el mayor número de asaltos y secuestros. Sin embargo, las acciones de bandidaje y piratería cada vez se adentran en aguas más alejadas de tierra, desplazándose miles de kilómetros hacia el este y aproximándose a costas malgaches, tanzanas, keniatas y de las islas Seychelles, al sur.

Ante la espiral vertiginosa de secuestros experimentada en los últimos lustros, la comunidad internacional decidió intervenir. Previamente (también con posterioridad) a la puesta en marcha de la Operación Atalanta, diversas fuerzas multinacionales y varios Estados de manera unilateral determinaron lanzar operaciones navales para incrementar la seguridad. Por un lado, la OTAN ha desplegado tres operaciones de manera sucesiva: Allied Provider, Allied Protector y Ocean Shield. Estados Unidos, por otro, y como eje de una coalición multinacional dedicada a prevenir el terrorismo, ejecutó la Combined Task Force 150 (CTF-150) y la 151 (CTF-151). En fin, China, Japón, India, Irán, Rusia y Malasia también han desplegado unidades navales (Bacas Fernández, 2009: 168; Treviño Ruiz, 2010).

España, por su parte, lanzó la Operación Centinela Índico para proteger la navegación tras el secuestro del pesquero *Playa de Bakio* y en cumplimiento de la Resolución 1816 (2008) del Consejo de Seguridad (CS), operando un avión de patrulla marítima desde una base aérea francesa en Yibuti.

En cuanto a la Unión Europea, sin perjuicio del respaldo singular a estas misiones, quiso desarrollar su acción por una doble vía. A instancia de España y Francia, la UE estableció pronto una célula de coordinación (EU NAVCO: *European Union Naval Coordination Cell*), dirigida por un oficial español, con el objetivo de coordinar a los Estados que ya se encontraban en zona de operaciones con anterioridad¹². Posteriormente, el Consejo Europeo, en cumplimiento de diversas resoluciones del CS, adoptaba la Acción Común 2008/851/PESC con la que se daba el visto bueno a la Operación Atalanta (oficialmente, EU Navfor Atalanta).

La EU Navfor Atalanta se marcó tres objetivos básicos (art. 1):

- Proteger los buques del PMA.
- Proteger a los buques vulnerables que naveguen frente a las costas de Somalia.
- Disuadir, prevenir y reprimir los actos de piratería y de robo a mano armada frente a las costas de Somalia.

¹¹ Regido principalmente por la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar (CNUDM), en vigor desde 1994.

¹² Acción Común 2008/749/PESC.

Es conveniente señalar que el objetivo de la Operación Atalanta es reducir los niveles de piratería, no acabar con ella (Fernández Fadón, 2009; *et al.*). La misión, calificada de tipo militar por las autoridades europeas, fijó su cuartel general en Northwood (Reino Unido). Su duración se ha ido ampliando sucesivamente hasta el próximo 12 de diciembre de 2012.

Las resoluciones del CS que daban carta de naturaleza a esta operación son las que siguen: 1814 (15/mayo/2008), 1816 (2/junio/2008), 1838 (7/octubre/2008), 1846 (2/diciembre/2008) y 1851 (16/diciembre/2008).

La Resolución 1814 es la primera que menciona el problema de la piratería y exhorta a los Estados miembros a que garanticen los envíos de ayuda humanitaria a Somalia. Si bien, la gran impulsora de las iniciativas para la represión contra la piratería fue la Resolución 1816, donde se habla abiertamente de que los actos de piratería y robo a mano armada constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y pide a los Estados que asuman el compromiso de proteger la navegación y la ayuda humanitaria del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la ONU. Si bien es cierto que ya la CNUDM, en su art. 100, impone el deber de perseguir y reprimir la piratería a todos los Estados. De las arriba enumeradas, la siguiente resolución posiblemente más importante sea la 1851, de 16 de diciembre; en ella, el CS conmina a los Estados participantes a adoptar todas las medidas necesarias apropiadas para reprimir dichos actos delictivos, permitiendo la persecución de los piratas, no solo en aguas internacionales, sino también en el mar territorial y zona económica exclusiva de Somalia¹³.

El artículo 2 de la Acción Común 2008/851/PESC recogía el mandato de «capturar, retener y entregar a las personas que hayan cometido actos de piratería o robos a mano armada [...]», siguiendo lo expresado en la Resolución 1846 (2008) en cuanto a la investigación y enjuiciamiento de los presuntos delincuentes. Tarea en absoluto sencilla debido a la carencia de un sistema judicial en Somalia, la navegación bajo pabellones de conveniencia de ciertos buques o las trabas de países limítrofes a hacerse cargo del procesamiento y enjuiciamiento de los detenidos. La decisión 2009/29/CFSP del Consejo Europeo de 22 de diciembre faculta a los Estados participantes en Atalanta «a decidir si transfieren los detenidos a las autoridades competentes del Estado que abandera el buque asaltado, a las propias o a un tercer país que participe en la operación», e incluso a un Estado miembro de la UE o tercer Estado que acepte a los detenidos (Arteaga, 2011). Si bien, esta última cláusula queda limitada a que las condiciones de entrega sean conformes al derecho internacional (Regueiro Dubra, 2009: 146).

Como se observa, se viene haciendo distinción entre piratería y robo a mano armada, lo que no es casual. Y es que la piratería se puede definir como:

- *Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos [...]:*
- *Contra un buque o una aeronave en la alta mar o contra las personas o bienes a bordo de ellos.*

¹³ Acciones que han sido respaldadas por el GFT (Arteaga, 2011).

- *Contra un buque o aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado [...]¹⁴.*

Pues bien, el tenor literal del artículo se refiere expresamente a los actos de piratería como aquellos cometidos en «alta mar»; ergo, las acciones piratas cometidas en el mar territorial (MT) y en la zona económica exclusiva (ZEE) somalíes no se pueden calificar como «piratería». Dicho lo cual, todo aquel acto de violencia o de detención contra un buque o aeronave no se puede considerar como piratería *strictu sensu* si se produce dentro de las 200 millas marinas que abarca el MT y la ZEE. Esta institución consuetudinaria se entendió para un contexto donde cualquier Estado fuera capaz de perseguir aquellos delitos cometidos bajo su soberanía territorial, circunstancia que no se da en Somalia. Por este motivo, los piratas han venido disfrutando de un espacio de impunidad al no poder ser perseguidos dentro de las aguas que, formalmente, son de jurisdicción somalí. Es por esta razón que el CS optó por definir tales hechos delictivos como «robo a mano armada» ante la imposibilidad de calificarlos como actos de piratería (Jiménez Piernas, 2008), lo cual, junto con la declaración de la piratería como grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales, permite la persecución de estos delitos en aguas territoriales somalíes, por mor al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, amén de lo ya comentado de la Resolución 1851.

Esta operación naval de la UE en el seno de la política europea de seguridad y defensa cuanta con distintos elementos que la convierten en significativa:

- La dimensión ya mencionada: ser la primera operación naval en la historia de la UE.
- El vasto campo de actuación de millares de kilómetros cuadrados donde se desarrolla la misión, lo que supone un fuerte e inaudito obstáculo a superar.
- No es una operación de paz clásica, pues está creada por la UE y busca prevenir, sancionar y reprimir un delito, antes que mediar en un conflicto (Regueiro Dubra, 2009: 139).
- Sobresale la implementación de medidas de autoprotección en los buques (Frutos Ruiz, 2012: 5) y la irrupción de seguridad privada a bordo con el fin de garantizar la seguridad de las embarcaciones; por ejemplo en el caso de España, esta seguridad, pese a su naturaleza, es cofinanciada por el Estado, participando además el Ministerio de Defensa en la formación de los vigilantes privados (Roldán, 2012: 188).
- La existencia de componentes civiles en esta misión militar, pues la UE, en el marco de Atalanta y dependiendo del mando de Northwood, ha creado un Centro de Seguridad Marítima para el Cuerno de África (MSCHOA) que ofrece información y orientación al sector civil del transporte marítimo (Bacas Fernández, 2009: 168; Treviño, 2010).

La EU Training Mission Somalia

Esta síntesis del esfuerzo de la UE por apoyar la gobernabilidad en Somalia y estabilizar la región no estaría completa sin mencionar la Misión de Entrenamiento de la Unión Europea (EUTM, por sus siglas en inglés) que desarrolla en Bihanga (Uganda).

¹⁴ Art. 101 CNUDM.

La EU Training Mission tiene especial significado para nuestro país, en tanto en cuanto España se ofreció como nación-marco en torno a la cual desplegar el mandato encomendado; más aún, constituye la primera misión de la Unión Europea a cuyo frente se sitúa un militar español¹⁵ como jefe de operación.

La EUTM fue aprobada por el Consejo Europeo¹⁶ para contribuir a la formación de fuerzas de seguridad somalíes y, por tanto, como apoyo al GFT. La misión, en virtud del citado documento, se llevaría a cabo en estrecha cooperación y colaboración con la ONU, los EE. UU. y la UA, y muy especialmente con la AMISOM desplegada por esta última. Se inició en abril de 2010.

El fin de dicha actuación no es luchar contra la piratería, sino aportar fuerzas competentes a la maltrecha seguridad de Somalia, con objeto de facilitar su gobernabilidad y aumentar la estabilidad, esto es, fomentar la paz y seguridad del país. Al fin, aunque de forma indirecta, estos esfuerzos también batallan contra la piratería al dificultar los movimientos de los piratas en tierra firme. Esta decisión se inscribió en el seno de la Resolución 1872 (2009) del CS donde se apremia a la comunidad internacional a formar y equipar a las fuerzas de seguridad de Somalia. La EUTM estuvo precedida por misiones de parecidas características llevadas a cabo de forma unilateral tanto por Francia como por Estados Unidos.

Se estableció el cuartel general en Uganda, una oficina de enlace en Nairobi (Kenia) y una célula de apoyo en Bruselas. La elección de Uganda como país base para desarrollar todo el programa de instrucción y adiestramiento se debe a tres motivos fundamentales (Melero y Claudio, 2012: 283):

- La cercanía con la propia Somalia.
- El papel de principal contribuyente a la AMISOM que viene ejerciendo el Estado ugandés.
- Y las mayores garantías de seguridad del país.

La EUTM cuenta con unos 150 instructores para formar aproximadamente a 2.000 soldados somalíes. El entrenamiento aportado por la misión tiene una doble vertiente: una formación básica, junto con Uganda y la UA, a la tropa y un entrenamiento especializado complementario para formar oficiales y suboficiales, entrenamiento este, a su vez, dividido por campos de trabajo entre Alemania, Francia, Italia, Portugal y la propia España. Estados Unidos se reserva un rol fundamental en la EUTM, mientras que la operación de reclutar a los futuros soldados somalíes corresponde al GFT, el país norteamericano se guarda la potestad de vetar a algunos de estos aspirantes por razones de seguridad referidas a su posible vinculación a grupos terroristas. A su vez, el transporte de Somalia a Uganda y de Uganda a Somalia de los soldados somalíes, su equipamiento y remuneración también corresponden a EE. UU. (Melero y Claudio, 2012: 284). A España, como

¹⁵ Se nombró comandante de la misión al Cor. González Elul.

¹⁶ Decisión 2010/96/PESC del Consejo, de 15 de febrero de 2010, relativa a la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes.

nación-marco, le corresponde un esfuerzo adicional en cuanto a instructores y mandos, transporte estratégico... y una mayor implicación financiera.

Ya se han desplegado en Mogadiscio los primeros contingentes de soldados. Si bien, según el informe del secretario general de la ONU¹⁷, existe la preocupación de que la AMISOM no esté cualificada para aprovechar las capacidades y competencias adquiridas por estos militares, así como el temor a que estas primeras tropas abandonen su misión si no se encuentra otro Estado que se comprometa a financiar los salarios de las tropas (Arteaga: 2011). En palabras de Melerio y Claudio (2012: 284), el éxito radicarán en «la monitorización para verificar que se produce la integración en las fuerzas de seguridad somalíes y no se convierten en nuevos piratas».

Conclusión

En diciembre del presente año, el último plazo concedido a la Operación Atalanta expirará. Por tal motivo, hemos querido realizar una aproximación a la realidad de Somalia y a las operaciones desplegadas por la Unión Europea en el marco de la PESD en dicha región.

El problema de la piratería y la inseguridad en aguas del Índico sitúa sus posibles soluciones más allá de los límites de la estricta delincuencia para hundir profundamente sus raíces en los déficits estructurales que Somalia padece. Ese «enfoque integral» antes aludido, paliando la enfermedad y no solo sus síntomas, podría ser la clave de bóveda para un óptimo análisis de esta amenaza para la paz y seguridad internacionales.

La preocupación que suscita es palpable a tenor de lo esgrimido en las respectivas estrategias de seguridad, por lo que mantener el foco de atención en ese campo seguirá siendo esencial en años venideros, conscientes de nuestro mundo globalizado y las consecuencias que ello acarrea para la seguridad y la defensa.

Del balance en la lucha contra la piratería se ocuparán otros, merecedor como es el tema de mucha tinta y mayor reflexión; sin embargo, con lo aquí aportado, podemos afirmar a priori que tanto la «EU NAVFOR Atalanta» como la «EUTM Somalia» son operaciones positivas para la PESD. Atalanta, por ser la primera operación naval de la historia de la UE, la cual se desenvuelve en condiciones muy adversas con obstáculos singulares; la EUTM, por apostar de manera nítida por un empoderamiento del sector civil de seguridad somalí, reflejo de la doble vertiente cívico-militar que la UE pretende reforzar. Además, en ambas misiones España ha ejercido y desarrolla un rol fundamental, lo que es motivo de congratulación para nuestras Fuerzas Armadas. En cualquier caso, son muestra del liderazgo y esfuerzo europeos al abrigo de Naciones Unidas (otro factor clave), de la suma de sinergias de los Estados miembros y buen ejemplo de colaboración y cooperación en el sector europeo de seguridad y defensa.

¹⁷ ONU S/2010/447

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, F. (2011): «La lucha contra la piratería en Somalia: el problema persiste a pesar del esfuerzo militar», *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)* n.º 52/2011.
- BACAS FERNÁNDEZ, J. R. (2009): «La participación europea en la lucha internacional contra la piratería en el cuerno de África: la operación Atalanta», en VV. AA.: *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- BAQUÉS QUESADA, J. (2011): «Los grupos armados subestatales como fuente de inestabilidad: warlords, jefes de clan, milicias», en VILANOVA, P. et. al (2011): «Actores armados no estatales: retos a la seguridad global», *Cuaderno de Estrategia* n.º 152, Madrid: IEEE y CEMIX UGR-MADOC.
- CASTELLÓN MORENO, J. (2010): «La delgada línea entre el terrorismo y la piratería en el Océano Índico», documento de análisis del IEEE n.º 13/2010.
- Directiva de defensa nacional*. Madrid, 2012.
- ENSEÑAT Y BEREÁ, A. (2012): «La estrategia europea de seguridad», en ROLDÁN BARBERO, J. (coord.): «La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea», Granada: Ed. Universidad de Granada y Mando de Adiestramiento y Doctrina.
- Estrategia Española de Seguridad: «Una Responsabilidad de todos», Madrid, 2011.
- Estrategia Europea de Seguridad: «Una Europa Segura en un mundo mejor», Bruselas, 2003.
- FERNÁNDEZ FADÓN, F. (2009): «Piratería en Somalia: "mares fallidos" y consideraciones de la historia marítima», documento de trabajo Real Instituto Elcano (DT) n.º 10/2009.
- (2006): «África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español», *Revista General de Marina*, n.º 251-2, agosto-septiembre 2006.
- FRUTOS RUIZ, I. (2012): «Tres años de lucha contra la piratería en el Índico, resultados y perspectivas de futuro», documento de opinión del IEEE n.º 21/2012.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C. (2008): «Actos de piratería y bandidaje cometidos frente a las costas de Somalia: análisis desde el derecho internacional», *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)* n.º 168/2008.
- MACKINLAY, A. (2010): «La lucha contra la piratería en aguas del Océano Índico: necesidad de una aproximación integral», documento de trabajo Real Instituto Elcano (DT) n.º 19/2010.

- MELERO Y CLAUDIO, F. (2012): «Somalia-Uganda: una misión de la UE liderada por España», en ROLDÁN BARBERO, J. (coord.): *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, Granada: Ed. Universidad de Granada y MADOC.
- POZO, F. del. (2009): «Aspectos operacionales de la lucha contra la piratería en Somalia», *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)* n.º 18/2009.
- REGUEIRO DUBRA, R. (2009): «El uso de la fuerza en el mar y la operación Atalanta de la Unión Europea», en VV.AA.: *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- ROLDÁN BARBERO, J. (2012): «La política española de seguridad y defensa. La vertiente exterior de las Fuerzas Armadas», en ROLDÁN BARBERO, J. (coord.): *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, Granada: Ed. Universidad de Granada y Mando de Adiestramiento y Doctrina.
- TREVIÑO RUIZ, J. M.^a (2010): «La seguridad marítima y la piratería», *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)* n.º 51/2010.

ACUERDOS BERLÍN PLUS: «LA NECESARIA COOPERACIÓN OTAN-UE»

D.^a SILVIA BRASA SEARA
**Técnico superior en Desarrollo de Proyectos Urbanísticos
y Operaciones Topográficas**

Resumen

En 1999, con los acuerdos Berlín Plus tras la cumbre de la OTAN de Washington, se sentaban las bases para la necesaria cooperación entre la OTAN y la Unión Europea. Desde ese momento no solo tendrían que tratar de compatibilizar medios y capacidades sino también la visión geopolítica y geoestratégica de ambas organizaciones.

Tras trece años de que los acuerdos tuvieran lugar solo dos operaciones se han realizado en atención a ellos y las políticas de seguridad y defensa tanto de la OTAN como de la UE siguen siendo casi antagónicas.

La pertenencia o no a alguna o ambas organizaciones, los mecanismos intermedios de cooperación e intercambio de información y efectivos, así como el diferente modo de percibir amenazas y estrategias marcan la identidad de Berlín Plus. Sin embargo, la confluencia en la necesidad de la búsqueda de una seguridad y defensa global ante nuevos retos y amenazas globales obligan a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea a desarrollar aquellas capacidades en las que cada una es experta y hacerlas convivir para lograr el fin último del mantenimiento de la paz internacional.

Introducción

La visión de la política de seguridad y defensa de la UE pasa por tres cuestiones clave desde sus inicios:

- Su política de vecindad que ha tenido que ir cambiando a medida que las fronteras europeas han variado con el final de la guerra fría. Desde la creación de la UE se ha pasado de tener una frontera común con la Unión Soviética al desplazamiento de esa frontera hacia el este con países de la antigua URSS, que se han ido adhiriendo progresivamente a la UE, colocando nuevamente los límites entre Rusia y Europa en un lugar entre el inicial y el poscomunista.
- Una falta clara de planteamiento sobre cuáles se pretenden que sean las posibilidades políticas, militares y económicas que la UE está dispuesta a desarrollar en materia de seguridad y defensa.
- Muchos de los Estados miembros de la UE también son socios fundadores de la OTAN cuya hegemonía indiscutible pasa por el socio que más cuenta desde que el Tratado del Atlántico Norte vio la luz: Estados Unidos. La UE nunca ha tenido claro hasta qué punto quiere independizarse de la OTAN o si es imprescindible la colaboración entre ambas organizaciones. Así como la OTAN no ve con buenos ojos un posible despegue en medios y planeamiento de la PESD que le convierta en un actor con voz propia en el manejo de los conflictos que se puedan presentar y cuya solución obviamente beneficia a quienes toman parte de manera fehaciente.

Los acuerdos Berlín Plus se plantearon como la posible solución de colaboración entre los países miembros de la Unión Europea y del Tratado del Atlántico Norte –en su mayoría miembros de la Unión Europea–, para dar una solución a la duplicidad de medios y efectivos que daría lugar la colaboración de cada Estado con ambas organizaciones por separado.

Contexto

La cooperación OTAN-UE se remonta a mediados de los años 90 en el oeste de los Balcanes. Algunos años más tarde, la cumbre de la OTAN de Washington (1999) y el Consejo Europeo de Niza (2000) sentaron las bases de la colaboración entre las dos organizaciones. La formalización de esta asociación estratégica entre la UE y la OTAN se estableció el 16 de diciembre de 2002 a través de la Declaración OTAN-Unión Europea sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Siete son los puntos en los que se ha basado el acuerdo de cooperación OTAN-UE en la gestión de crisis y que se firmaron el 17 de marzo de 2003. La OTAN podría de este modo apoyar las operaciones dirigidas por la UE.

1. Garantía de acceso de la UE a la planificación operativa de la OTAN, con vistas a una utilización efectiva en el marco de la planificación militar de operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE.
2. Potenciación del rol europeo del comandante supremo de las fuerzas aliadas en Europa (SACEUR) de la OTAN –que estará al mando de la operación dirigida por la UE– y posibilidad de un mando OTAN europeo para operaciones dirigidas por la UE.
3. Disponibilidad de las capacidades y activos comunes de la OTAN (unidades de comunicación, cuarteles generales, etc.) para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE.

4. Acuerdo de seguridad OTAN-UE (intercambio de información clasificada en virtud de normas de protección recíproca).
5. Procedimientos que deben seguirse para la gestión de activos y capacidades de la OTAN (puesta a disposición, seguimiento, devolución y retirada).
6. Modalidades de consultas OTAN-UE en el contexto de operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE que recurran a activos y capacidades de la OTAN.
7. Integración en el sistema de establecimiento de los planes de defensa de la OTAN –que existe desde hace tiempo– de las necesidades y capacidades militares que puedan requerirse para operaciones militares dirigidas por la UE, con vistas a garantizar la disponibilidad de fuerzas bien equipadas y entrenadas para operaciones dirigidas por la OTAN o por la UE.

Cada uno de los siete puntos que conforman los acuerdos Berlín Plus ofrece unas pautas de colaboración que desde su firma hace casi diez años han ido mostrando las fortalezas y debilidades de las dos organizaciones.

Objetivos

Los acuerdos Berlín Plus perseguirán tres objetivos:

1. La Unión Europea velará por asociar en la medida de lo posible a la PESD a los miembros europeos de la OTAN que no forman parte de la UE.
2. La OTAN prestará su apoyo a la PESD y dará a la Unión Europea un acceso garantizado a las capacidades de planificación de la OTAN.
3. Las dos organizaciones acordarán disposiciones destinadas a garantizar el desarrollo coherente, transparente y mutuamente ventajoso de sus necesidades comunes en materia de capacidades.

1. Planificación operativa

Aunque inicialmente no tendría por qué suponer un problema, compartir información planeamiento estratégico u operativo en el caso de la UE y la OTAN, tiene unos condicionantes que complican los intercambios. Ni todos los países de la UE forman parte de la OTAN, ni todos los países de la OTAN son miembros de la UE. Además, ambas son organizaciones vivas, a las que paulatinamente se van adhiriendo nuevos miembros con circunstancias geoestratégicas diferentes.

Sabido es que los planteamientos estratégicos de las dos organizaciones son antagónicos. Mientras la UE apuesta desde sus inicios por el *softpower* y la neutralidad, hasta que no se agoten todos los medios de solución pacífica, la OTAN como organización defensiva tiene su razón de ser en la aplicación de todos los medios coercitivos en su haber, para defender militarmente a sus estados miembros, países aliados o aquellos que hayan suscrito algún modo de colaboración con la Alianza Atlántica, así como para restablecer la paz en una zona de conflicto si el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas les requiere.



Este *versus* entre *softpower* de la UE y *hardpower* de la OTAN conlleva que los miembros europeos de la OTAN no se comporten de la misma manera que en la UE. En la Alianza Atlántica todos parecen atados por la amenaza del veto de uno de ellos, y sobre todo por la omnipresencia de los Estados Unidos. En la UE, aunque los temas de política exterior y de seguridad no están abiertos a decisiones del Consejo por mayoría cualificada sino que se deciden por unanimidad, los Estados miembros se comportan de forma diferente que en la OTAN.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que la OTAN no puede cooperar con todos los miembros de la UE de la misma forma, ya que, por ejemplo, Chipre no forma parte de la Asociación para la Paz, condición indispensable para permitir el intercambio de información y documentación clasificada entre la Alianza y el mencionado país del Mediterráneo. Si a esta situación se le suma el grado de control que mantiene la Alianza sobre las misiones de la UE cuando se aplica Berlín Plus, podría entenderse la razón por la que este acuerdo solo ha sido utilizado en las dos operaciones.

Pero en este momento la OTAN y la UE carecen de una visión estratégica común para la región del mar Negro, pues las diferencias conceptuales están impidiendo un enfoque unificado. La Unión Europea pretende crear un «anillo de amigos» que rodee su periferia a través de la Política de Vecindad Europea (ENP), y eso incluye el mar Negro. La OTAN, por su parte, está impulsando un concepto de «puente/barrera» para la zona, por su carácter de puente a la región del mar Caspio, tan importante desde el punto de vista energético, y de barrera frente a amenazas transnacionales.

2. SACEUR: comandante supremo aliado en Europa y con Europa

En 1984 Henry Kissinger, en un artículo titulado «A Plan to reshape NATO», publicado en la revista *Time* proponía un SACEUR europeo, un comandante supremo aliado en Europa (*Supreme Allied Commander Europe*), un adjunto norteamericano y un secretario general de la misma nacionalidad. Esta era una de las muchas cosas que deberían reformarse en la Alianza Atlántica ante los cambios sociales, políticos y militares que se habían producido en Europa tras treinta y cinco años de paz.

En la actualidad el comandante supremo aliado en Europa es el estadounidense James G. Stavridis. En junio de 2012, el almirante nos hacía partícipes en una de las

web de conferencias más conocidas mundialmente, de que lejos de que su nacionalidad importase lo más mínimo en el puesto que ocupa, sus preocupaciones pasan por los riesgos cambiantes y globales que imperan en la actualidad: desde el terrorismo al narcotráfico, la ciberseguridad o el papel de las redes sociales en los acontecimientos políticos de principios del siglo XXI.

La conferencia del SACEUR refleja claramente cuáles deberían ser los focos de atención en lo que a seguridad y defensa se refiere para cualquier Estado y, también, para más de una organización como la OTAN, la cual tiene la responsabilidad de ponerse en marcha cuando los medios diplomáticos dejan de ser válidos.

3. Capacidades y activos comunes: Battlegroup y NFR, condenados a entenderse

Las misiones *Petersberg* fueron la primera experiencia real de la Unión Europea Occidental, de la puesta en acción de su política de seguridad y defensa pero, además, supusieron el primer intento de cooperación y coordinación con la OTAN. En junio de 1992 los ministros de Defensa de la Unión Europea Occidental adoptaron por vez primera un acuerdo que establecía un mecanismo de cooperación intergubernamental a escala comunitaria en asuntos de defensa, en el marco de misiones internacionales multilaterales. Dentro del acuerdo se incluían la participación en las misiones de mantenimiento de la paz aceptadas por la Alianza, las humanitarias y las de gestión de crisis en combate. El Tratado de Ámsterdam de 1999 recogía este mecanismo de política exterior y seguridad común.

La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 puso de manifiesto que la UE realmente quería asumir responsabilidades en materia de seguridad mundial y que estaba dispuesta a enmendar los errores derivados de la inacción en conflictos como el de los Balcanes y Ruanda por los que fue duramente criticada.

La actuación militar requería de nuevos instrumentos capaces de dar una respuesta rápida y eficaz. Así se recogía en la EES (2003):

«Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente».

Se sentaban las bases para la aparición de los *battlegroups*, presentándose la propuesta oficialmente al Consejo Europeo en marzo de 2004. En mayo de ese mismo año el Consejo de ministros aceptaba dicha propuesta, quedando pendiente su desarrollo conceptual. Se marcaba además, el 1 de enero de 2007 como fecha límite en que los *battlegroups* deberían alcanzar su capacidad operativa plena.

Se consiguieron formar un total de trece *battlegroups* con efectivos de veintidós Estados miembros más Noruega y cuatro capacidades de apoyo menores (*niche capabilities*) de Chipre, Lituania, Grecia y Finlandia. La cifra de efectivos estaría comprendida entre los 1.500 y 2.200 soldados, unidades con alta disponibilidad, fácilmente desplegadas

y con capacidades autónomas de movilidad, apoyos y sostenimiento, aunque por un tiempo limitado.

Los *battlegroups* se diseñaron para ser compatibles con las NRF (*NATO Respond Force*). Las NRF nacieron casi al mismo tiempo que los *battlegroups* y su cometido y forma eran prácticamente idénticos a los de sus hermanos europeos. Las duplicidades estaban servidas y las quejas de los países que formaban parte de la UE y la OTAN de poner a disposición de ambas organizaciones, dos instrumentos operativos de idénticas características para los mismos fines y sin cooperación y coordinación real y efectiva ni posible permeabilidad intercambiable, también.

Ambas instituciones reconocen que, al final, las capacidades militares disponibles son las mismas, con independencia de la organización que lidere la operación, y no es posible duplicarlas. El grupo de capacidades Unión Europea-OTAN es en el que se presentan las iniciativas en el ámbito de capacidades de ambas organizaciones.

4. Intercambio de información

Mientras que en la Unión Europea la mayoría de la documentación es sin clasificar y se puede encontrar en fuentes abiertas, en la OTAN apenas existe documentación sin clasificar que trate de la adquisición de capacidades, lo que comporta una dificultad añadida a la hora de la cooperación.

Chipre, que no es miembro del programa de Asociación para la Paz y no tiene un acuerdo de seguridad con la OTAN para el intercambio de documentación clasificada no puede participar en las reuniones y encuentros OTAN-UE. Aunque algunos encuentros informales a los que se invita a Chipre tienen lugar ocasionalmente en diferentes formatos: reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, embajadores y delegados militares.

Uno de los lugares de confluencia de la inteligencia e información de ambas organizaciones es el Centro de Satélites de la Unión Europea. El CSUE está especializado en las imágenes aéreas y las obtenidas por satélite. Tiene su sede en Torrejón de Ardoz (España) y es una institución clave para la PESC, además de ser la única que interviene en el ámbito del espacio. A modo de ejemplo, el CSUE ofrece un importante apoyo a las fuerzas operativas de la UE desplegadas en el marco de la PESC, a las misiones de ayuda humanitaria y a las misiones de paz. Actúa principalmente en el ámbito de la prevención, facilitando alertas tempranas de los riesgos de conflicto armado o de crisis humanitarias, y garantiza el seguimiento de las situaciones de crisis.

5. Métodos de gestión de activos

Una de las implicaciones más significativas de la aplicación de los acuerdos Berlín Plus es la posibilidad que tendría la UE de llevar a cabo acciones recurriendo a las capacidades de planeamiento mando y control de la OTAN, lo que le ahorraría el desarrollo

independiente por parte de la UE de estas capacidades y evitaría tanto la duplicidad como la incompatibilidad técnica en las acciones conjuntas.

Sin embargo, la controversia por la creación de un cuartel general de la UE en Tervuren (Bélgica) estuvo a punto de dar al traste con los acuerdos Berlín Plus.

La gestión de los activos europeos pasa por un factor psicológico y otro operativo.

Psicológico en cuanto a que la UE y especialmente los Estados miembros más fuertes y críticos con la hegemonía y dependencia de la OTAN en materia defensiva de la Unión, como es el caso de Francia, querían poner de manifiesto que las intenciones de dotarse de una operatividad real no eran solo intenciones.

Aunque se contemplaba que en determinadas ocasiones la UE pudiera llevar a cabo operaciones utilizando activos y capacidades nacionales sin necesidad de recurrir a la OTAN, sería únicamente en caso de operaciones muy limitadas. A modo de confirmación, en julio de 2003 el gobierno francés fue un paso más allá, llevando a cabo una operación de estabilización bajo la bandera de la UE en la República Democrática del Congo (RDC).

El factor operativo sigue pasando por la falta de capacidad logística de la Unión Europea por un lado, así como la ausencia de desarrollo de operatividad civil de la OTAN por otro.

6. Consultas OTAN-UE: tenemos que actuar juntos

Es importante indicar que hasta la fecha, únicamente en dos ocasiones la UE ha utilizado las capacidades y los recursos establecidos en Berlín Plus: las operaciones Concordia (Macedonia), ya finalizada, y Althea (BiH), todavía en ejecución. El hecho de que la UE está llevando a cabo actualmente la mayoría de sus operaciones de gestión de crisis de forma independiente de la OTAN, vendría a demostrar que Berlín Plus, pese a las buenas intenciones, no ha pasado de conseguir unos resultados moderados.

La última operación en la que han tenido que intervenir militarmente la OTAN y la UE fue la guerra civil en Libia de 2011. Sin embargo, y aunque Francia fue uno de los principales impulsores de la intervención, los miembros de la Unión Europea acudieron de manera unilateral al llamamiento de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el restablecimiento de la paz en Libia «por todos los medios posibles». Tanto es así, que la intervención militar tuvo casi tantos nombres como países intervinientes: Operación Amanecer de la Odisea (Estados Unidos), Operación Harmattan (Francia), Operación ELLAMY (Reino Unido), Operación MOBILE (Canadá).

El nombre estadounidense también fue asumido por las Fuerzas Armadas de Italia, Dinamarca, Noruega y Bélgica (donde también recibió la denominación Operación Freedom Falcon). Por su parte, la OTAN usó el nombre de Operación Protector Unificado cuando tomó el mando del embargo de armas y lo mantuvo cuando asumió el control de todas las operaciones.

La primera intervención fue por parte de Francia pero, inicialmente, la operación estuvo al mando del USAFRICOM, comandada por el general Carter Ham. El comando táctico de la operación, se ejecutó en el mar Mediterráneo desde el buque de mando *USS Mount Whitney* (LCC-20) bajo el mando del almirante Sam Locklear, comandante de la *United States Naval Forces Europe*. El secretario de Defensa de los Estados Unidos, Robert Gates, indicó que el control de la operación sería transferido a las autoridades francesas y británicas, o de la OTAN, en cuestión de días. Así la OTAN se hizo cargo de la misión hasta su finalización en octubre de 2011. En la actualidad, no hay medios civiles –ni de la UE ni bajo resolución de la ONU– velando por la estabilidad del país o la creación de nuevas instituciones, imprescindibles tras la caída de Gadafi y el fin de más de cuarenta años de dictadura.

Si bien países miembros de la UE como Francia y Reino Unido tuvieron un papel fundamental en la resolución de la guerra en Libia y la OTAN asumió el mando con prontitud y eficacia, el papel de la UE como organización tanto en lo militar, como en lo diplomático, como en lo humanitario fue irrelevante, ineficaz e insuficiente.

7. Planeamiento conjunto

En cuanto al planeamiento de fuerzas, la cooperación OTAN-Unión Europea se caracteriza por la total transparencia mutua. Esta transparencia permite, entre otras cosas, ver qué fuerzas y capacidades tiene cada país miembro a disposición de las organizaciones, lo que se denomina principio del *Single Set of Forces*.

El 31 de marzo de 2003, la operación «Concordia» liderada por la UE relevaba a la operación de la OTAN «Allied Harmony» en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Esta misión que finalizó en diciembre del mismo año, fue la primera operación que utilizó el mecanismo de Berlín Plus.

También en los Balcanes, en Bosnia-Herzegovina, el 2 de diciembre de 2004 la UE desplegaba la operación «Althea» sobre los resultados de la operación aliada «Concordia» y como relevo a la Fuerza de Estabilización de la OTAN (SFOR, por sus siglas en inglés). El comandante de la operación es el oficial europeo adjunto al Mando Supremo Aliado en Europa y su cuartel operacional está localizado en el Cuartel General Aliado en Europa. En la actualidad cuenta con un contingente de 1.400 hombres y mujeres, y un presupuesto común de 23 millones de euros. En Kósovo, donde la OTAN lidera la fuerza de mantenimiento de la paz (KFOR, por sus siglas en inglés) desde 1999, la UE ha contribuido a la misión de las Naciones Unidas (UNMIK, por sus siglas en inglés) con medios civiles. Además tiene en marcha la misión de Estado de derecho (EULEX, por sus siglas en inglés) desde diciembre de 2008, abarcando las áreas de la justicia, policía y aduanas. La misión cuenta en la actualidad con un contingente internacional de 1.359 personas y 1.148 locales, con un presupuesto de 73 millones de euros de diciembre 2011 a junio 2012. También contribuyen a esta misión Estados Unidos, Noruega, Suiza y Turquía. Como no podía ser de otra forma, existe un gran coordinación y cooperación entre KFOR y EULEX.

En Afganistán, la OTAN y la UE son los actores principales para lograr establecer definitivamente la paz y la estabilidad al país a través de la Fuerza Internacional de Asistencia

a la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) liderada por la OTAN y la misión de policía desde junio de 2007 (EUPOL, por sus siglas en inglés).

También en Darfur, las dos organizaciones son clave, esta vez en el apoyo, en particular en lo que se refieren al transporte aéreo de las rotaciones de personal, a la misión híbrida Naciones Unidas y la Unión Africana (UNAMID, por sus siglas en inglés), que involucra a más de 28.000 personas y un presupuesto anual cercano a los 1.700 millones de dólares estadounidenses.

Finalmente, en las costas de Somalia y desde septiembre de 2008 las fuerzas navales de la OTAN y la UE se encuentran desplegadas en las misiones «Ocean Shield» y «Atalanta» respectivamente, junto con otros actores internacionales. «Atalanta» mantiene en el área de cinco a nueve buques y de dos a tres aviones de patrulla marítima, lo que supone un contingente de alrededor de 1.400 militares con un presupuesto anual que ronda los ocho millones de euros.

Conclusiones

Desde la cumbre de Washington de 1999, el escenario geopolítico ha variado mucho. Es inevitable, desde entonces, que cualquier planeamiento estratégico o concepto de seguridad, no comience con una mención a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el recuerdo de la amenaza del terrorismo global, que se convirtió en el centro de la preocupación de la seguridad mundial.

Los acuerdos Berlín Plus fueron un hito tan tardío como inevitable entre dos organizaciones condenadas a entenderse. Ni militar ni políticamente lo han conseguido doce años después.

En la última cumbre de la OTAN en Chicago de mayo de 2012, era Herman Van Rompuy, presidente del Consejo Europeo y no Catherine Ashton, responsable de política europea exterior y seguridad común, quien realizaba las declaraciones previas y posteriores a la cumbre, dando notoriedad a las relaciones OTAN-UE de cara al futuro. Se ponía de manifiesto que el diálogo entre el secretario general de la OTAN y la alta representante sigue siendo escaso, y que el papel de la señora Ashton como cabeza visible de la política de seguridad y defensa de la UE es secundario.

Las operaciones Concordia y Althea llevadas a cabo bajo los acuerdos Berlín Plus ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar las capacidades de ambas organizaciones, cada una en su contexto y con sus medios. El hecho de que la UE apueste por menos militarización y más diplomacia, obligada además por el precario momento económico actual, no significa que no pueda proporcionar su capacidad civil en las operaciones de mantenimiento de la paz, en lo que a operaciones conjuntas con la OTAN se refiere, del mismo modo que los países miembros de la UE aportan sus efectivos militares como socios de la Alianza.

El horizonte del 2020 para la última cumbre de Chicago, vendrá marcado por el desarrollo geopolítico de los conflictos aún sin solucionar, como es el caso de

Afganistán, el problema de la piratería en el Cuerno de África y la cuestión de la ciberseguridad.

La emergencia de nuevos países como China o Rusia, no solo en el aspecto económico sino también en su importancia como actores globales, en su papel en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el tratamiento y resolución de los conflictos actuales hacen que la OTAN y la UE tengan que buscar un acercamiento real y efectivo, no solo en lo operativo sino también en lo político.

Bibliografía

LABORIE IGLESIAS, Mario A. (2010): *La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica*. Real Instituto Elcano (ARI 25/2010).http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/organismos+internacionales/ari25-2010

POP, Adrian (2007): La OTAN y la Unión Europea: cooperación y seguridad. Revista de la OTAN.<http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/spanish/art6.html>

<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,952345,00.html>

http://www.ted.com/talks/james_stavridis_how_nato_s_supreme_commander_thinks_about_global_security.html

Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor. (12 de diciembre de 2003)

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf>

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio J. (2012): La OTAN y la UE ante la Cumbre de Chicago: una cooperación necesaria. Instituto Español de Estudios Estratégicos (Documento de Análisis 023/2012). http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA232012_IJGS_OTAN-UE_Cumbre_de_Chicago.pdf

¿HA HABIDO AVANCE HACIA LA DEFENSA COMÚN TRAS EL TRATADO DE LISBOA?

D.^a INMACULADA CAMBRA POSAC
Licenciada en Periodismo y Magíster en Relaciones Internacionales y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El texto del Tratado de Lisboa ponía en el horizonte como objetivo europeo la consecución de una defensa común, tras definición progresiva de la política común de defensa, algo que las principales instituciones comunitarias saludaron con cierto optimismo antes de la entrada en vigor del tratado. En la actualidad, tras casi tres con el Tratado de Lisboa en vigor, los avances hacia esa defensa común han sido exiguos y entre ellos se puede contar la creación de la figura del alto representante o la creación del mecanismo de financiación Athena.

Sin embargo, la crisis económica, el creciente euroescepticismo y los recelos de los países miembros de la Unión a ceder soberanía han hecho que los avances sean muy lentos y vagos y, como muestra de ellos, se pudo comprobar durante la crisis de Libia que tuvo lugar en la primavera del año pasado, cuando, una vez más, los países europeos volvieron a actuar de manera autónoma y bajo el paraguas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en detrimento de una respuesta europea común.

INTRODUCCIÓN

Han pasado casi tres años tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el que en su artículo 24 habla de una «definición progresiva de la política común de defensa que podrá conducir a una defensa común»

Sin embargo, tras varios años, ¿hasta qué punto se ha ahondado en este aspecto? La crisis económica actual, unida a un creciente euroescepticismo y a los diferentes intere-

ses, cultura militar y política y motivaciones de los países miembros de la Unión Europea dificultan el avance hacia una defensa común.

Este objetivo, el desarrollo de la política común de defensa para llegar a una defensa común ya fue marcado por el primer concepto estratégico de la Unión Europea, «Una Europa segura en un mundo mejor», en el que se señalaba en 2008 que «ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy», por lo que es imprescindible para llegar a una unión política más amplia que hoy en día está de plena actualidad.

En este trabajo pretendo dilucidar, al menos en parte, hasta que punto se ha avanzado en la defensa común tras casi tres años de Tratado de Lisboa en plena crisis económica europea.

LA POSIBLE CREACIÓN DE UNA DEFENSA COMÚN SEGÚN EL TRATADO DE LISBOA

El objetivo a largo plazo de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa queda plasmado en el artículo 24 del Tratado de Lisboa en el que textualmente dice «la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común»¹.

Esta definición progresiva de una política común de defensa era visto como necesario por el Parlamento Europeo en febrero de 2009, cuando consideró que «la Unión Europea necesita desarrollar su autonomía estratégica mediante una política exterior de seguridad y defensa fuerte y eficaz»².

Asimismo, se contemplaba de manera optimista, incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por el Consejo de la Unión Europea, ya que en una revisión de la primera década de ejecución de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) manifestó que «la entrada en vigor del Tratado de Lisboa supondrá un nuevo capítulo de la historia de la política exterior, de seguridad y de defensa común de la UE al reforzar aún más el nuevo *marco institucional* común»³.

El mismo texto resaltaba la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que «incrementará considerablemente la eficacia, también en el ámbito de la PESD»⁴. La creación de esta figura institucional supone la integración de las políticas comunitarias de seguridad, defensa y exterior, de manera que se actúa de manera más unificada y compenetrada, al haber una figura común que actuará en función de los intereses de la Unión.

¹ Tratado de Lisboa. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010.

² Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD (2008/2202(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, jueves, 19 de marzo de 2009. Puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:076E:0061:0068:ES:PDF>

³ Declaración ministerial: los diez años de la PESD: desafíos y oportunidades. *Consejo de la Unión Europea*. Bruselas. 11 de noviembre de 2009. Puede consultarse en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st15/st15649.es09.pdf>

⁴ Ídem.

Sin embargo, el mismo tratado deja en manos de cada país la definición, alcance y grado de implicación dentro de la política de exterior, de seguridad y defensa de la Unión. Asimismo, en el Tratado de Lisboa se mantiene la exigencia de la regla de unanimidad en el Consejo Europeo y en el Consejo de la UE para la adopción de decisiones europeas relativas a la ejecución de la política común de seguridad y defensa (PCSD), incluidas las que impliquen el inicio de una misión, aunque se permite la abstención constructiva. Ante esto hay que tener en cuenta que el Consejo puede encargar la ejecución de misiones determinadas a un grupo de países.

En este sentido, aunque el tratado busca una política común a largo plazo, deja abierta la puerta a la no participación de algunos países, como Dinamarca, que en el protocolo sobre la posición de Dinamarca, en el artículo 5, manifiesta que «Por lo que se refiere a las medidas adoptadas por el Consejo dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 26, del artículo 42 y de los artículos 43 a 46 del Tratado de la Unión Europea, Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa. Por lo tanto, Dinamarca no participará en su adopción. Dinamarca no impedirá que los demás Estados miembros sigan desarrollando su cooperación en este ámbito. Dinamarca no estará obligada a contribuir a la financiación de los gastos operativos derivados de tales medidas ni a poner a disposición de la Unión capacidades militares». De esta manera, parece que aunque el tratado marca el objetivo final, cede ante los intereses nacionales de los miembros de la Unión Europea⁵.

MÁS DE DOS AÑOS DE TRATADO DE LISBOA: ¿AVANCE O RETROCESO?

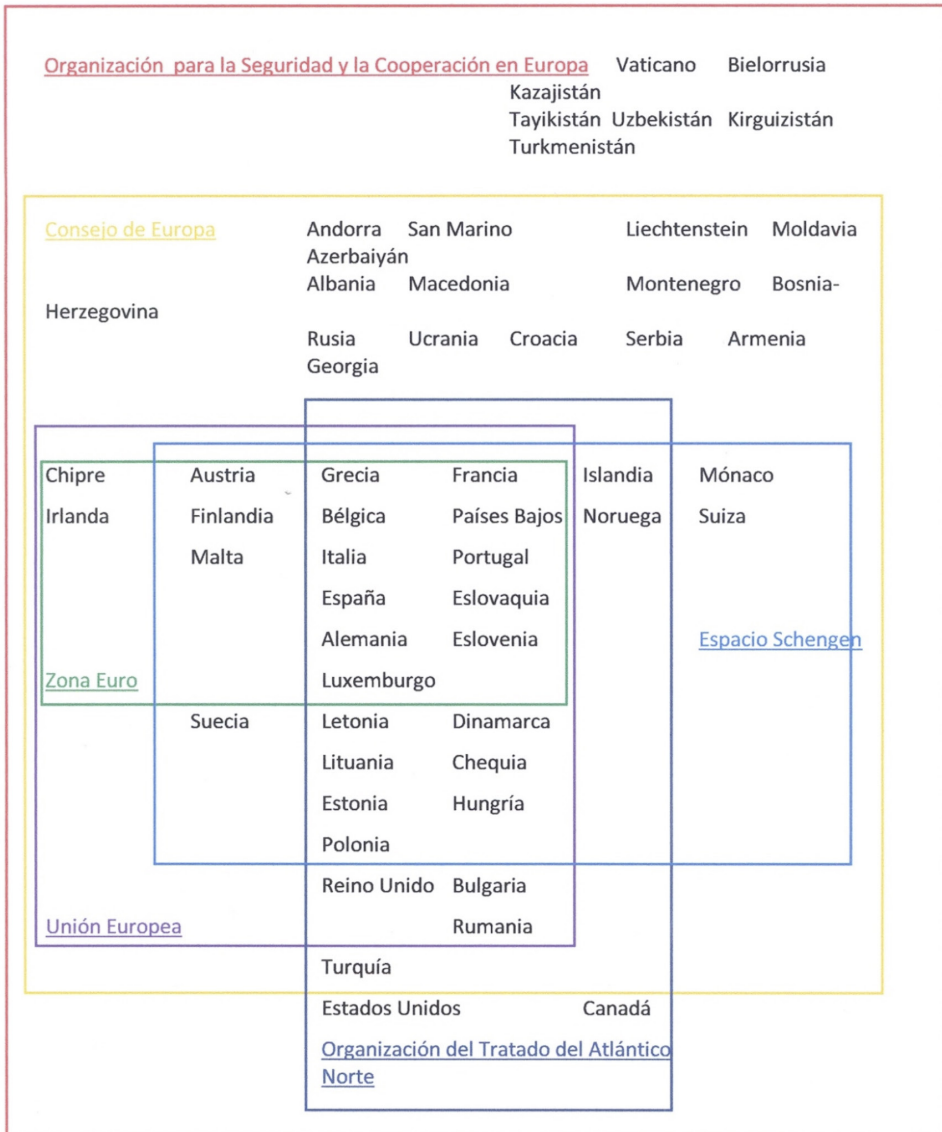
La OTAN y la UE, ¿cooperación o competencia?

La relación entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE) en materia de seguridad es una de las más controvertidas, ya que hay veces que parece priorizar las políticas adoptadas por la OTAN frente a las europeas. Asimismo, hay que tener en cuenta que no todos los miembros de la OTAN son europeos, ni todos los miembros de la Unión Europea pertenecen a la OTAN. A este respecto cabe recordar el caso paradigmático del conflicto entre Chipre y Turquía que si se invocarán los principios de solidaridad en ambas organizaciones habría países que estarían en ambas partes del conflicto, ya que tendrían que apoyar a Chipre como parte de la UE y a Turquía como miembro de la OTAN.

Así pues, el Tratado de Lisboa, en el artículo 42.2 afirma que la Unión «respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco». O lo que es lo mismo, algunos Estados priorizan la defensa común dentro de la OTAN frente a la defensa europea, lo que obliga a compatibilizar y, algunas veces, a subordinar la política de defensa europea a la que marca el Tratado del Atlántico Norte.

⁵ Tratado de Lisboa. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010.

Organizaciones a las que pertenecen países europeos:



Fuente: El Atlas Geopolítico 2010 de Le Monde Diplomatique.

Asimismo, el Parlamento Europeo reconoce «la necesidad de que se coordinen las acciones de la PESD y la OTAN, pero destaca al mismo tiempo la necesidad de que la asociación sea más equilibrada, sin competencia, y respete la autonomía respectiva y de que predomine la comprensión mutua cuando existan divergencias estratégicas»⁶.

⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD (2008/2202(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, jueves, 19 de marzo de 2009. Puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:076E:0061:0068:ES:PDF>

La declaración hecha por el Parlamento Europeo recoge la necesidad de equilibrio que se refleja en la cuestión de que ¿hasta qué punto la Unión Europea podrá crear una política común de defensa mientras algunos de sus Estados miembro sigan dependiendo en su seguridad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, donde no solo se atienden intereses europeos? Lo que plantea una segunda cuestión que aborda si es necesario un cierto alejamiento o una menor importancia de la OTAN dentro de los países europeos para crear una política de defensa puramente europea.

Por otro lado hay que tener en cuenta que además de la competencia por los diferentes intereses estratégicos de los diversos países que forman la OTAN y la UE, así como de las mismas organizaciones, también se da la cooperación entre ambas. Cabe recordar en este aspecto los acuerdos «Berlín Plus», que abarcan el acceso de la UE a medios y capacidades de la OTAN, opciones de mando puestas a disposición de la UE por la OTAN, definición de un sistema de consulta en época de crisis, acuerdo de seguridad y procedimientos de consulta y coordinación en el desarrollo de capacidades militares. Además, se contempla la participación de los miembros de la OTAN que no lo son de la UE (Islandia, Noruega y Turquía) en operaciones de la UE, con medios y capacidades de la OTAN o autónomas de la Unión, mediante la decisión del Consejo, si así lo desean.

Finalmente, cabe destacar que desde que se aprobase el Tratado de Lisboa y el nuevo concepto estratégico de la OTAN poco se ha avanzado tanto en las relaciones entre las dos instituciones como en el desarrollo autónomo de una política de defensa europea al margen de la OTAN.

¿Afecta la crisis económica a la defensa común que alude el Tratado de Lisboa?

Las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre capacidades militares compartidas de mayo de 2011 son claras en su primer artículo en el que «reiteran la necesidad de pasar la crisis financiera y su impacto sobre presupuestos de defensa nacionales para dar una oportunidad a una cooperación mayor en el área de desarrollo de capacidad»⁷.

De esta manera, con una merma en los presupuestos de defensa y en los recursos destinados a la política común de defensa, difícilmente se puede avanzar en esta cuando ya en 2009 el Consejo de la Unión Europea advertía que «el crecimiento de la PESD exige disponer de más personal y equipo civil y militar», además de indicar que «no se puede responder a los desafíos sin recursos»⁸.

Asimismo, el Parlamento Europeo expresó su «profunda preocupación por la falta de eficiencia y coordinación» en el uso de los presupuestos nacionales de defensa de los Estados miembro de la Unión Europea.

⁷ Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre las capacidades militares compartidas. Bruselas, 23 Mayo de 2011. Puede consultarse en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122185.pdf

⁸ Declaración ministerial: los diez años de la PESD: desafíos y oportunidades. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 11 de noviembre de 2009. Puede consultarse en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st15/st15649.es09.pdf>

De esta manera, parece que la Unión Europea, que ya necesitaba de mayores recursos para el desarrollo de su política común de defensa, ve mermada su margen de maniobra en este aspecto, al ser más limitados los presupuestos debido a la crisis.

En este punto, tampoco hay que olvidar el hecho de que los países miembros pueden implicarse en las misiones y en la política de defensa en el grado en que ellos consideren, por lo que la financiación también se ve afectada, ya que como se manifiesta en la «Decisión Athena» por la que se crea un mecanismo para la financiación de las operaciones militares, los ingresos provendrán de «los Estados miembros participantes y contribuyentes y, cuando proceda, por los terceros Estados contribuyentes»⁹ y los países pueden decidir si son participantes y, por tanto, contribuyentes.

Asimismo, en el ámbito de la financiación común, la creación de Athena, en 2011, es una aportación más hacia una política común de defensa, aunque de manera muy exigua, es un avance.

La crisis de Libia y Eufor Libia, una misión UE tras el Tratado de Lisboa

La crisis de Libia que tuvo lugar en marzo y abril del año pasado vuelve a demostrar que en la práctica siguen prevaleciendo los intereses nacionales, con el paraguas que mantiene la OTAN, frente a una política común y ordenada de la Unión Europea y unas fuerzas comunes.

Así cabe recordar el desarrollo de los acontecimientos. Tras la represión de las revueltas en Siria por el régimen de Muamar Gadafi, hay choques entre revolucionarios y partidarios del régimen que desembocan en una guerra civil en la que se ve atrapada población civil siria, aunque también ciudadanos europeos que tienen que ser evacuados.

Serán Francia y Reino Unido, junto con Estados Unidos, quienes lideren el proceso que llevará a la intervención en Libia, países que también presionarán para que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) apruebe las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011), por las que en primer lugar se investigan los crímenes de Gadafi y se decreta un embargo de armas, y en segundo lugar, se decreta la zona de exclusión aérea.

Amparados por estas resoluciones, el 19 de marzo, tras una reunión con los líderes europeos, de la Unión Europea y de la OTAN, Francia, Reino Unido y Estados Unidos comienzan la operación «Odisea al amanecer» sobre Libia. De esta manera, nuevamente, vuelve a repetirse el patrón de que ante una situación de crisis «a las puertas de Europa», los países europeos actúan de forma autónoma y sin una coordinación puramente europea o perteneciente a la UE.

⁹ Decisión 2011/871/PESC del Consejo de 19 de diciembre de 2011 por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (ATHENA). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 23 de diciembre de 2011. Puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0035:0053:ES:PDF>.

Asimismo, los aliados no tardarían mucho en respaldarse en el apoyo de la OTAN, ya que el 24 de marzo de 2011 la OTAN anunció que había tomado el mando de la operación.

La respuesta de la Unión Europea, más allá de las declaraciones y las condenas a los acontecimientos, llegó el 1 de abril con la aprobación de la operación militar Eufor Libia, con una duración inicial de cuatro meses y cuya puesta en marcha está supeditada a la solicitud de Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la ONU.

Asimismo, además de la lentitud y la iniciativa propia de algunos Estados miembros, Dinamarca permanece fuera de la misión comunitaria.

Finalmente, también es preocupante la falta de información pública sobre la posible puesta en marcha de la operación europea, que no va más allá del presupuesto inicial, el responsable de la operación y el cuartel general de esta.

RETOS DE FUTURO: ¿QUE ES LO QUE SE HA AVANZADO Y QUE ES LO QUE QUEDA POR HACER?

La Unión Europea ha llevado a cabo en estos años algún pequeño avance, como la creación de la figura de la Alta Representante o el mecanismo Athena, pero queda mucho por hacer hasta alcanzar una defensa común. Así, aunque los avances dentro de la Unión Europea tienden siempre a ser lentos, los organismos europeos quizá pecaron de optimistas al considerar que con el Tratado de Lisboa se daría un fuerte impulso a esta iniciativa, ya que quizá no previeron la larga crisis económica que actualmente se está cebando con la eurozona, el fuerte euroescepticismo reinante y, sobre todo, las fuertes reticencias de los países de la Unión para ceder la política de defensa y perder su total soberanía en este ámbito.

Así, en un futuro, para conseguir una defensa común, la Unión Europea debería afirmar su identidad en el ámbito internacional, algo que está intentando efectuar a través de la alta representante pero que, sin embargo, es difícil de conseguir con el alto perfil de muchos de los países europeos, por lo que se tendrá que encontrar un equilibrio entre lo europeo y lo nacional.

Tras este paso, cuando se tenga una identidad y unos intereses comunes, se tendrá que ir hacia una definición de una progresiva política de defensa común, sorteando las reticencias nacionales, para poder conducir, cuando el Consejo de la Unión Europea lo decida, a una defensa común.

Bibliografía

Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre las capacidades militares compartidas. Bruselas, 23 Mayo de 2011.

Decisión 2011/871/PESC del Consejo de 19 de diciembre de 2011 por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (ATHENA). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 23 de diciembre de 2011.

Declaración ministerial: los diez años de la PESD: desafíos y oportunidades. *Consejo de la Unión Europea*. Bruselas, 11 de noviembre de 2009.

El Atlas Geopolítico 2010. *Le Monde Diplomatique*. Ediciones Cibermonde. Valencia, 2010.

Estrategia Europea de Seguridad: una Europa segura en un mundo mejor. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 2009.

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2010.

Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD (2008/2202(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, jueves, 19 de marzo de 2009.

Tratado de Lisboa. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010.

Documentación Internet

Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre las capacidades militares compartidas http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122185.pdf

Decisión Athena: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0035:0053:ES:PDF>

Declaración ministerial: los diez años de la PESD: desafíos y oportunidades: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st15/st15649.es09.pdf>

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf

Ministerio de Defensa, operación en Libia: http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/historico/misiones/Operaciones_Libia.html

Página de Eufor Libia: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eufor-libya?lang=lt>

Resolución 1970 (2011) de las Naciones Unidas: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/areasTematicas/misiones/fichero/UnifiedProtector-UNSC-R1970-Libia-verSP.pdf>

Resolución 1973 (2011) de las Naciones Unidas: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/areasTematicas/misiones/fichero/UnifiedProtector-UNS-R1973-Libia-verSP.pdf>

Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:076E:0061:0068:ES:PDF>

Web de la Alta Representante de la Unión Europea: http://eeas.europa.eu/ashton/index_fr.htm

PLANTEANDO EL FUTURO DE LA SEGURIDAD Y LA GEOESTRATEGIA EUROPEAS

D. ALEJANDRO ADÁN PASCUAL
Licenciado en Historia por la Universidad de Zaragoza

RESUMEN

El entorno de crisis y los enormes cambios en el panorama estratégico del mundo actual suponen un gran desafío para los analistas. El cambio contextual y las restricciones económicas obligan a un replanteamiento serio tanto en las acciones como en la estrategia. Sin embargo, a lo largo de la historia estos momentos de inflexión han sido una oportunidad, el momento de adquirir ventajas tácticas o logísticas; para ello también es necesario idear nuevas formas de análisis y pensamiento estratégico. El gran problema de todos modos es ¿qué debemos cambiar? y ¿cómo?

PRETENSIONES

El mundo de 2012 es un entorno de inseguridad e incertidumbre, propio de los momentos de crisis económica, aunque pueden ser interpretados como un síntoma de decadencia se debe tener en cuenta que todos estos momentos de inflexión representan una oportunidad competitiva para mejorar. Es decir aprovechar la situación de estancamiento o decremento de los rivales y/o competidores para situarse en una posición privilegiada estratégicamente hablando. De esto surge una pregunta trascendental: ¿cómo se puede mejorar?; la respuesta es tan sencilla como a su vez complicada: ¿en qué hemos fallado previamente? Como son muchos los campos que podemos abarcar en este documento se van a realizar solo un par de pinceladas sobre geoestrategia y mundo islámico.

Contexto actual

«Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo»

Albert Einstein

El mundo de hoy ha cambiado considerablemente desde el inicio de siglo, sin embargo a lo largo del mismo nos hemos enfrentado a los nuevos desafíos reutilizando metodología propia de la guerra fría. Como ejemplo en la guerra contra el terrorismo, centrada especialmente en Al-Qaeda, se ha retomado el concepto de *insurgencia*, un término típico de la guerra fría que el ex-agente del MI-5 Peter Wright¹ aplicaba a la guerrilla independentista chipriota EOKA², la cual desarrolló su actividad contra los británicos de manera oficial desde 1955 a 1959.

El *Diccionario de Oxford*, edición de 1989, la define como «insurgencia armada es una rebelión contra una autoridad reconocida internacionalmente y cuyos participantes no son reconocidos como beligerantes». Al ser una definición abierta puede reutilizarse, y su aplicación es aceptable, sin embargo esta posibilidad de reinterpretación no sucede en los planteamientos o esquemas mentales. Este término hace referencia al conjunto de creencias, paradigmas, actitudes y programaciones que una persona tiene con respecto a alguien o a algo de su mundo. Esta situación se agrava en el mundo de hoy, donde los contextos y las realidades varían a una velocidad de vértigo.

Para tratar los esquemas mentales se debe citar a Fernando Manzano Cuesta, que describe esta situación de riesgo y lo hace de la siguiente forma: «El riesgo de seguir usando modelos desfasados es aún mayor en aquellos que operan con esos modelos diariamente y que los usan asumiendo que son válidos sin cuestionarse en qué medida mantienen su validez en la actualidad, hasta que se produce un evento crítico que obliga a replantearse si esos modelos que se usan siguen siendo adecuados»³.

Cuando Fernando Manzano escribió este documento, el «evento crítico» al que se refería era el 11-S. Actualmente vivimos eventos críticos como la tormenta geoestratégica que ha supuesto «la primavera árabe», la ascensión China al grado de superpotencia, e incluso la reestructuración económica que está llevándose a cabo en la Unión Europea. Para reformar el análisis estratégico es necesario un cambio en la forma de planteamiento y preparación. La única forma de hacerlo es realizando un «cambio de paradigma», esta vía aparece en la página trece de la monografía 111 del CESEDEN de octubre de 2009.

Definición de paradigmas

«Son un conjunto de hipótesis fundamentales sobre la naturaleza del mundo que comparten todos los que tienen una relación directa con una ciencia o disciplina»⁴.

Thomas Kuhn

¹ WRIGHT Peter: *Spy catcher*, Sydney (Australia), ed. Heinemann, 1987, 392

² Las siglas de *Ethniki Organosis Kyprion Agoniston* (Organización Nacional de Combatientes Chipriotas).

³ MANZANO CUESTA Fernando: «Analistas, el riesgo de ser humanos», *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, n.º 7, editorial Plaza y Valdés, diciembre 2009-mayo 2010.

⁴ KUHN, Thomas S.: *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd Ed., Univ. of Chicago Press, Chicago & Londres, 1970.

Este autor se refiere al conjunto de prácticas que definen una disciplina científica durante un periodo específico de tiempo. También tiene otro significado más común o coloquial, aplicado por las ciencias sociales y que lo equipara con el esquema mental: se interpreta como la forma de describir el conjunto de experiencias, creencias y valores que afectan la forma en que un individuo percibe la realidad, e incluso la forma en que responde a esa percepción.

Aspectos positivos y negativos

El paradigma es un mecanismo académico útil para llegar a acuerdos dentro de las propias ciencias, además de evitar los debates de poca importancia que por otro lado pueden lastrar o retrasar a la propia ciencia. Sin embargo se corre el riesgo de convertir esas directrices académicas en perjuicios que puedan llevar a error el conocimiento científico, de esta problemática tampoco están exentos los análisis en las relaciones internacionales.

Para exponer este concepto y la problemática del mismo, se ha de citar el artículo de Fernando Manzano incluye en su artículo antes mencionado una larga lista de tendencias cognitivas que pueden llevar a error, de ellas destacaría las siguientes:

- *Ausencia de evidencia*: no detectamos lo que no conocemos, cuando falta una tendencia que nos sirva de evidencia la obviamos o usamos otra evidencia.
- *Las impresiones persisten aunque se cambie la evidencia*: es la resistencia a cambiar la forma de analizar, aunque las evidencias nos muestren que no es correcta.
- *Errores en la percepción de causa-efecto*: es inevitable la investigación de las causas que llevan a un determinado suceso, sin embargo corremos el riesgo de no valorar el factor «azar» y de poner énfasis en causas no tan importantes.

Cambio de paradigma

También llamada por Kuhn «revolución científica», se produce cuando los científicos encuentran anomalías que no pueden ser explicadas por el paradigma aceptado en ese momento. Esta situación provoca una «crisis», a consecuencia de ello los especialistas han de promover nuevas ideas, para generar un debate contra los partidarios de antiguos paradigmas. Ha de tenerse en cuenta que este proceso es lento y puede necesitar, en situaciones extremas, relevos generacionales que hayan supuesto la desaparición de los partidarios del antiguo paradigma⁵.

Un ejemplo de paradigma en cambio: la jerarquía de potencias

«Solo la renovación puede mantener, el que se queda parado, se retrasa»

Everhardus J. Potgieter

⁵ El propio Kuhn aludió en su libro ya mencionado a una cita de Max Planck: «Una nueva verdad científica no triunfa convenciendo a sus oponentes y haciéndoles ver la luz, sino más bien porque sus oponentes eventualmente mueren y crece una nueva generación que está familiarizada con ella».

Siempre han existido a lo largo de la historia estructuras jerárquicas entre los diferentes reinos, países o estados basándose en el poder de los mismos y creando a su vez un panorama geoestratégico. Aunque este sistema ha evolucionado a lo largo del tiempo, el sistema de análisis actual y su jerarquía no ha cambiado desde la caída del comunismo. A ello se suma la falta de unanimidad en el momento de su creación, las opiniones, sin embargo es conveniente tenerlas en cuenta a modo de orientación.

Esta clasificación viene determinada por unos criterios relacionados con las capacidades políticas, militares y económicas. Es necesario añadir que esta clasificación siempre va a estar influenciada por connotaciones políticas que la hacen discutible. Aunque hay jerarquías para todos los gustos y criterios, utilizaremos una genérica que comprende cinco categorías:

Superpotencias o potencias mundiales: los rasgos que definirían a esta categoría de Estados, siguiendo la tesis de Merle⁶, serían los siguientes:

- Poder intervenir en cualquier parte del mundo.
- Poseer riqueza material.
- Territorio de dimensiones continentales.
- Recursos humanos considerables.
- Alto nivel de desarrollo tecnológico.
- A estas características se suele añadir otra: la amplitud de su arsenal nuclear.

Grandes potencias: Estados con una capacidad de influencia económica, política y/o militar que van más allá de la propia región en la que se encuentran, aunque sus políticas exteriores no lleguen a dimensiones planetarias. Este grupo tradicionalmente estaría constituido por: Francia, Reino Unido, Japón y Alemania.

Potencias medias: tradicionalmente se refieren a ellas con cierta connotación negativa; se trata de países que no podemos llegar a considerar como grandes potencias, pero tampoco incluirlos entre el grupo de pequeños Estados. La definición más acertada puede ser la dada por Holbraad⁷, siguiendo los criterios de las Naciones Unidas de 1948: «Las potencias medias son aquellas que, debido a sus dimensiones, sus recursos materiales, su voluntad y capacidad de aceptar responsabilidades, su influencia y su estabilidad están en vías de convertirse en grandes potencias».

Estados pequeños o débiles: Estados que, independientemente de su situación económica y de desarrollo, poseen un territorio y/o una población reducidos, además de una participación limitada en los asuntos internacionales. Este criterio es muy discutido, porque existen países como Holanda que merecen estar en el grado de potencia media aunque su población y territorio sea pequeño.

⁶ MERLE, M.: *Sociología de las relaciones internacionales*, editorial Alianza, 1986, 307.

⁷ HOOLBRAAD C.: *Middle powers in international politics*, Londres: Macmillan, 1984.

Microestados: Estados cuyo territorio y población son muy reducidos⁸.

Variaciones actuales

Este modelo de jerarquía se encuentra obsoleto, el contexto actual ha alterado tanto las definiciones como las categorías. Si empezamos por *superpotencia* se refería a EE. UU. una vez que el *bloque del este* había caído. A día de hoy la gran potencia es China, ante el aparente retroceso militar y económico de EE. UU. Sin embargo en el campo militar EE. UU. está retirando fuerzas militares de diferentes partes del globo para reducir sus gastos en defensa, de esta forma perderá la capacidad logística de movilizar sus tropas a cualquier parte del globo en 48 horas.

Por contra China está mejorando y ampliando tanto su tecnología militar como sus fuerzas, actualmente es conocido el desarrollo de sus tecnologías de aviones no tripulados, el incremento de su fuerza naval e incluso su doctrina de ciberguerra. Además existe la competencia de otros países que componen el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). A este grupo se le denomina «potencias emergentes» por lo que hablamos de un «mundo multipolar» en vez del «unipolar» propio de los años 90 y principios de siglo XXI. Aunque según algunas opiniones el «mundo unipolar» nunca existió del todo, pues EE. UU. tuvo la competencia de una Unión Europea en expansión y la competencia económica japonesa.

En la categoría de grandes potencias existen actualmente dudas y dilemas. Por ejemplo ¿deben desaparecer en la jerarquía los países europeos y entrar la Unión Europea? También se puede cuestionar si en esta categoría entrarían el resto de las llamadas «potencias emergentes», los casos de India y Rusia si pueden encajar en la definición por su poderío nuclear. Además de otros aspectos como son el número de población en la India y el dominio de recursos naturales en Rusia.

Sin embargo fuera del campo teórico la realidad es diferente. Por ejemplo el hecho de poseer una gran población como un signo de poderío económico-militar puede ser discutido. En el caso indio la superpoblación está ocasionando tensiones étnico-sociales y es uno de los países donde hay más diferencias socioeconómicas internas, en contraste con China que desde el año 1979 está realizando políticas de control de la natalidad.

Esta política se inició en China como una forma de aliviar los problemas sociales y ambientales, es decir teóricamente se buscaba un «desarrollo sostenible». Aunque el aspecto de «sostenible» es discutible, lo cierto es que esta política ha demostrado ser eficiente a largo plazo. De hecho se mantuvo tras la consulta popular de 2008 y actualmente se ha relajado permitiendo en algunos casos tener hasta dos hijos.

⁸ No hay acuerdo sobre qué dimensiones debe presentar un Estado para que sea considerado un «microestado» [*The new state of war and peace. An international atlas*, Nueva York, Touchstone; Russett/Starr (1989)]. Singapur sería un microestado, pero con una población similar a la de Uruguay, por ejemplo.

Un caso similar es el de Rusia, que si bien tiene un elevado número de población su crecimiento es más lento. La diferencia es que no ha sido «promovido» desde el Estado porque es una consecuencia histórica, pues las generaciones fértiles de hoy son las nacidas durante la caída del comunismo que provocó con una gran bajada de la natalidad. Esa reacción fue lógica, porque el periodo se caracterizó por una gran inestabilidad e inseguridad tanto a nivel económico como social.

Después de ver los tres casos de India, China y Rusia podemos plantearnos si realmente la población es un indicador «tan» importante para distinguir las potencias y realizar estimaciones futuras. Es innegable que el número de población es importante, pero ha de contarse con la problemática de los datos económicos (índice de paro, índice de desarrollo humano, etc.) y a la vez valorar si se es capaz de mantener un ejército numeroso a la par que puntero tecnológicamente. No olvidemos que el tema tecnológico tiene un amplio coste sobre todo por los continuos avances que se suceden en este campo.

Por otro lado Brasil y Sudáfrica encajarían más en la categoría siguiente de potencias medias, donde se englobarían con otras «potencias regionales». Sin embargo la definición que se ha comentado anteriormente debería ser reactualizada teniendo en cuenta dos factores:

- La influencia o dominación se denomina *poder blando (Soft Power)* es un término usado en relaciones internacionales para describir la capacidad de un actor político, como por ejemplo un estado, para incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios culturales e ideológicos.
- Las «responsabilidades» son otra forma de demostración del *poderío militar*, una capacidad que les permita participar en misiones de paz dentro de su área de influencia regional. Respecto al poderío militar, entendemos por potencia militar *un Estado dotado de un grande y poderoso ejército, generalmente provisto de un avanzado arsenal de armas de destrucción masiva*. Sin embargo esta concepción ha sido modificada por el cambio de rol al convertirse en fuerzas de paz internacionales. Las misiones internacionales de paz requieren un gran despliegue militar y logístico, son acontecimientos que llevan a la par prestigio internacional y muestran el poderío armado de las naciones. Esta faceta se refuerza por la tendencia de los organismos internacionales como, ONU, de delegar estas misiones no a las grandes potencias lejanas sino países vecinos del receptor de la misión, es decir se convierte en una oportunidad de demostrar la hegemonía regional.

A día de hoy es necesario realizar un nuevo listado de potencias intermedias y estimaciones sobre su futuro. Por ejemplo en esta categoría países como Irán estarían incluidos por su poderío armamentístico y sus recursos naturales. Japón ha sido y es una potencia reconocida a nivel mundial, sin embargo en las estimaciones realizadas predicen un declive debido a la reconstrucción por los desastres naturales de 2011.

Otro defecto de forma está en las dos últimas categorías, desde la creación de las mismas no existen unos criterios claros para realizar las definiciones ni definir las diferentes categorías. Es decir, que desde el principio este concepto de jerarquía se concibió

imperfecto. Todo ello hace necesario crear una nueva metodología para realizar una clasificación de los países y su potencial. Sobre todo hacerlo usando criterios nuevos que sean más acordes a la realidad del contexto mundial actual.

EL PARADIGMA BÉLICO DEL SIGLO XXI, «LA GUERRA CONTRA EL TERROR»

El conflicto de civilizaciones

Tras el 11-S el panorama estratégico y las necesidades en seguridad cambiaron totalmente, para combatir el terrorismo yihadista se hizo necesaria una reactualización de planteamientos. Lo que se hizo fue reaplicar los esquemas mentales de la guerra fría al nuevo «conflicto de civilizaciones» que apuntaba Samuel L. Huntington en su obra homónima de 1993, era en ese momento lo más sencillo y eficiente. Además encajó perfectamente en la mentalidad militar y en algunos aspectos se retorne a la épica medieval de las cruzadas.

Sin embargo esta forma de reencajar las metodologías o sistemas mentales no es fácil y si no se aprovecha para re-actualizar con paradigmas o esquemas mentales nuevos no vencerás del todo al enemigo. Esto ha sucedido con el yihadismo en la última década, que ha demostrado ser un enemigo esquivo y capaz. Esto se puede ver reflejado en Osama Bin Laden que se refugiaba en Pakistán frente a una base militar, la última burla de un hombre que aceptaba su muerte.

Los públicos de Al-Qaeda

«Los occidentales piensan lo que quieren creer.
Les daremos lo que quieren pensar»

Vladimir Ilich Lenin

Esta capacidad se basó en un pleno conocimiento de su enemigo, la «psique» occidental y de sus limitaciones. Ese dominio psicológico se denota en la diferenciación de públicos, se ve claramente qué mensajes públicos son para occidente y cuáles para los musulmanes. El discurso varía por un lado debido a los objetivos que son diferentes, y en segundo lugar por las propias percepciones del público. Por ejemplo, los destinados a occidente agudizaban la percepción de los estigmas negativos del islam, una forma de propaganda y desinformación.

Otro ejemplo, la dimensión temporal, no es igual la percepción islámica que la occidental, es decir, las sociedades occidentales exigen resultados rápidos que en los países musulmanes. Esto seguramente eran unas lecciones que aprendieron los líderes de Al-Qaeda de la derrota americana en la guerra de Vietnam. Respecto a las limitaciones, seguramente conocían que EE. UU. no estaba preparado realmente para una guerra de cuarta generación, hoy en día en algunos foros se habla de la quinta generación que es una guerra «sin restricciones».

Al-Qaeda y la guerra de cuarta generación

«Nunca es beneficioso para un país dejar que una operación militar se prolongue en el tiempo»

Sun Tsu *El arte de la guerra* (capítulo II)

Martin Van Creveld acuñó el término en 1991 con su libro *The Transformation of War*⁹. Hace referencia al llamado conflicto asimétrico, cuya doctrina se basa en combatir a un enemigo que posee un mayor poder militar y tecnológico; lo que hoy denominamos la *insurgencia*. Se basa en el uso de fuerzas irregulares ocultas que ataquen por sorpresa al enemigo, tratando de provocar su derrota al desestabilizar a su rival la logística y la moral del rival, es decir las grandes batallas desaparecen casi por completo.

Al-Qaeda uso muy eficientemente los conceptos de NetWar, o guerra en red, y *CiberWar*, guerra en la Red. La *NetWar* encaja en el concepto de insurgencia, se puede interpretar como una «guerra de guerrillas» a gran escala. Los avances tecnológicos permiten un alcance mundial, un sistema de combate destinado a minar la moral del enemigo atacando a los recursos materiales y humanos del enemigo por medio del sabotaje de pequeños grupos que se mantienen en contacto para actuar coordinados en diferentes lugares.

Otra característica es que uno de los bandos no tiene por qué ser ni militar ni un gobierno estatal, aunque pueden llegar a ser militarizables si las circunstancias lo permiten. En este tipo de conflicto pueden participar organismos no estatales como empresas u organizaciones de diversa índole, e incluso grupos subversivos capaces de realizar actos violentos.

El concepto de *CyberWar* tiene dos acepciones, la primera lo define como «conflicto de carácter bélico que toma el ciberespacio como escenario principal». La segunda está más relacionada con el concepto tradicional de guerra: «conjunto de acciones orientadas a alterar los sistemas informáticos del enemigo y a proteger los propios como herramienta de apoyo a las acciones bélicas convencionales: obtener información, desinformar, etc.».

Aunque los conceptos de *NetWar* y *Cyberwar* aparecen en 1996¹⁰ los sistemas de seguridad estadounidenses no estaban preparados para el 11-S. Aunque disponían de los medios no fueron capaces de prevenir eficientemente la amenaza, y ni mucho menos para enfrentarse a un enemigo que ya había movido sus piezas en el gran tablero del mundo. El ejemplo claro de esta falta de preparación es Robert Mueller, entonces director del FBI, quien ni tan siquiera tenía un ordenador en el despacho¹¹.

El panorama post 11-S era desalentador, había que combatir a un enemigo que llevaba ventaja en un aspecto para el que no estaban preparados, con el factor sorpresa

⁹ VAN CREVELD Martin: *The Transformation of War: the most radical reinterpretation of armed conflict since Clausewitz*, Amazon, UK, 1991.

¹⁰ ARQUILLA John y RONDFELT David: *The Advent of NetWar*, Rand Corporation, USA, 1996, 127.

¹¹ Aparece en el documental de National Geographic *Los Secretos del FBI*, 2003.

en contra y abarcando un campo de batalla mundial. Si bien ha día de hoy, una década después, asistimos a la evolución de dicho enemigo, su intromisión en la vida política gracias a la «primavera árabe». Esta situación debe hacernos pensar en ¿por qué ha podido suceder? Lo cierto es que se ha combatido militarmente al enemigo, pero no se le ha debilitado ideológicamente y por ello se le ha permitido mutar y sobrevivir.

LECCIONES DE LA «GUERRA CONTRA EL TERROR»

«Si conoces a los demás y te conoces a ti mismo,
ni en cien batallas correrás peligro;
si no conoces a los demás, pero te conoces a ti mismo,
perderás una batalla y ganarás otra;
si no conoces a los demás ni te conoces a ti mismo,
correrás peligro en cada batalla»

Sun Tsu *El arte de la guerra (capítulo III)*

¿Que no se ha hecho contra el yihadismo?

¿Cómo es posible que una serie de pequeños grupos hayan tenido en jaque durante más de una década a las grandes potencias militares y tecnológicas del mundo? Para plantear esta cuestión primero hemos de plantear otra: ¿conocemos realmente al enemigo yihadista? Hasta ahora le hemos puesto la cara de los líderes de Al-Qaeda y como nombre de pila el nombre de la organización, sin embargo eso no es conocerlo sino darle una marca como en la propaganda.

Aún hoy, 10 años después del 11-S, perviven en los análisis paradigmas que no llevan a la victoria en la guerra. Durante este tiempo se ha llegado casi a demonizar el Islam, a destacar todos los aspectos que para la perspectiva occidental son aberrantes. Por ello no se llegan a conocer los medios que pueden ayudar a desmoralizar al enemigo y quebrantar su doctrina. El coste de no conocer al enemigo, es la posibilidad de alargar el conflicto en el tiempo. Para ilustrarlo se citarán dos frases de Sun Tzu y su «arte de la guerra», pero serán más adelante.

Estos medios tienen relación con la cultura, la filosofía y la mentalidad. Si los argumentos yihadistas se basan en las interpretaciones del Q´ran, también se puede utilizar para destruirlo desde dentro. Existen textos e intelectuales musulmanes cuya opinión puede ser utilizada, por ejemplo los textos del difunto Imam Abdel Aziz Ibn Baz que se enfrentó intelectualmente a los argumentos de Bin Laden en los momentos de fama del líder de Al-Qaeda, o actualmente del Imam Abdel Al-Kabani¹².

¹² Para más información consultar en *Nuevo Observatorio de las FAS y la Reserva Militar*, «IMAMES, razonamiento y yihadismo», disponible en <http://www.observatoriomilitar.es/articulo.asp?pagina=index.asp&seccion=30&titulo=IMAMES%2C+razonamiento+y+yihadismo.+El+ejemplo+de+Al-Kabani&id=3114>, fecha 21.11.2011.

¿Por qué ha ascendido tanto el islamismo político?

Es una pregunta con una respuesta amplia y variada, lo evidente ha sido la clara tendencia de los países que han sufrido la «primavera árabe» hacia el islamismo más radical o moderado. Pero islamismo de todos modos y alejado de los partidos más occidentalistas. Si bien el detonante final de este estallido revolucionario ha sido la crisis económica, el paro y el hambre son motivadores suficientes para crispar unas poblaciones ya oprimidas por unos regímenes despóticos; el «giro» islamista debe analizarse desde un perfil sociológico.

Sobre todo no debe olvidarse la influencia que «la guerra contra el terror» ha tenido en estos países a lo largo de este siglo. Sobre todo por el «paraguas» que representaban para estos regímenes las políticas antiterroristas, con calificar a los disidentes de «terroristas» se les ha permitido realizar diversos atropellos e incrementar la represión. Esto ha influido sobremedida en las poblaciones que perciben la influencia de lo que ellos denominan «occidente» como pernicioso y son vistos como «amigos» de sus dictadores recientemente derrocados. De igual modo que previamente los grupos que realizaban oposición a estos regímenes represivos eran de carácter islamista, como los Hermanos Musulmanes en Egipto.

El riesgo que esto supone es el ascenso de grupos políticos cercanos a los postulados de Al-Qaeda. Como no se ha combatido el mensaje yihadista desde sus propios postulados no se les ha desarmado ideológicamente, era una opción que entonces se percibía como irreal y no se realizó. Se puede considerar que esa vía, complementada con todo lo que se realizó (operaciones militares, misiones de paz, etc.) hubiese desmoralizado la ideología yihadista y se podría especular que el resultado hubiese sido un coste menor tanto económico como en vidas humanas. Además existe el problema de la Sharia como bandera del islamismo político y percibida como un temor desde Europa.

LA SHARIA, UN POSIBLE RIESGO INTERNO EN EUROPA

«La estrategia más brillante es posponer las operaciones hasta que la desintegración moral del enemigo permita asestarle un golpe mortal posible y fácil»

Vladimir Ilich Lenin

Antes de entrar a explicar la problemática primero se ha de tener en cuenta que la sharia, en sí, no es un problema para la seguridad; sino la interpretación de la misma. *Sharia* o *Charia* más que ley es un código moral y de conducta que influye directamente en la jurisprudencia, llamada *fiqh*, y no puede contradecirla. Lo peligroso es la interpretación de la misma, denominada *exégesis*. Debido a la propia historia del islam la sharia tiene todo un sistema de interpretaciones, *Salaf* (la tradición) y *Al-Halaf* (ciencias racionales), que puede utilizar cualquier imam, jurista, político o terrorista para favorecer una interpretación radical o progresista, según se desee.

Con esta cuestión ha pasado lo mismo que con el discurso yihadista, no se ha combatido desde el propio islam, se ha estigmatizado y relegado. Al no hacerlo, y ser una

proclama de los movimientos salafistas, se ha convertido en bandera de los movimientos más islamistas dentro de Europa¹³. Como ejemplo fueron las pancartas y movimientos fundamentalistas en diversos barrios de Londres con el lema *Sharia controled zone*¹⁴, ha de tenerse en cuenta que sucedió a finales de julio de 2011¹⁵, justo antes de las «revueltas de Londres»¹⁶. Lo que se llegó a denominar Londonistán¹⁷ destacando además la figura del abogado Anjem Choudary.

La extensión de este extremismo en Europa viene en parte, aunque no toda, de la no integración de estas minorías, Anne Giudicelli hizo especial hincapié en su libro *El riesgo antiterrorista*¹⁸. Para evitarlo se debieran realizar políticas multiculturales destinadas directamente a descalificar el extremismo desde el propio Islam. Es posible y sus textos sagrados lo permiten puesto que los medios usados anteriormente, ya sean islamófobos y multiculturales han sido insuficientes.

A MODO DE CONCLUSIÓN

«La estrategia más brillante es posponer las operaciones hasta que la desintegración moral del enemigo permita asestarle un golpe mortal posible y fácil»

Vladimir Ilich Lenin

Nuevos desafíos implican nuevas estrategias y para ello nuevos esquemas mentales, es algo difícil pero necesario dada la coyuntura internacional actual. Sin embargo la coyuntura de crisis económica actual representa una buena oportunidad para hacer autocrítica y desarrollar planteamientos eficientes y de menor coste.

Bibliografía

AL ASWANY, ALAA: *Egipto, las claves de una revolución inevitable*, Ediciones Galaxia Gutenberg, 2011.

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F.: *Entender la guerra del siglo XXI*, Editorial Complutense, 2011.

CESEDEN: «Las Nuevas Guerras y la Polemología», *Monografías del CESEDEN* n.º 111, octubre 2009. Disponible en

http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/111.pdf.

¹³ http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_7807_ESP.asp

¹⁴ <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2019547/Anjem-Choudary-Islamic-extremists-set-Sharia-law-zones-UK-cities.html>

¹⁵ <http://www.youtube.com/watch?v=dN6CHtGG04g>

¹⁶ «London Riots» oleada de disturbios y saqueos entre el 6 y el 11 de agosto de 2011.

¹⁷ PÉREZ VENTURA, Óscar.: *Regreso a Londonistan*, en el Documento de Análisis del IEEE N.º 03/2012.

¹⁸ Editorial FOCA, 2008.

- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo: *El fenómeno Terrorista*, Editorial DASTIN, 2006.
- PÉREZ TRIANA, J. M.: *Guerras posmodernas*, Ediciones El Cobre, 2010.
- VEIGA, FRANCISCO/MOUREZANA, Andrés: *El retorno de Eurasia 1991-2011*, ediciones Península, 2012.
- VV. AA.: XIII Curso Internacional de Defensa. *Islamismo, democracia y seguridad*. Editado por la Secretaría General Técnica en abril de 2006.
- VV. AA.: XIV Curso Internacional de Defensa. *El Mediterráneo: unión y frontera*. Editado por la Secretaría General Técnica en septiembre de 2007.
- VV. AA.: XV Curso Internacional de Defensa. *Una Mirada al Mundo del siglo XXI*. Editado por la Secretaría General Técnica en junio de 2008.
- VV. AA.: XVII Curso Internacional de Defensa. *El laberinto afgano*. Editado por la Secretaría General Técnica en abril de 2010.
- VV. AA.: XVIII Curso Internacional de Defensa. *Medios de comunicación y operaciones militares*. Editado por la Dirección General de Relaciones Institucionales en abril de 2011.

SOBERANÍA Y DEMOCRACIA HOY: LA RELACIÓN ENTRE ESPAÑA Y EUROPA EN PESD

D.^a MARÍA VÍLCHEZ VIVANCO

**Licenciada en Sociología
Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración
Universidad de Granada**

D.^a SILVIA HERNÁNDEZ MUÑOZ

**Doctora en Bellas Artes
Profesora de Diseño en la Facultad de Bellas Artes
Universidad de Zaragoza**

D. FRANCISCO LÓPEZ ALONSO

**Doctor en Bellas Artes, por la UCM
Licenciado en Bellas Artes en la Universidad de Salamanca
Profesor de la Facultad de Bellas Artes
de la Universidad de Zaragoza**

«Una sola cosa nos explica bien la historia y es en qué consisten los malos gobiernos»

Thomas Jefferson (1743-1826)

RESUMEN

Lo que aquí se plantea es un análisis de la situación que a día de hoy podemos encontrar de cuestiones básicas al estado como son la soberanía o a su población como es la democracia. La tan comentada crisis económica mundial llega a cualquier rincón e impregna los conceptos más básicos de la vida diaria.

La reflexión busca exponer la situación en la que se encuentran a nivel teórico y práctico conceptos como soberanía y democracia en la posición de España en Europa, todo ello afectado por la situación económica y social actual. El análisis tiene en cuenta conceptos y estudios de diferentes expertos en el tema, que abordan la situación actual mundial como una merma de las democracias, por motivos económicos; y una alteración en la soberanía en determinados Estados europeos.

Los firmantes del artículo pertenecen a campos dispares de pensamiento, pero mantiene una preocupación común, la de la defensa de la libertad y de los valores fundamentales. En el acierto o no de las políticas de carácter común que se tomen en la Unión Europea estará el éxito de la PESD, ya que la actuación independiente de los Estados puede llevar a aumentar la situación de riesgo.

Lo que aquí se plantea es un análisis de la situación que a día de hoy podemos encontrar en cuestiones básicas del estado y de su ciudadanía, como son la soberanía o la democracia. La tan comentada crisis económica mundial llega a cualquier rincón e impregna los conceptos más básicos de la vida diaria, y del desarrollo de la ciudadanía.

La reflexión busca exponer la situación en la que se encuentran a nivel teórico y práctico conceptos como soberanía y democracia en la posición de España en Europa, todo ello afectado por la situación económica y social actual. El análisis tiene en cuenta conceptos y estudios de diferentes expertos en el tema, que entienden la situación actual mundial como una merma de las democracias, por motivos económicos, y una alteración en la soberanía en determinados estados europeos.

El trabajo interdisciplinar e interuniversitario que se realiza entre los tres autores de esta comunicación, está generando resultados positivos.

El resultado de esta interdisciplinariedad busca el crear espacio de mayor desarrollo en el aprendizaje del alumnado, conocimiento en el ámbito de la investigación y poner en común métodos de docencia y medios, para un mayor alcance como docentes e investigadores. De ahí esta comunicación.

INTRODUCCIÓN

Entrando en situación del tema, se puede decir que a día de hoy nos encontramos en un interregno que hace que lo vivido hasta ahora no sea la lógica que vayamos a seguir en los futuros años; las leyes de la lógica que mantienen el sistema hoy, no van a ser las mismas que lo sostendrán mañana. Podemos decir que estamos en un periodo de transición.

Por transición entendemos el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, en el uso más específico que aquí se va a utilizar. Por lo que podemos extrapolar que las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria.

Se habla de la alternativa democrática ya que las transiciones que se han llevado a cabo en los últimos 50 años, en la inmensa mayoría de los casos el cambio ha ido en la dirección de establecer una democracia. Estas se han sucedido con mayor o menos éxito, pero democracias al fin y al cabo, por esto los periodos de transición son comprendidos hasta ahora, como en periodos de cambio en sentido democrático, periodos

delicados pero que aspiran en la mayor parte de los casos a la democracia, a la extensión de la ciudadanía.

Se puede decir que a día de hoy no hay rivales globales para la democracia como modelo de gobierno conocido. El comunismo está muerto. La instauración de un gobierno militar carece de atractivo y de su justificación normativa dentro de los valores imperantes. Los Estados de partido único han desaparecido en su mayoría. Por tanto, ¿puede un partido único reivindicar de forma creíble que cuenta con la sabiduría y la superioridad moral para gobernar indefinidamente sin ser criticado o desafiado? Solo el impreciso modelo islámico, ejerce alguna atracción moral e ideológica como forma alternativa de gobierno, y únicamente para una pequeña parte de las sociedades del mundo. Aunque puede que tras la Primavera Árabe, sí se pueda hablar de este caso como camino de democracia.

Hoy, como se planteaba al principio de estas líneas, la crisis económica está transformando conceptos y reglas con los que funcionábamos, de una manera u otra; es un periodo de transición, en el que se están estableciendo normas nuevas de relación en diferentes ámbitos; y el europeo, para España es uno más en lo que hay que redefinir la posición y relación.

Lo característico de las transiciones es que las reglas del juego político no están definidas. Por eso la situación demanda un juego que permita colocar piezas del nuevo juego, en la posición más ventajosa.

En lo referente a seguridad, el término clásico de seguridad hace referencia a la defensa del territorio con instrumentos militares. Tras el fin de la guerra fría, este estrecho concepto de seguridad nacional fue sustituido por el de seguridad global. El concepto de seguridad nacional, se veía corto, ya que para mantener esa seguridad nacional era necesario el desarrollo de una estrategia en la que se tuviera una visión más internacional. En el caso español, la PESD, se encuentra estrechamente vinculada con las decisiones tomadas en el ámbito europeo.

La nueva concepción de la seguridad relega la dimensión militar de la misma (central en la época de la guerra fría) a un papel residual, tal y como solicitaban algunos sectores de la comunidad internacional en los años 80. Así, los 150 Estados participantes en la conferencia organizada por Naciones Unidas sobre la relación de desarme y desarrollo, hacen referencia a la seguridad pero no solo en su aspecto militar sino en otros igualmente relevantes como los aspectos económicos, sociales, humanitarios y de derechos humanos y ecológicos. Y esta es la línea que se sigue en la actualidad en los diferentes planes de seguridad que siguen los países. En definitiva podemos decir así, que la seguridad es la ausencia de amenazas, pero no únicamente amenazas militares, sino también amenazas medioambientales, amenazas a los derechos humanos (delincuencia, explotación sexual, hambrunas...), etc.

Uno de los objetivos de la sociedad global en la que vivimos es incrementar la seguridad, persiguiendo así dos objetivos: crear las condiciones que lleven al desarme (arma se relaciona con violencia, idea que se cuestiona) y crear el medio y la confianza

que permitan conseguir con éxito el desarrollo, sumando todas aquellas cuestiones que amenacen a la seguridad y al pleno disfrute de los derechos civiles de los ciudadanos.

Así en este concepto de seguridad, mucho más amplio, que con el que se trabajaba en un principio, el papel de lo militar entra a ser uno más de los factores que sustentan la seguridad. Pero no podemos perder de vista que la actuación militar sigue siendo hoy uno de los factores más importantes que se contemplan para la contingencia de situaciones de riesgo, por ejemplo podemos ver cómo en estas situaciones nos encontramos con actuaciones militares para contener desastres ecológicos. Por esto la información que rodea a cualquier tipo de actuación militar se convierte en actuaciones de interés mediático. Hay inestabilidad, miedo, riesgo, incertidumbre.

Soberanía y democracia

Como plantean O'Donnell y Schmitter, son muchas instituciones que hoy se consideran singularmente democráticas y en cambio se establecieron en un comienzo con propósitos muy distintos, y solo luego fueron incorporadas dentro de la definición global de democracia. Incluso podemos ir más allá, y encontrar instituciones que en algunos lugares sean democráticas y en otros no.

Hay así democracias en las que el ciudadano, a pesar de ejercer por ejemplo su derecho a voto en unas elecciones libres y multipartidistas, no puede gozar de su status de ciudadano. Esto es muy habitual en los países en los que se ha sucedido la Primavera Árabe, donde los ciudadanos llegan un punto en que no encuentran que tenga trascendencia esa participación en elecciones.

Basarse en dos umbrales de la democracia: los que se encuentran por debajo del umbral, son el sentido más minimalista, democracias electorales. Muchos analistas han criticado el énfasis en unas elecciones libres, honestas, significativas y competitivas como prueba de fuego para la democracia en sentido mínimo.

De esta manera de «desencantarse del sistema político» hay diferentes teorías. En las llamadas viejas democracias, como son las europeas, la participación electoral, una de las formas de participación política, ha caído hasta puntos en los que se está comenzando a plantear si es legítimo un resultado electoral en el que la participación es de un cuarenta por ciento de los votantes. Este tipo de cuestiones están aconteciendo en las democracias europeas, la participación política es baja, no solo hablando de votar en unas elecciones sino contemplando el resto de formas de participación política. Hay teóricos que están planteando que esa forma de no participación es, a su manera, una forma de participación, ya que podría expresar que no confían en el sistema.

En conclusión, «este caso es el que se ha venido a llamar dentro de la ciencia política *democracia limitada* o *democradura*. Podemos decir que este tipo de democracias son más teóricas que prácticas, o que tan solo tienen como carácter democratizador el que el ciudadano introduzca una decisión en una urna, pero sin más trascendencia» (O'Donnell; 1988-24). A lo que hay que plantearse tras esto, es qué es lo que lleva a

que una democracia se quede en este estadio y no evolucione, o encontrarse en una democracia total y en cambio llegar a esta situación.

Así en la liberalización, pieza clave en el proceso democrático, podemos apreciar cuestiones de grado. Podemos decir entonces que la democratización admite gradaciones, un sistema no es o deja de ser democrático, sino que es más o menos democrático, dentro de un *continuum*. Una explicación así, sería plausible, lo que ocurre es: ¿cuánto estamos dispuestos a ceder dentro de ese *continuum* por según qué?

Es posible que otorguen garantías fundamentales y a la vez se impida a los individuos o grupos participar en elecciones libres, dar a conocer su opinión acerca de las medidas oficiales y/o ejercer los derechos que harían a los gobernantes razonablemente responsables hacia ellos (O'Donnell; 1988-25). En Europa, como estamos tratando, la evolución de los países ha llevado a que sea la democracia real y palpable, una de las características principales, peor democracias, que puede que por su larga vida, por su trayectoria histórica, por las disputas internas de los países o por la pertenencia a organizaciones internacionales, esta democracia, no es tan pura, o los ciudadanos no la entienden tan válida.

Si la liberalización es el inicio del proceso de transición, hacia un sistema democrático, podemos localizar el termino en nuestra indagación en el momento en que los gobernantes autoritarios, o alguna fracción de ellos, anuncian su propósito de ampliar en grado significativo la esfera de los derechos individuales y colectivos que gozarán de protección... y sus declaraciones resultan creíbles para la población (O'Donnell; 1988-25). Es el propio harakiri del sistema. Por lo general este tipo de sistemas llevan a cabo este tipo de acciones cuando ven que no es posible mantener por más tiempo el sistema en que se encuentran, y digamos, que este modelo busca por parte de los dirigentes que las cosas cambien peor a ser posible que sean los mismos los que se sigan encontrando en posiciones de poder. Estas transiciones pueden ser pacíficas o no.

Se podría entender así, que una de las premisas de esta manera de concebir la transición es que es posible y conveniente que la democracia política se alcance sin una movilización violenta y sin una discontinuidad espectacular. En cambio en la actualidad estamos asistiendo a muchos casos en los que movilizaciones o levantamientos, en muchos casos violentos, están permitiendo la transición o por lo menos los que llevan estos movimientos piden el cambio a un modelo democrático real.

Dentro de las diferentes ideas que se tratan dentro del complejo sistema democrático europeo, han sido ya varios los países en los que una parte de la población se ha manifestado y ha expresado libremente su opinión de que el sistema democrático en el que se encuentran no es válido, y piden cambio.

El momento de transición es un momento delicado en el que no se conoce el sentido de cambio que acontece. Muchas veces, como decía antes, la transición, en parte deriva de la elite establecida en el poder que permite, o da señales de cambio, pero si lo hacen buscan mantener su situación de poder. La democracia institucionalizada, la incertidumbre no solo con respecto a las personas y grupos que ocuparan posiciones de autoridad,

sino también con respecto a las aplicaciones que eventualmente se dará a esta, hace que la incertidumbre y el juego entre los actores se haga presente.

En el caso europeo, la situación de transición, que por la inestabilidad económica se está viviendo, hace que las reglas con las que se jugaba sean diferentes. Parece ser que estamos en un mercado en el que aquello que es más escaso y demandado aumenta su valor, hoy, con la crisis económica internacional, lo más demandado es la riqueza; así quien tiene riqueza tiene más poder.

Todo esto se encuentra dentro de un proceso que se ha denominado socialización a esta transición. Uno de los puntos, y de los que hoy se tiene conciencia que es de los más importantes, consiste en llevar la «democracia real» o sea de convertir en ciudadanos en la práctica a aquellos que están dentro del sistema democrático.

Democracia económica

Hace ya casi cuarenta años, un golpe militar en un pequeño país autoritario, marcó el comienzo de una transformación política global. Se derrocó la dictadura de Salazar en abril del 74. El triunfo de la democracia en Portugal fue el comienzo de una larga ola de expansión democrática en el mundo, que continúa hoy (Diamond; 2003-10).

La democracia es una forma de gobierno que marca su existencia desde la antigüedad, pero desde 1974 es cuando se acontece un *boom* que hace que la inmensa mayoría de los países a nivel mundial sean democráticos en mayor o menos medida.

En 1987, el modelo democrático, se había extendido hasta tal punto que alrededor de dos de cada cinco Estados en el mundo eran democráticos (Diamond; 2003-12). Pero aun así la democracia era todavía un fenómeno regional y no global. Esto cambió de forma espectacular con la caída del muro de Berlín en 1989 y con el derrumbamiento de la Unión Soviética en 1991. En 1990, la mayoría de los Estados de Europa del Este, celebraron elecciones competitivas y comenzaron a institucionalizar la democracia.

Al extenderse este fenómeno a nivel mundial, se puede afirmar el hecho de que la mayoría de los Estados actuales sean democráticos prueba que el resto pueden llegar a serlo. La democracia no es un modelo de gobierno exclusivo de una determinada cultura.

El otro proceso que a veces se asocia a la expresión «democracia económica», se refiere al suministro de iguales beneficios a la población a partir de los bienes y servicios generados por la sociedad: ingreso monetarios, bienes materiales, educación, salud, vivienda, información, tiempo de ocio, y aun autonomía, prestigio, respeto, y posibilidades para la autorrealización (Diamond; 2003-28).

Se ha planteado la dificultad o la necesidad de un desarrollo económico parejo al democrático, haciendo que este permitiera el posterior desarrollo del individuo como ciudadano.

Ciertamente la experiencia del moderno «Estado asistencial» en «Welfare State» como la del «socialismo real vigente» muestra que una mayor igualdad en el suministro público de servicios y en la disponibilidad de bienes no siempre fomenta una mayor participación ciudadana, y aun conduce en muchos casos a la pasividad de los ciudadanos (Diamond; 2003-28).

Amartya Sen señala que lo que convierte a un valor en universal a la democracia no es que cuente con el consentimiento de todo el mundo, sino que la gente en cualquier lugar pueda tener razón para considerarlo valioso. En este sentido, y de forma creciente, existen evidencias de todo tipo de que la democracia se está convirtiendo en un valor verdaderamente universal, uniéndose a otros valores como la paz o la justicia (Diamond; 2003-26).

Samuel Huntington, a su vez señala el desarrollo económico como uno de los valores más importantes a la hora de dar impulso a la última ola democratizadora a la que podemos asistir, que es la consistente en la aplicación de una democracia real.

El aumento de la riqueza nacional contribuye a la democratización solo en la medida en que genera otros efectos que presionan en la misma dirección: incremento de los niveles de educación, cambios en las relaciones Estado-sociedad para crear una clase media diversa y compleja que es independiente del Estado. Esto queda claro, el problema está cuando hoy por unas cuestiones o por otras, estos servicios de los que disfrutaban los ciudadanos, se van recortando. En este momento en que esto ocurre, ¿se resiente la democracia, se pierde la democracia económica?

Empleando la perspectiva histórica de Eckstein, se podría decir que se genera una estructura social y cultural más congruente con la democracia a escala nacional, cuando se entra dentro de una democracia económica. No es ser más ricos, es que haya menos distancia entre los que más y los que menos tienen.

Los logros económicos, al contrario que la democracia, a la que mucha gente considera como un valor en sí misma, o como un valor que merece la pena por la libertad política y civil que proporciona, estas dictaduras convencionales no tiene otros argumentos que los logros prácticos para justificar su gobierno.

Como ejemplo está la crisis financiera del este asiático que golpeó a Indonesia a finales de 1977, los ciudadanos pueden olvidar el crecimiento anterior y castigar al régimen por su reciente fracaso (Diamond; 2003-28).

Como ocurre durante la liberalización, estos procesos no parecen seguir una secuencia lógica, aunque pueden discernirse ciertas pautas regionales y temporales. Tampoco es irreversible la democratización, en verdad todos los países que llegan a la democracia no tienen por qué ser democráticos eternamente, aunque la probabilidad de que abandonen las formas de gobierno democráticas es muy muy difícil, y los casos en los que esto ha ocurrido son muy escasos.

Consideremos la cuestión de la persistencia. Hace cuarenta años Seymour Martin Lipset sostuvo que cuanto más rico es un país, mayor es la posibilidad de que la demo-

cracia se mantenga (Diamond; 2003-22). Pero no siempre un desarrollo económico debe ser previo a la democracia.

De hecho, existe un argumento de peso para considerar que la democracia no es un lujo para los pobres, sino más bien una necesidad. Amartya Sen¹ ganó el Premio Nobel de Economía en 1998 en parte por demostrar que las democracias no padecen hambrunas. La gente con necesidades económicas –expone– también tiene necesidades de una voz política. La democracia no es un lujo que pueda esperar la llegada de la prosperidad general, es más hay muy poca evidencia de que los pobres, si se les da elegir, elijan rechazar la democracia.

Ciudadanía

En la democratización, el principio rector de la democracia es el de ciudadanía. En torno a este concepto se articula la democracia y se configura un sistema democrático.

Este punto implica el principio de imposición a los gobernados de la obligación de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes el derecho de actuar con autoridad. En la medida en que no es posible la deliberación de todos con todos se elige a unos representantes y son estos, los gobernantes lo que tienen un poder delegado de la ciudadanía.

Como es claro, los gobernados, la ciudadanía debe de cumplir y respetar las decisiones que tomen los gobernantes, decisiones que estos toman entre iguales, teniendo estos la responsabilidad para con la ciudadanía. En el caso de Europa las decisiones no son «completamente» entre iguales, en la práctica. En cualquier tipo de negociaciones sabemos que la situación nunca es de iguales, hay una situación de poder en esa negociación y puede mantenerse en el mismo o alternarse entre los participantes.

Partiendo del concepto de ciudadanía de Marshall, se define la ciudadanía como: «aquel conjunto de derechos y deberes que vincula al individuo a la plena pertenencia a una sociedad» (Herrera; 2004-87). Más adelante, a su vez, descompone la ciudadanía en tres elementos: civil, político y social, estableciendo una sucesión diacrónica de estos tres aspectos a lo largo de tres siglos de la historia, exponiendo en la práctica como se han ido ganado estos tres elementos.

Con esta definición el problema está en explicar el crecimiento y la afirmación de la ciudadanía, descubrir cuál es el factor que desarrolla o que va parejo a la extensión de la ciudadanía. Marshall comprende que todo coincide con el desarrollo del capitalismo, un sistema esencialmente de desigualdad.

La relación entre ciudadanía y desigualdad social se centra en:

¹ Amartya Sen, 2001 «Democracy as a universal value» en Diamond, Larry y Marc F. Plattner, eds, *The Global divergence of democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press: 13.

- El debate político, el problema de la ciudadanía gira en torno al concepto de clase o de desigualdades económicas producidas por las relaciones de producción.
- Se demuestra que el estado de asistencia construido por Bismarck y posteriormente por Beveridge, jamás se ha convertido totalmente en un estado social.

El Estado social nace esclavo y contradictorio. Los derechos sociales implícitos en el principio de ciudadanía no se traducen en medidas concretas por su evocación formal. Queda como decirlo en el papel, a nivel teórico. En cuanto que las raíces del Estado social se hunden en la férrea lógica del contrato de trabajo o de la disponibilidad/necesidad de trabajo.

«La educación en este sistema es preparación para la actividad profesional. La salud esencialmente se reduce a la capacidad de trabajo. Las pensiones no son más que el mérito compensado por una vida de trabajo. La indemnización por desocupación ubica a las personas en condición de superar un periodo voluntario» (Herrera; 2004-91). Como se refleja, el trabajo es el medio conductor y desagregado de demandas. La sociedad introduce al individuo en el mercado, por ello justifica su formación. Como más adelante dice «el *welfare* no es más que la versión humanista y benéfica del *workfare*».

El contraste entre estas dos lógicas, por una parte el trabajo y por otra la ciudadanía, hace que se juegue en dos esferas sin acabar de situar al individuo. Las dificultades y los contrastes emergen cuando un número creciente de personas se ubican fuera del trabajo. La situación actual es totalmente diferente respecto a las condiciones existentes en el momento que se forja la idea de Estado social. Las líneas de fractura internas de las sociedades se han multiplicado y complicado desde hace algún tiempo. Se produce así una pluridimensionalidad de las ventajas y de las desventajas, sobre todo entre los que tienen un trabajo y una minoría de excluidos.

En la realidad la ciudadanía es una mezcla de factores económicos y socioculturales. Los fundamentos de la exclusión se ubican en una serie de *a priori*s que atropellan aspectos generalmente no incluidos en los derechos de ciudadanía.

Como expone Habermas: «un programa jurídico es discriminante si no es sensible a los efectos límite de las libertades que se derivan de las desigualdades de hecho»². En realidad la ciudadanía es una mezcla de factores económicos y socioculturales. Los fundamentos de la exclusión se ubican en una serie de *a priori*s que atropellan aspectos generalmente no incluidos en los derechos de ciudadanía.

Conclusión

- Nos encontramos hoy inmersos en una crisis económica que todo lo impregna. Las democracias europeas, las democracias más antiguas, que habían logrado convertir de súbditos a ciudadanos a su población, desarrollando el Estado social y de

² *Ibid.*, 95.

ciudadanía, hoy se encuentran afectadas de manera que la ciudadanía económica va perdiendo posición y tras ella la social, resintiéndose así la económica.

- Podemos decir que no hay peligro de ruptura para las democracias europeas, de una manera u otra los países seguirán siendo democráticos. Las democracias han sufrido pocas rupturas porque:
 - Algunos países se convirtieron en democracias después de haberse vuelto relativamente ricos.
 - El fenómeno de la opinión pública y del cambio normativo dentro de los países.
- Según exponen los teóricos que comprenden que lo económico es una parte importante dentro del desarrollo de democracia.

En el caso de Europa, hace que los gobiernos y las decisiones que se tomen estén cada vez más interconectados. Una acción en un determinado país, tiene consecuencias en otro, sin que se pueda encontrar aparentemente la conexión. La relación entre los diferentes países es hoy mayor que nunca. Bryson plantea que el mal entendimiento que se pueda tener entre los diferentes países europeos, tenga su origen en que los diferentes países no tengan clara la distinción entre marcos nacional e internacional, entre los distintos ámbitos políticos y entre los espacios público y privado.

Esta idea la comparto, creo que en el caso de Europa, no se comparte una misma cultura que lleve a un entendimiento entre los países de manera fácil, y cuestiones que no plantean ningún tipo de problema para algunos países, para otros es difícil establecer límites. En el caso de España, la posición de independencia que pudiera tener en según qué aspectos, va perdiéndola, en la medida en que cada vez más una seguridad económica nacional se va haciendo más desdibujada.

Los acuerdos y decisiones que se toman en Bruselas, cada vez se lleven a más por la capacidad económica de aquellos países que las lideran, haciendo que se creen dos grupos, los que pueden asegurar su economía y los que tienen una economía dependiente de las decisiones que tomen el resto, como es el caso de Portugal, Italia, Grecia o me aventuro a decir España. Una posición económica asegura una buena relación dentro del propio Estado, asegurando unos servicios desarrollados en el *Wellfare State*, y esto se resiente en este grupo.

Liberalización hoy podemos señalar que no hay, si entendemos esta como el proceso de redefinir y ampliar los derechos. Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual son los elementos clásicos de la tradición liberal, hoy en esta línea se está perdiendo posición, puede que por un exceso del pasado, o por defecto hoy.

Un sistema político que verdaderamente rinda cuentas requiere tres componentes. El primero es el democrático, el segundo el liberal y el segundo el republicano, instituciones de *accountability horizontal*, que controlan y equilibran tanto el ejecutivo como a otras

formas de poder, mientras que mantienen la igualdad ante la ley de todos los actores públicos y privados (Diamond; 2003-19).

Los Estados autoritarios y en transición o muy conflictivos deberían poner menos énfasis en la democracia y en su lugar tratar de desarrollar la dimensión republicana, que se refleja en la independencia de los tribunales y de otras instituciones del Estado de derecho.

Cuando hay descontento y se suceden altercados, levantamientos, o simples pequeños movimientos, esto tiene un efecto multiplicador. Una vez que algunos actores se han atrevido a ejercer públicamente tales derechos y no han sido castigados por ello, como lo fueron durante el apogeo del régimen autoritario, aumenta cada vez más la probabilidad de que otros se atrevan a hacer lo mismo (Diamond; 2003-36). La pregunta que cabe hacerse, es si esto ocurre a la inversa, si se llega al inmovilismo, y ese inmovilismo se está dando hoy en día dentro de las fronteras de los diferentes países europeos.

Queda mucho por hacer, cuando se consideraba que el proceso democrático estaba cubierto. Los Estados Unidos presionaron a favor de la democracia. La Unión Europea se volvió cada vez más activa y crítica en este aspecto, particularmente en sus esfuerzos financieros y organizativos para promover la democracia en la Europa poscomunista. Hoy el apoyo público a las democracias es claro.

- Si el mundo entero se va a convertir en democrático, entonces las democracias actuales deben continuar siéndolo, y en muchos casos esto significa que deben gobernar de forma más acertada. He enfatizado la nueva actitud de sobriedad y realismo de la población, incluso en aquellas democracias que no están funcionando bien. La gente conoce las otras alternativas y no les gustan. Todavía apoyan la democracia. Pero ¿continuarán haciéndolo de aquí a una o dos décadas, si una nueva generación, sin una experiencia directa en los costes y las falsas ilusiones de un gobierno autoritario, se encuentra sin educación, sin trabajo, sin justicia, prácticamente sin esperanza? La democracia continuará existiendo si se sigue manteniendo como el menos malo de los sistemas, o esa es la esperanza.
- Como planteo Winston Churchill, en la Cámara de los Comunes en 1974: «Muchas formas de gobierno hay intentadas y serán intentadas en este mundo de pecado y aflicciones. Nadie pretende que la democracia sea perfecta o totalmente sabia. De hecho, se ha firmado que la democracia es la peor forma de gobierno, con la excepción de todas aquellas otras formas que han sido intentadas alguna vez».

Bibliografía

ARON, Raymond (1985): *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid, Alianza.

BARBÉ, Esther (2003): *Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos. (2.^a edición).

BECK, Ulrich (1998): *La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva Modernidad*, Ed. Paidós, Barcelona.

- DIAMOND, Larry (2003): «¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 9, octubre de 2003, pp. 9-38.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*, Ed. Alfons el Magnanim, Valencia.
- HERRERA GÓMEZ, Manuel y JAIME CASTILLO, Antonio (2004): *Sociedades Complejas*, Ariel. Barcelona.
- KEOHANE, Robert O. (1993): *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires, GEL.
- MARSHALL T. H., BOTTMORE T. (1998): *Ciudadanía y Clase Social*, Ed. Alianza, Madrid.
- MORGENTHAU, Hans J. (1990): *Escritos sobre política internacional*, Madrid, Tecnos (edición y estudio introductorio de Esther Barbé).
- O'DONNELL, G. y SCHMITTER, P. (1998): «Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas» Ed. Paidós, Buenos Aires.
- PUTNAM, Robert Rd. (2003): *El Declive del Capital Social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario* ed. Galaxia Gutenberg, 1.ª edición, Barcelona.
- TEZANOS, José Félix (2004): *Tendencias en Desigualdad y Exclusión Social*, Ed. Sistema, Madrid.

LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD DE LA UE: UNA APORTACIÓN ESPAÑOLA

D.^a IRENE PEÑAS DENDARIENA
Graduada en Ciencias Políticas
Bilingüe, especialización en Economía y Gestión
de Empresas por la Facultés Universitaires
de Saint Louis Bruxelles (Belgique)

RESUMEN

En el Tratado de Lisboa aparece un instrumento legal innovador, el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE), la llamada cláusula de solidaridad; no solo establece una vocación a seguir de los Estados miembros de la UE, sino también una obligación de apoyo entre ellos en situaciones de catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Sin embargo, las implicaciones de la aplicación de la cláusula no acaban de ser definidas.

Actualmente, la frecuencia y la amplitud de las catástrofes naturales va en aumento en muchas zonas del mundo. Mientras que la capacidad de la UE de desplegar una multitud de medios en situaciones de emergencia no se pone en duda, se necesita revisar y unificar el tipo de respuesta de cada gobierno en cada situación específica. Aparece, pues, la idea de crear un único sistema u órgano planificador, previamente organizado, dotado de personal, medios y procedimientos permanentes, que pueda disponer de los recursos anteriores y de forma «inmediata», como por ejemplo una Unidad Multinacional Europea para Emergencias (UMEPE).

En este contexto, se debe analizar la Unidad Militar de Emergencias española que podría ser de gran utilidad en apoyo a emergencias en el exterior.

Siglas

AR: Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
CE: Comisión Europea.

COPS:	Comité Político y de Seguridad (PSC - <i>Political and Security Committee</i>).
COSI:	Comité Permanente de Seguridad Interior (<i>Standing Committee on Internal Security</i>).
ECHO:	<i>European Commission Humanitarian Office</i> (Oficina de Coordinación Humanitaria de la Comisión Europea).
EUMC:	<i>European Union Military Council</i> (Comité Militar de la Unión Europea).
EUMS:	<i>European Union Military Staff</i> (Estado Mayor Militar de la Unión Europea).
FAS:	Fuerzas Armadas Españolas.
INSARAG:	Grupo Internacional de Asesoramiento de Búsqueda y Rescate.
MCPC:	Mecanismo Comunitario para la Protección Civil.
MIC:	<i>Monitoring and Information Centre</i> (Centro de Control e Información de la Comisión de la UE).
PCSD:	Política Común de Seguridad y Defensa (En inglés: <i>CSDP Common Security and Defense Policy</i>).
PESC:	Política Exterior y de Seguridad Común (En inglés: <i>CFSP Common Foreign and Security Policy</i>).
TFUE:	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TUE:	Tratado de la Unión Europea.
USAR:	Equipo de búsqueda y rescate urbano.

¿QUÉ ES LA CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD?

La cláusula de solidaridad aparece en el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Dice así:

«La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:

- a) Prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros.
 - Proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas.
 - Prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.

- b) Prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano»¹.

La cláusula se aplica, pues, a aquellos casos concernientes a la gestión de emergencias en situaciones de catástrofes naturales o de origen humano como ataques terroristas².

¹ Cláusula de solidaridad, artículo 222 (Título VII) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aprobado el 17 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 (Tratado de Lisboa).

² Europa; *Síntesis sobre la legislación de la UE. Glosario. La cláusula de solidaridad*; http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/solidarity_clause_es.htm, consultado el 20 de Agosto 2012.

Tal y cómo la cláusula es enunciada, la gestión de emergencias no aparece solo como una vocación de la Unión Europea (UE), sino también como una obligación, y así lo evidencian términos como «actuarán» o «movilizarán»³. Esta obligación corresponde, pues, a la UE y a sus miembros por igual, que la llevarán a cabo de manera conjunta. Además, hace una recomendación en su aplicación, la utilización de medios militares.

Como afirma Dolores Rubio, el Tratado de Lisboa, con la cláusula de solidaridad, permite a la Unión una aproximación a las amenazas no estatales y la racionalización de los instrumentos de los que dispone para responder. Por ello, los medios reservados a día de hoy para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) podrían intervenir frente a crisis que necesitan de instrumentos civiles para su resolución⁴.

Mientras la obligación de prestar socorro queda clara, la cláusula deja bastante libertad a los Estados miembros, estos pueden llevarla a cabo y seguir tomando decisiones bajo su libre arbitrio. En todo caso las disposiciones que se tomen para implementar la cláusula de solidaridad deben estar enmarcadas en los aspectos más amplios de la PCSD. Sus implicaciones deberán estar reflejadas incluso en un futuro libro blanco europeo de la Defensa⁵.

Por consiguiente, ha habido una serie de discusiones a nivel político, que se han llevado a cabo en el Comité Político y de Seguridad (COPS), el 6 de diciembre de 2011, y en COPS-COSI⁶, el 14 de diciembre, para definir y concretar los diferentes aspectos de la aplicación e implementación de la cláusula de solidaridad: la activación de la ayuda, los aspectos militares, la extensión geográfica de la cláusula, los aspectos financieros, las implicaciones legales y los mecanismos e instrumentos a utilizar.

En primer lugar, respecto a la activación de la cláusula, esta se lleva a cabo a *petición de sus autoridades políticas*. Es responsabilidad de cada Estado miembro la iniciativa de pedir apoyo a los demás Estados. Esta condición es congruente con los principios de respeto a la soberanía de los países y a la no injerencia en los asuntos internos. Además, se funda en los conocimientos que un país tiene sobre su propio territorio y la información que posee sobre la situación sobre el terreno. Efectivamente, serán las autoridades del país las más indicadas para analizar y determinar las necesidades del país respecto a una emergencia concreta. Sin embargo, esta limitación solo correspondería a aquellos

³ VEGA FERNÁNDEZ, E.: *La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?* Documento de trabajo 58/2011; Fundación Alternativas; 2011; p. 9.

⁴ RUBIO GARCÍA, D.: *Las cláusulas de Asistencia Mutua y Solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la Seguridad y la Defensa en la Unión Europea*. Documento de trabajo 57/2011; Fundación Alternativas; Observatorio de Política Exterior Española; 2011; p. 14.

⁵ LABORIE IGLESIAS, M: «Una propuesta de Libro Blanco para Europa», *Revista Española de Defensa*, abril 2010, pp. 46-48.

⁶ Reunión conjunta de los comités de UE encargados de política de seguridad y defensa y de seguridad interna, para coordinar aspectos que afectan a ambas políticas.

El COSI está compuesto por miembros de los ministerios nacionales competentes cuyo objetivo principal consiste en facilitar, promover y reforzar la coordinación de las acciones operativas entre los Estados miembros de la UE en el ámbito de la seguridad interior (http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/internal_security_committee_es.htm, consultado el 15 de agosto de 2012).

países que posean un cierto grado de desarrollo y tengan las capacidades necesarias para valerse por sí mismos⁷.

En conclusión, cada Estado miembro, afectado por una catástrofe natural o causada por el hombre, que considere que le faltan capacidades necesarias para hacer frente al desastre, puede formular la necesidad de ser ayudado por la Unión y los demás Estados miembros. Las dudas que surgen entonces son, a qué nivel de la UE debe formularse la demanda, es decir, a un nivel político o a un nivel operacional⁸. Asimismo, está todavía por debatir el criterio que decida sobre la necesidad de la activación y la automatización de esta (proceso de petición de la ayuda, nivel en el que se discriminarían las capacidades que son necesarias y las que no...)⁹.

En segundo lugar, las opiniones en cuanto a la utilización de medios militares en su aplicación también divergen. Unos respaldan el uso de medios militares como último recurso, es decir, en situaciones más «extremas» (emergencia compleja, conflicto bélico, apoyo a organizaciones humanitarias). Otros, en cambio, sí que apoyan su uso en el ámbito de las instituciones europeas en la aplicación de la cláusula de solidaridad¹⁰.

En el caso concreto de España, sí que se utilizan las Fuerzas Armadas (FAS) para apoyar y resolver emergencias en caso de desastres naturales y tecnológicos. Los medios militares se utilizan cuando más impacto tienen, es decir, en los primeros momentos de crisis hasta el momento en que la situación se estabiliza y pueden ser remplazados por medios civiles¹¹. En España han desplegado medios militares para apoyar situaciones tan diversas como incendios forestales, apoyo en inundaciones o en grandes nevadas o montaje de puentes en zonas que se han quedado aisladas.

En tercer lugar, se discutió sobre la extensión geográfica de la cláusula de solidaridad, mientras unos discuten sobre su dimensión geográfica interna (incluyendo o no los territorios en ultramar), otros prefieren una dimensión más amplia que incluiría embajadas, barcos, aviones, etc.

Aunque la cláusula solo se refiere a la aplicación del apoyo en desastres en el ámbito de la UE, su desarrollo podría ampliarse para abarcar los apoyos que la Unión pueda proporcionar en terceros países. Y por tanto, los protocolos de actuación e instituciones involucradas en poner en práctica la cláusula de solidaridad, podrían activarse para coordinar el apoyo de la UE en desastres en otras zonas del mundo. En el Tratado de la Unión Europea (TUE), artículo 21, apartado d y g, se ponen de manifiesto los principios que regulan el apoyo a países en desarrollo, tanto en los planos económico, social y medioambiental como en situaciones de catástrofes naturales o de origen humano. Este

⁷ VEGA FERNÁNDEZ, E.: *La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?* Documento de trabajo 58/2011; Fundación Alternativas; 2011; p. 9.

⁸ European External Action Service Van Osch, T.); *Note to European Union Military Committee: State of play concerning the work on the «activating and implementation of the Solidarity Clause: Procedural steps, Criteria, Structures and Resources»*; Bruselas; 11 enero 2012, p. 3.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ MILREP-SP ante el EUMC; nota informativa, cláusula de solidaridad, 16/01/2012, pp. 1, 2.

¹¹ *Ibid.*

es un aspecto básico de las relaciones exteriores de la UE. Por otro lado, las modalidades de aplicación de la cláusula radican tanto en la alta representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad como en el COPS, es decir, órganos y autoridades, que se encargan de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)¹². Tendría mucho sentido una lectura amplia en los aspectos prácticos de la aplicación de la cláusula de solidaridad.

En cuarto lugar, los aspectos financieros, tanto los costes y los fondos para la activación de la cláusula quedan por ser debatidos y considerados¹³. Aunque en los tiempos actuales de crisis económica quizás sea difícil montar un sistema avanzado y complejo de gestión de emergencias a nivel europeo, está claro que las sociedades europeas actuales demandan que a nivel nacional y europeo se esté en condiciones de actuar de forma rápida, coordinada y eficiente ante situaciones de grave riesgo para la población. El ciudadano europeo no concibe que ante una emergencia, el Estado no actúe con eficacia para paliar las consecuencias del desastre. Tras el desastre del huracán Katrina en 2005 en Estados Unidos, las críticas se centraron en la tardía, escasa y poco coordinada reacción estatal, que agravó la precaria situación tras la catástrofe. Muchas personas murieron debido al caos y los saqueos o por falta de atención médica. En todo caso, ante la situación de turbulencia económica en que se encuentran los países de la UE, una mayor coordinación y efectividad de medios es muchísimo más necesaria para ahorrar gastos inútiles.

En quinto lugar las implicaciones legales, como los aspectos ligados a la activación y la implementación, tanto en el contexto doméstico del Estado miembro o de la UE, quedan por ser debatidos a nivel político y deben ser objeto de consultas y posterior toma de decisiones¹⁴.

Por último, se debatió igualmente la lista de mecanismos e instrumentos que se necesitarían para poder aplicar la cláusula. De tal manera, realizar un balance de los que ya existen en la EU y que funcionan de manera correcta o aquellos mecanismos que podrían servir de base para seguir desarrollando, y evitar así la duplicación de mecanismos o instrumentos.

El informe de la eurodiputada italiana, Elisabetta Gardini, fue aprobado el 27 de septiembre de 2011 por el Parlamento Europeo en Estrasburgo. Hace un estudio de la evolución en la protección civil europea: para pasar de lo que denomina una fase de aficionados a una fase de edad adulta¹⁵. En el documento se estudia la situación y se hacen proposiciones concretas, analizando las posibles formas de articular una respuesta europea, y de una manera más concreta con la posible creación de una fuerza europea de protección civil.

¹² VEGA FERNÁNDEZ, E.: *La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?*. Documento de trabajo 58/2011; Fundación Alternativas; 2011; p. 11, 12.

¹³ Questions for an orientation debate: art. 222 TFEU.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ GROS-VERHEYDE, N.: *Protection civile européenne : passer à l'âge adulte*; Bruxelles2; Bruxelles; 27 septembre 2011; p. 2; <http://www.bruxelles2.eu/protection-civile/protection-civile-europeenne-passer-a-lage-adulte>, consultado el 10 de Agosto 2012.

El informe define una serie de medios de intervención y ataque, pero también subraya la importancia de establecer un plan de prevención de catástrofes. Entre las proposiciones realizadas por el Parlamento Europeo, se pueden destacar.

Con respecto a los medios que pueden ser utilizados en emergencias causadas por catástrofes naturales o consecuencia del hombre el informe hace las siguientes consideraciones:

- El Parlamento acoge favorablemente la decisión de la Comisión de crear un verdadero centro de respuesta ante las emergencias, abierto las 24 horas del día, los siete días de la semana, que podría ser el resultado de la fusión del *Monitoring and Information Centre* (MIC) y el Centro de Crisis de la Oficina de Ayuda Humanitaria¹⁶ (ECHO)¹⁷.
- El Parlamento pide a la Comisión que se lleve a cabo la identificación de lagunas existentes en las capacidades y medios de intervención, así cómo poner en común las capacidades de los Estados miembros mediante la creación de recursos a *nivel europeo* (evitando la competencia o la superposición entre recursos nacionales). Se realizaría una lista genérica de recursos que podrían ser utilizados por los Estados miembros¹⁸. Cabe destacar, que es un trámite que ya se realiza en el mundo militar para el *pooling and sharing*¹⁹. El *pooling and sharing* es una iniciativa de la UE para desarrollar carencias en capacidades militares a base de reunir capacidades en una bolsa común de la que la UE o sus Estados miembros podrían aprovecharse pero de la que ya no serían propietarios (*pooling*), por ejemplo una unidad internacional de satélites donde las capacidades no son de un país sino de todos, o en utilizar de forma conjunta capacidades entre Estados miembros que quieran compartir gastos y seguir disfrutando de ellas sin renunciar del todo a disponer de ellas (*sharing*), por ejemplo la formación de pilotos de caza compartida entre varios países, en la que cada país proporciona aviones y pilotos instructores, pero puede volver a disponer de ellos en cualquier momento²⁰.
- En cuanto a la comunicación y logística, habría que analizar la posibilidad de dotar a la Unión de una capacidad de telecomunicación segura y dedicada a la gestión de la crisis y aportar soluciones especiales para la gestión de crisis, desde la prevención a la rehabilitación. Además, se habla de crear dispositivos logísticos compartidos que «incluyan los equipos de ayuda y asistencia técnica polivalentes (TAST), financiados por la Unión, que podrían respaldar a todo funcionario o equipo de la UE o de los Estados miembros sobre el terreno, en particular en caso de colapso de la infraestructura local»²¹.

¹⁶ La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) de la Comisión Europea se encarga de la ayuda que se aporta a las víctimas de crisis o catástrofes natural o de origen humano, incluidas las que suceden fuera de la Unión Europea (UE) (http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10003_es.htm, consultado el 22 de Agosto de 2012).

¹⁷ GARDINI, E.: Informe sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» (2011/2013(INI)); Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, Parlamento Europeo; Estrasburgo; 27 de Septiembre 2011 p. 11.

¹⁸ GARDINI, E.; *op cit.*; pp. 9, 10.

¹⁹ GROS-VERHEYDE, N.; *op cit.*, p. 2.

²⁰ Europa Defense Agency; *EDA's Pooling and Sharing*; 24 de Noviembre 2011; www.eda.europa.eu, consultado el 20 de Agosto de 2012.

²¹ GARDINI, E.; *op cit.*; p. 12.

- Es muy importante el uso de medios militares (transporte, logística, seguridad) por el apoyo que suponen para las operaciones humanitarias sobre todo en los casos de catástrofes naturales de gran amplitud. Sin embargo, deben ser utilizados bajo ciertas condiciones, es decir, en circunstancias especiales y siempre, como último recurso en situaciones de máxima gravedad²².
- El informe pide una «estrategia de comunicación global (...) orientada a mejorar la visibilidad general y la transparencia de las acciones europeas en los países beneficiarios así como entre los ciudadanos europeos»²³. Para ello, propone la creación de un uniforme europeo y un logotipo de la Unión, común a todos los Estados miembros, junto con los emblemas nacionales, y el nombramiento de un portavoz único encargado de las comunicaciones sobre la respuesta de emergencias²⁴.
- El informe hace también referencia al conjunto de países y territorios europeos que hay en ultramar y que representan un atributo esencial para Europa. La creación de bases en ultramar, que constituyen puntos de apoyo para facilitar la logística y la disposición de recursos europeos en todos los océanos²⁵.
- El Parlamento aconseja también la puesta en común de los medios consulares de los Estados miembros que permitiría una buena utilización de las capacidades existentes gracias a la mejora de la rapidez y calidad de la reacción europea a escala mundial²⁶.
- El Parlamento aboga por el fin de la guerra de estructuras²⁷. Para ello, aconseja a la Comisión y al Servicio Diplomático Europeo (SEAE) que se pongan de acuerdo en unas modalidades apropiadas de trabajo y reglas transparentes que garanticen una cooperación y coordinación estrechas de asuntos relacionados con la respuesta de la Unión ante las catástrofes. Además, el informe también subraya «una coordinación flexible, simple y rápida entre los servicios (...) evitando la burocracia»²⁸.
- Por último, debido al número elevado de condiciones previas de elegibilidad (por ejemplo, la cantidad y tipos de gastos elegibles o la rigidez de los procedimientos, plazos y términos), defiende la revisión del reglamento de los fondos de solidaridad. Se deberían adaptar los criterios de elegibilidad según las características de cada región y de cada catástrofe (como por ejemplo las catástrofes lentas o largo plazo como son las sequías), lo cual, permitiría una movilización de los fondos necesitados más ágil y a tiempo²⁹.

Por otro lado el informe también ofrece una serie de propuestas con respecto a la prevención y respuesta ante catástrofes:

- Un enfoque europeo a todo riesgo que permita una prevención en tiempo real en las diferentes fases operacionales mediante la vigilancia (utilización de datos satélites),

²² Ibid.

²³ Ibid.; p. 13.

²⁴ Gardini, E.; *op cit.*; pp. 13,14.

²⁵ Gros-Verheyde, N.; *op cit.*, p. 2.

²⁶ GARDINI, E.; *op cit.*; p. 13.

²⁷ Ibid.

²⁸ GARDINI, E.; *op cit.*; p. 12.

²⁹ Ibid.p. 7.

alerta precoz, el desencadenamiento de la alarma y la reacción y ayuda de la población potencialmente concernida.

- Prestar atención a ciertos riesgos específicos como los incendios, la polución de las plataformas petrolíferas, las mareas negras, las instalaciones nucleares o los accidentes de sustancias peligrosas o a ciertas zonas como las costas, las islas o las montañas, ya que son vulnerables por sus características geográficas³⁰.
- Reitera la importancia de que se promueva «la adopción de una política de la UE en materia de escasez de agua, sequía y adaptación al cambio climático» y la importancia de crear un observatorio europeo de la sequía (para estudiar, mitigar y controlar los efectos de las sequías)³¹.

En conclusión, la cláusula supone una obligación para los Estados miembros de la UE de prestar su ayuda a los países víctimas de una catástrofe natural o de origen humano, ya sean o no miembros de la UE, debiendo, desplegar los medios, estructuras y procedimientos de la PSCD.

TENDENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Hoy en día, la frecuencia y la amplitud de las catástrofes naturales va en aumento en muchas zonas del mundo, debido en cierto modo al cambio climático, demográfico y la naturaleza de los conflictos armados. Por otro lado, la actual crisis económica, que afecta a Europa y al mundo desde hace unos años, fuerza a las autoridades a ofrecer respuestas a los desastres naturales de una manera más eficaz y eficiente³².

La UE, poco a poco, va evolucionando y con el Tratado de Lisboa se crean nuevos instrumentos y principios para lograr una Unión más efectiva en aquellas áreas cuya respuesta estaba menos desarrollada. El inmenso abanico de oportunidades que puede desplegar refleja claramente su fuerza e importancia. Sin embargo, no todos los instrumentos son necesarios en cada momento, por eso, se necesita una mayor coordinación de recursos, capacidades e instituciones para poder ofrecer un apoyo inmediato en situaciones de máxima emergencia. Con la cláusula de solidaridad, la UE obliga a todos los Estados miembros a ofrecer (de forma obligatoria) su apoyo en el caso de que uno de ellos así lo reclame.

En los actuales sistemas de intervención de emergencias se pueden encontrar dos tipos de carencias y deficiencias, en primer lugar en los sistemas de prevención, previsión y alerta temprana de los desastres, que todavía necesitan ser mejorados (como así lo toma en cuenta en sus propuestas el informe de Gardini). En segundo lugar, a nivel de los aspectos operativos, se observan tres tipos de deficiencias: «en la entrada inicial en la zona afectada por la catástrofe, la coordinación y la disponibilidad de los tipos de medios

³⁰ GARDINI, E.; *op cit.*; p. 9.

³¹ *Ibid.*; p. 15.

³² European Commission (Directorate-General Humanitarian Aid and Civil Protection); *EU Civil-Military Coordination: Challenges and opportunities*; Brussels; 25 abril 2012.

necesarios»³³. Estas tres deficiencias están en mayor parte relacionadas con el tiempo, ya que no se hacen con demasiada instantaneidad, requiriéndose una mayor «respuesta inmediata». Las organizaciones internacionales deben ser más rápidas en situaciones de emergencia, ya que cuanto más se tarde en actuar, peores serán las consecuencias (más pérdidas humanas, mayor desconfianza y disturbios)³⁴.

Por lo tanto, se necesita un sistema (con personal, medios y procedimientos respectivos) que fuera previamente organizado e integrado, con la posibilidad de «entrada inicial suficientemente rápida de los tipos de apoyos que permitan el ejercicio de la legítima capacidad de dirigir de las autoridades nacionales, una evaluación científica y contrastada de las necesidades y prioridades, y garantizar la habilitación de puntos adecuados de entrada del socorro y salida para las primeras evacuaciones»³⁵. Además de disponer de la capacidad técnica de reparación rápida de las vías de comunicación de la zona afectada para que se pueda acceder a las zonas donde se necesita la ayuda.

Es, pues, necesario un único sistema u órgano planificador, previamente organizado e integrado, dotado de personal, medios y procedimientos permanentes, que pueda disponer de los recursos anteriores y de forma «inmediata».

A día de hoy, la UE dispone de dos vías, orgánica y administrativamente separadas hasta el Tratado de Lisboa, para la intervención en emergencias:

- El Mecanismo Comunitario para la Protección Civil (MCPC) de la Comisión Europea (CE).
- La protección civil como un cometido de la gestión de crisis con recursos civiles de la PCSD del Consejo.

En este trabajo no se entrará en detalles técnicos sobre ambas instituciones. Sin embargo, parece quedar en evidencia que la capacidad real (de ambas instituciones) de llevar a cabo su misión en situaciones de emergencias es bastante escasa: lentitud en la toma de decisión política, tendencia a intervenciones plurinacionales (y no multinacionales planeadas y gestionadas por un órgano único de la UE), dispersión de instancias decisorias (cúpula Estados miembros-Consejo-Comisión, multitud de comités, mecanismos, células, etc.) e incapacidad de activar de manera oportuna y en la cantidad necesaria los equipos de primera entrada³⁶.

Tal y como expone Enrique Vega Fernández, doctor en Paz y Seguridad Internacional y especialista en gestión internacional de crisis, la UE se ve en la «necesidad de proponer la creación de una fuerza europea de protección civil (FEPC) que disponga de un centro de operaciones, que debería ser un remodelado y perfeccionado MIC, dotado de mayores capacidades y posibilidades»³⁷.

³³ VEGA FERNÁNDEZ, E., *op cit.*, p. 14.

³⁴ *Ibid.*, p. 15.

³⁵ VEGA FERNÁNDEZ, E., *op cit.*, p. 17.

³⁶ Vega Fernández, E.; *op cit.*; p. 31,32.

³⁷ *Ibid.*; p. 56.

Si la UE decidiese crear una unidad multinacional europea para emergencias (UMEPE), esta debería estar formada por personal y recursos militares especializados en la intervención en emergencias; actuando de manera subsidiaria mientras los homólogos civiles demuestran su capacidad operativa de sustituirlos. Por consecuencia, se plantea otro problema a nivel europeo, efectivamente, exceptuando la UME española, algunas unidades de bomberos militares francesas y las unidades militares de asistencia a desastres suizas, ningún otro país dispone de unidades militares operativas especializadas en la intervención en emergencias. Se necesitaría una previa especialización de unidades y recursos militares en un número mayor de Estados miembros, para después crear algún tipo de UMEPE³⁸.

La UMEPE se podría componer por «una reserva de unidades, personal y medios materiales designados por los diferentes Estados miembros»³⁹ a disposición de la UE si así lo requiriese. Es el modelo más adecuado para agrupaciones multinacionales modulares, al estilo de la Brigada Multinacional de Fuerzas en Reserva de Despliegue Rápido, compuesta por brigadas, multinacionalmente a disposición de la ONU. Este parece el modelo más adecuado para el ámbito de la intervención en emergencias: módulos específicos y ofertados por los Estados miembros, especializados de verdad en un ámbito determinado y pudiendo ser activados automáticamente en cualquier momento durante cortos periodos de tiempos exigibles.

Cómo Vega Fernández advierte, la constitución de este instrumento se debe hacer progresivamente, aumentando con el tiempo los ámbitos de intervención y las operaciones que puede llevar a cabo. La UME es, pues, un buen modelo con sus batallones y compañías de intervención especializadas para luchar contra una catástrofe en particular y contra sus efectos perjudiciales inmediatos.

Para agilizar la activación de las intervenciones para socorrer a las víctimas de las catástrofes, la UMEPE tendría que insertarse bajo la autoridad directa de la vicepresidenta de la CE, sin intermediarios, ya que es asimismo la AR y podría por tanto mantener informado en todo momento al Consejo. Además, se podría crear bajo su cargo un Centro de Operaciones para las Intervenciones en Emergencias (COIE) en el que estarían representados el COPS, el Comité para los Asuntos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM), la Capacidad Civil de Planteamiento y Conducción (CCPC) y, del lado militar, el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS). Lo cual sería el actual MIC del MCPC, remodelado y con mayores capacidades y oportunidades⁴⁰.

Por último, la financiación de la UMEPE podría consistir en un 10% del Fondo de Solidaridad de la UE como «fondo para operaciones, estableciendo, al mismo tiempo, un programa multinacional y plurianual específico para gastos de funcionamiento de los

³⁸ *Ibid.*; pp. 55-58.

³⁹ *Ibid.*, p. 58.

⁴⁰ VEGA FERNÁNDEZ, E.: *op cit.*; pp. 59, 60.

órganos del sistema y para adquisición del material»⁴¹. En el caso de no ser suficiente, se podría completar la financiación con el presupuesto de ECHO.

UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS: UN EJEMPLO EUROPEO

En este capítulo se trata de analizar la UME ya que por su innovadora constitución podría ser de gran utilidad en el ámbito de la cláusula de solidaridad, pudiendo España ofrecerla en el caso de la creación de la UMEPE.

Como instrumento del Estado, las FAS españolas han colaborado constantemente en labores de apoyo a las autoridades civiles en catástrofes de gran envergadura en las que peligran la seguridad y vida de las personas y que según la norma básica de Protección Civil se consideran situaciones de emergencia (inundaciones, riadas, grandes nevadas, incendios forestales, etc.)⁴². Por ejemplo, las FAS han apoyado a las autoridades civiles en operaciones de vigilancia de la línea del AVE, en 1992, la recogida del chapapote tras la catástrofe del *Prestige*, etc.⁴³.

Sin embargo, aunque las intervenciones de las FAS siempre han sido de gran eficacia y efectividad, una serie de emergencias acontecidas en los años precedentes a 2005 que culminaron con la crisis del *Prestige*, las fuertes nevadas en Burgos y el incendio de la provincia de Guadalajara en el que murieron 11 personas, confirmaron las deficiencias del sistema español de protección civil de la época. En primer lugar, las comunidades autónomas y las entidades locales no resultaron lo suficientemente aptas y adecuadas para poder ejercer las competencias en materia de protección civil que les habían sido otorgadas⁴⁴; así cómo la existencia de diferentes modelos de protección civil en las comunidades autónomas que tenían puntos de vista, procedimientos, presupuestos y organismos divergentes. En segundo lugar, la coordinación estaba incapacitada debido a una serie de autoridades e instituciones enfrentadas desde un punto de vista territorial y partidista. Por último, el sistema de la época carecía de medios propios provenientes del Estado que pudieran ser capaces de enfrentarse a situaciones de gran emergencia, por lo cual, dependía de los medios que las comunidades autónomas estaban dispuestas a prestar (teniendo en cuenta que estas son particularmente reticentes a ceder competencias)⁴⁵.

Debido a tal situación de precariedad de los medios de la administración central del Estado, el gobierno planteó la necesidad de crear algún tipo de instrumento de protección civil que tuviera carácter estatal. Además, para tener una completa disponibilidad de un personal especializado y disponer de este en la mayor brevedad, se aconsejó que se creara en el seno de las FAS y se compusiera, por lo menos en un principio, de efectivos militares.

⁴¹ *Ibíd.*; p. 62.

⁴² Ministerio de Defensa de España: *UME. ¿Qué es la UME?*; 2010; <http://www.ume.mde.es/que-es/>, consultado el 15 de Agosto.

⁴³ Ministerio de Defensa: *Folleto de la Unidad Militar de Emergencias*, marzo 2011, p. 7.

⁴⁴ GÓMEZ ESCARZA, M., VEGA FERNÁNDEZ, E.: *Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias*. Documento de Trabajo 33/2008; Fundación alternativas; 2008; p. 7.

⁴⁵ VEGA FERNÁNDEZ, E.: *La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?* Documento de trabajo 58/2011; Fundación Alternativas; 2011;

Finalmente, en octubre de 2005, el Consejo de ministros crea la UME, que al estar en el seno de las FAS, depende orgánicamente del Ministerio de Defensa, operativamente del jefe de estado mayor de la defensa y funcionalmente de los órganos superiores y directivos⁴⁶.

La UME se compone como una «fuerza conjunta, organizada con carácter permanente, que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos (...) en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas»⁴⁷.

Más tarde, el Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, aprueba el Protocolo de Intervención de la UME que establece una lista de situaciones de emergencias de carácter grave, independientemente de que sea una situación de interés nacional:

- «Las que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.
- Los incendios forestales.
- Las derivadas de riesgos tecnológicos, y entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico.
- Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquellos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos.
- La contaminación del medio ambiente.
- Cualquier otra que decida el presidente del gobierno»⁴⁸.

A pesar de que en un principio, la UME se creó para actuar en el territorio nacional, el debate sobre la posibilidad de abrir sus actuaciones fuera del territorio nacional estaba abierto⁴⁹. En enero de 2010 la UME participó en la búsqueda y rescate en el terremoto de Puerto Príncipe (Haití)⁵⁰. Este es un ejemplo de actuación en el caso de que la cláusula de solidaridad sea activada.

A pesar de las dudas sobre la continuidad de la UME con el nuevo gobierno, las dudas quedaron totalmente disipadas tras las decisiones tomadas por el ministro Pedro Morenés en los últimos meses. Especialmente significativo ha sido el Real Decreto 454/2012 de 5 de marzo que regula y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa y las dependencias de la UME, y que tiene la misma redacción del anterior real decreto, salvo por el añadido sobre su participación en misiones internacionales, disposición de la que carecía: «La UME (...) tiene como misión la intervención en cualquier lugar

⁴⁶ Ministerio de Defensa de España: UME. ¿Qué es la UME?; 2010; <http://www.ume.mde.es/que-es/>, consultado el 15 de agosto.

⁴⁷ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

⁴⁸ Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, que aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias y establece que la intervención de la UME.

⁴⁹ Real Decreto 399/2007 del 23 de marzo.

⁵⁰ Ministerio de Defensa: *Folleto de la Unidad Militar de Emergencias*, marzo 2011, p. 38.

del territorio nacional y en operaciones en el exterior». Este último apartado deberá ser desarrollado para regular las actuaciones de la UME en operaciones en el exterior.

Por otro lado, en noviembre de 2011 la UME superó el proceso de certificación de un equipo de búsqueda y rescate urbano (USAR) ante los evaluadores internacionales de la ONU, lo que le capacita para poder integrarse en la estructura y normas del Grupo Internacional de Asesoramiento de Búsqueda y Rescate (INSARAG) de Naciones Unidas y poder actuar en el menor tiempo posible allá donde sea requerido⁵¹. Es el primer equipo USAR de habla hispana y su inclusión en la red de equipos de la ONU le garantiza que su instrucción y preparación es homologable al resto de equipos, por lo que la ONU apoyará su despliegue inmediato en zonas que hayan sufrido una catástrofe y le introduce en un sistema de traspaso de información, ejercicios que convierte a la UME en una unidad de referencia internacional en la búsqueda y rescate urbano (posibles actuaciones en terremotos, tsunamis...).

La comisaria europea para Cooperación Internacional, Apoyo Humanitario y Respuesta de Crisis, Sra. Kristalina Georgieva ha declarado que la UME: «relativamente nueva (...), con solo 4.000 personas, cinco años después de su creación, ha alcanzado su velocidad de *crucero*. (...)». La UME ha luchado en más de 130 incendios de bosques desde su fundación en 2007. La UME ha demostrado su valor tanto para España como para el mundo. Su equipo de búsqueda y rescate está registrado en la UN OCHA para operaciones en países del tercer mundo. Es una innovación española que puede interesar a otros, sobre todo en estos tiempos de dificultad financiera, y que yo voy a seguir muy de cerca. Con más desastres y menos recursos a mano, necesitamos buscar nuevas soluciones. Parece que España está haciendo exactamente eso»⁵².

La UME ha resultado ser un órgano con alta capacidad de rendimiento y eficacia debido a la frecuencia, intensidad y calidad de sus intervenciones. Su lema es «para servir» que ilustra bien su «constante servicio a la sociedad y sus ciudadanos contribuyendo a su bienestar y seguridad con entrega, profesionalidad y un alto grado de especialización»⁵³.

Bibliografía

Cláusula de solidaridad, artículo 222 (Título VII) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aprobado el 17 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 (Tratado de Lisboa).

Europa; *Síntesis sobre la legislación de la UE. Glosario. La cláusula de solidaridad*; http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/solidarity_clause_es.htm, consultado el 20 de Agosto 2012.

⁵¹ Ministerio de Defensa de España: *UME. ¿Qué es la UME?*; 2010; <http://www.ume.mde.es/que-es/>, consultado el 15 de agosto.

⁵² GEORGIEVA, K.: Blog de la Comisaria Kristalina Georgieva. *A story from Spain*; 21 agosto 2012.

⁵³ Ministerio de Defensa: *Folleto de la Unidad Militar de Emergencias*, marzo 2011, p. 10.

European Commission (Directorate-General Humanitarian Aid and Civil Protection); *EU Civil-Military Coordination: Challenges and opportunities*; Brussels; 25 de abril 2012.

European External Action Service (Van Osch, T.); *Note to European Union Military Committee: State of play concerning the work on the «activating and implementation of the Solidarity Clause: Procedural steps, Criteria, Structures and Resources»*; Bruselas; 11 de enero 2012.

GARDINI, E.: Informe sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» (2011/2013(INI)); Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 27 de septiembre 2012.

GEORGIEVA, K.: Blog de la Comisaria Kristalina Georgieva. *A story from Spain*; 21 Agosto 2012.

GÓMEZ ESCARZA, M.; VEGA FERNÁNDEZ, E.: *Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias*. Documento de Trabajo 33/2008; Fundación alternativas; 2008.

GROS-VERHEYDE, N.: *Protection civile européenne: passer à l'âge adulte*; Bruxelles2, Bruxelles, 27 septembre 2011, p. 2, <http://www.bruxelles2.eu/protection-civile/protection-civile-europeenne-passer-a-lage-adulte>, consultado el 10 de Agosto de 2012.

LABORIE IGLESIAS, M.: *Una propuesta de Libro Blanco para Europa*, Revista Española de Defensa, abril 2010.

Ley Orgánica 5/2005, del 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

MILREP-SP ante el EUMC; nota informativa, cláusula de solidaridad, 16/01/2012.

Ministerio de Defensa de España: UME. *¿Qué es la UME?*; 2010; <http://www.ume.mde.es/que-es/>, consultado el 15 de agosto.

Ministerio de Defensa: *Folleto de la Unidad Militar de Emergencias*, marzo 2011.

Nota informativa, cláusula de solidaridad, 16/01/2012.

Questions for an orientation debate: art. 222 TFEU.

Real Decreto 1097/2011, del 22 de julio.

Real Decreto 399/2007 del 23 de marzo.

RUBIO GARCÍA, D.: *Las cláusulas de Asistencia Mutua y Solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la Seguridad y la Defensa en la Unión Europea*. Documento de trabajo 57/2011; Fundación Alternativas; Observatorio de Política Exterior Española; 2011.

VEGA FERNÁNDEZ, E.: *La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?* Documento de trabajo 58/2011; Fundación Alternativas; 2011.

PESD: PROMOCIÓN DE LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

D.^a MARGARITA NICANOR CAMPOS
Profesora de la Universidad de Salamanca
Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología

RESUMEN

El Tratado de Lisboa ha dotado a la Unión Europea con más herramientas e instrumentos en el ámbito exterior y de seguridad. Esto ha proporcionado un nuevo comienzo para Europa en la participación del establecimiento de la paz internacional. La creación de un representante para los asuntos exteriores y la política de seguridad lo demuestra, así como la creación de un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El papel que quiere asumir la UE viene definido por el concepto de «un tercero como un actor» que ayuda a las partes en conflicto a regular su incompatibilidad de resolución o el nivel de la violencia y actúa como un intermediario entre los dos o más partes. El compromiso de la UE hasta ahora ha sido de una media de un conflicto por año pero tal compromiso ha ido disminuyendo en los últimos diez años. En muchos de los conflictos anteriores la UE y sus Estados miembros desempeñaron un papel más significativo. En la década de 1990, la UE ha sido un actor principal de terceros en los conflictos de los Balcanes. No habiendo compromiso colectivo de tal envergadura desde entonces.

Esto contrasta con otro campo que viene desarrollando la UE, los derechos humanos y la democracia. Más que cualquier otro, esta es el área donde la UE está tomando un papel de liderazgo a nivel internacional. Estos objetivos tienen un lugar prominente en el Tratado de Lisboa.

INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa pone de manifiesto los valores en los que la UE y su política exterior están operando. Los valores no son solo la paz y la seguridad de la propia

Unión, sino también su promoción por todo el mundo. El artículo 3.5 del tratado menciona la paz, la seguridad, la sostenibilidad, la solidaridad, el respeto mutuo, el comercio, la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos y del niño. Los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas lo ratifican en su artículo 2¹.

El tratado menciona una profundización gradual de la cooperación en el ámbito internacional, sobre todo en materia de seguridad. El objetivo principal es poder enfrentarse a los retos de una manera pacífica. Por ejemplo, el tratado no dota a la UE el derecho de declarar la guerra.

Este compromiso con la acción pacífica contrasta con algunos de los miembros de la UE que han intensificado su actividad a lo largo la última década consistente en enviar tropas a los conflictos. Obviamente, esto no se hace en nombre de la UE como un cuerpo colectivo, pero la seguridad y la profundización de la coordinación de la política exterior hace la distinción cada vez más clara en términos prácticos. Un ejemplo es la participación de la UE en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF)² donde la ONU autorizó la participación de las fuerzas de seguridad en Afganistán. De hecho, 25 de los 27 miembros se involucraron en esta guerra a finales de 2009. Estas operaciones se dieron básicamente en el marco de la OTAN. La participación en Afganistán está motivada por la necesidad de contrarrestar las amenazas de los terroristas internacionales.

Ciertamente, el Tratado de Lisboa especifica el apoyo de terceros países en la lucha contra el terrorismo como una de las principales preocupaciones de la Unión (artículo 43³), y algunos miembros de varios Estados han experimentado actos terroristas. Sin embargo, cabe preguntarse si esta participación militar en realidad es lo que los creadores de los tratados y la población europea tenían en mente. Esto aparece aún más contrastado entre el compromiso militar y la operación policial civil de la UE en Afganistán.

Por otra parte, los datos nos muestran que varios Estados miembros se han involucrado en conflictos armados serios, como el Reino Unido (guerra del Golfo de 1991 y de Irak desde 2003, Irlanda del Norte y Sierra Leona 2000) o como España (en las mismas guerras internacionales que Gran Bretaña), y Francia (una parte en conflicto en Irak en 1991, pero no en 2003, y con intervenciones en África).

¹ <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> (25 de agosto del 2012).

² <http://www.eurocorps.org/operation.php> (25 de agosto del 2012).

³ Art. 43.1 Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

2. El Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones contempladas en el apartado 1, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales de su ejecución. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:ES:PDF>

Sin embargo, cabe señalar también que la Unión Europea o los Estados miembros de la UE rara vez han asumido un papel de liderazgo en estos conflictos armados. Incluso en los conflictos más graves, han participado como apoyo. A modo de reflexión, la UE se ha comprometido, por ejemplo, en la declaración conjunta entre la UE y Afganistán donde dice que «los Estados miembros de la UE deben continuar su papel importante en el suministro de recursos militares y civiles para la Fuerza Internacional de Asistencia en Seguridad...». Este tipo de compromisos en los conflictos armados dañan la imagen de la UE, difuminan la distinción entre la UE y sus Estados miembros y ponen en duda el rol del establecimiento de la paz de forma pacífica⁴.

¿Hacia una doctrina de consolidación de la paz de la UE?

Pero si analizáramos la doctrina actual de la UE, podríamos observar que no se conectan los aspectos de la paz y la seguridad por un lado y los derechos humanos y la democracia, por otro. Por lo tanto la pregunta que podemos hacernos es: ¿Cómo la democracia y los derechos humanos se relacionan con la paz? Hay conexiones obvias. El trabajo por los derechos humanos y la democracia pueden ser vistos como parte de la construcción de paz, que es importante que en el posconflicto se evite un retorno a la guerra. Es importante evitar que los países caigan (de nuevo) en conflicto. La UE podría comenzar con las sociedades en situación de riesgo y estimular la apertura de la sociedad civil. Es por eso que si se combinan estas metas se puede dar un papel para la UE en la promoción de la construcción de la paz, tanto de forma preventiva como curativa.

Se necesita moverse más allá de la doctrina estratégica de 2003. Para ello se puede ir incorporando las experiencias en la promoción de las diferentes dimensiones de la paz y la seguridad.

La UE debe comportarse como un actor principal para la paz, no solo como actor de apoyo ya que cuenta con el potencial de los valores, conocimientos y recursos. De hecho, los valores ya están expresados en el Tratado de Lisboa de la UE donde los ciudadanos europeos esperan ese papel a nivel mundial. Cuenta con los conocimientos y las competencias para sacar no solo desde la diplomacia, las fuerzas armadas y la política, sino también con teóricos, la sociedad civil y no menos importante, las mujeres.

Para comenzar a poder operar de forma efectiva, deberían reforzar una serie de parámetros:

- Hay una necesidad de reorientar la actividad del conflicto internacional de Europa hacia compromisos constructivos para la paz y la seguridad.
- La UE tiene que hacer un mayor uso de sus capacidades de gestión.
- La UE debe reforzar el papel de la UE especialmente en los representantes.
- La PESD tiene la necesidad de aumentar su peso en el conflicto, en su resolución y en la búsqueda de paz.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=es&ihmlang=es&lng1=es,es&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=449548:cs&page=>

- La Unión Europea debe hacer hincapié en su papel como una fuerza líder en el desarrollo de los derechos humanos y la democracia, haciendo que sus acciones sean más efectivas.
- La UE tiene que recurrir a la competencia de la Unión.
- La UE debe integrar las dimensiones de la paz en una nueva doctrina de la resolución pacífica de conflictos y consolidación de la paz, apoyándose en los valores expresados en el Tratado de Lisboa.
- La UE tiene que definir de forma más clara sus objetivos y aumentar su visibilidad al cooperar con los organismos internacionales por la paz (por ejemplo, las Naciones Unidas, OSCE, UA...).

¿Cómo puede reforzar su papel?

La UE, como actor global comprometido con la promoción de la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, es generalmente considerada como un actor creíble y ético en situaciones de inestabilidad y en conflicto. Se halla bien situada para mediar, facilitar o apoyar la mediación y el diálogo en los procesos de construcción de paz. Mientras que la mediación no es un área nueva para la UE, un enfoque más coordinado y enfocado mejoraría la capacidad de la UE en desempeñar un papel internacional más activo en esta área.

Este concepto de conjunto del Consejo y de la Comisión constituye una base política para la Unión Europea en la participación en el área de las propuestas de mediación y diálogo, y hace concretas sobre la manera de fortalecer la capacidad de la Unión y el apoyo de la UE y los mediadores de la UE⁵. Este concepto es parte del seguimiento e implementación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES)⁶ de 2003, los cuales se refieren al compromiso de la UE en el ámbito de la mediación y el diálogo. Esto está en línea con la más amplia participación de la UE en el ámbito de la prevención de conflictos establecido en Gotenburgo.

Definiciones

Mediación

La mediación es una forma de ayudar a las negociaciones entre las partes en conflicto transformando su papel con el apoyo. El objetivo general de la mediación es que las partes en conflicto lleguen a acuerdos satisfactorios y estén dispuestos a ponerlos en práctica. Los objetivos específicos dependerán de la naturaleza del conflicto y las expectativas de las partes y el mediador. Un primer objetivo que suele ponerse en práctica, a menudo para evitar o poner fin a la violencia, se hace a través de la cesación de las hostilidades o cesación del fuego con el fin de garantizar la paz y la estabilidad a largo plazo; la mediación debe ser consciente de cómo se van a abordar las causas profundas del conflicto.

⁵ Comité Político y de Seguridad Comisión, de 31 de julio de 2009.

⁶ La EES subraya la importancia de la «acción preventiva» y la necesidad de utilizar todos los instrumentos de prevención a disposición de la UE», incluyendo políticas diplomáticas, militares y civiles, el comercio y las herramientas de desarrollo.

Diálogo

Es un proceso abierto que tiene como principal objetivo crear una cultura de la comunicación y la búsqueda de puntos en común, lo que lleva a la confianza interpersonal y a la mejora entendimiento entre los representantes de los partidos de oposición que, a su vez, puede ayudar a prevenir los conflictos y ser un medio en los procesos de reconciliación y construcción de paz. Un diálogo exitoso puede acabar con los conflictos y, por lo tanto, la mediación puede hacerse menos necesaria.

La mediación y la facilitación del diálogo son distintos pero estrechamente relacionados y, a la vez, son herramientas complementarias para resolver los conflictos y las crisis. Tienen en común que se aplican a la ayuda a terceros para apoyar la comunicación entre las partes en conflicto y, al hacerlo, utilizan una comunicación similar en técnicas y métodos. Las líneas divisorias entre estas herramientas no siempre son claras, los procesos de prevención y de paz se mueven hacia adelante y a veces también hacia atrás. A menos que se indique de otro modo, este concepto utiliza la mediación en un sentido amplio, que se entiende que incluye también procesos de diálogo y facilitación.

La mediación como herramienta política de la UE

La mediación es un instrumento eficaz y rentable para la prevención de conflictos, la transformación y resolución. Es una característica relevante de la gestión de crisis en todas las fases inter e intra estatales.

El diálogo, en este contexto, se diferencia del diálogo político institucionalizado que la UE lleva a cabo con los países. El diálogo político puede, sin embargo, proporcionar puntos de entrada para los procesos de diálogo y mediación destinados a la prevención de conflictos y la resolución.

La UE está comprometida en todo el espectro de los procesos de mediación, la facilitación y el diálogo. Mientras que, en la práctica, la mediación es así como una parte integrante de la acción exterior. La UE ha utilizado hasta ahora esta herramienta de una manera bastante adecuada. Sobre la base de este concepto, la UE tiene como objetivo desarrollar un enfoque más sistemático para la mediación y para fortalecer su capacidad de apoyo que le permitirá contribuir de manera más eficiente y eficaz a la prevención y resolución de conflictos. La UE, en definitiva, se esfuerza por establecer y promover el uso de la mediación como una herramienta de primera respuesta a conflictos emergentes o en situaciones de crisis en curso.

La UE como actor en la mediación

La UE tiene mucho que ofrecer como actor en la mediación. Aporta valor añadido y crea nuevas ideas para las iniciativas de paz, gracias a su peso político y económico así como su amplio enfoque en la prevención y resolución de conflictos, la participación de la PESC/PESD y los instrumentos comunitarios.

La UE se encuentra en una excelente posición para ofrecer incentivos a las partes en conflicto y para que puedan confiar en su mediación sobre el propio terreno. Los procesos de mediación y, posteriormente, su puesta en marcha hasta llegar a acuerdos, han sido y serán a través del apoyo de toda la gama de instrumentos civiles y militares sobre gestión de crisis y las herramientas con las que cuenta la UE para el desarrollo del comercio. Esto requiere una coordinación eficaz y una óptima comunicación entre todas las partes.

Tipos de participación en mediación de la UE

Además de actuar como mediador en sí, sea como introducción o como comediador, la UE puede seguir desempeñando un papel activo en otros aspectos igualmente importantes de la mediación:

Promover la mediación: basándose en su propia experiencia como un proyecto de paz y su compromiso para los derechos humanos y el Estado de derecho, la UE es un promotor creíble de diálogo y la mediación, no coercitiva, en respuesta a las tensiones y los conflictos.

Aprovechar la mediación: teniendo en cuenta su peso político y los recursos financieros, la UE puede proporcionar influencia *softpower* diplomático y/o económicos a la vez que credibilidad a los procesos de mediación, de apoyo y de seguimiento de sus resultados a través de toda la gama de los instrumentos de gestión civil y militar de crisis y las políticas e instrumentos comunitarios.

Apoyar a la mediación: la UE puede facilitar los procesos de mediación eficaces dirigidos por otros actores a través de la creación de compromiso, la formación, el apoyo logístico y el suministro de conocimientos a mediadores y las distintas partes del conflicto. Este apoyo debe estar bien coordinado con todos los actores involucrados con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y aprovechar plenamente las ventajas que proporciona la UE.

Financiar la mediación: la UE seguirá prestando apoyo financiero formal e informal con base en los procesos de mediación.

Principios rectores

Coherencia

La iniciativa de mediación debe estar guiada por el principio de coherencia de las políticas pertinentes y realizadas en el contexto más amplio de los objetivos políticos de la UE en las relaciones exteriores.

Integridad

La mediación es parte de la caja de herramientas de la UE en el ámbito de la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Hay fuertes vínculos y sinergias entre la

mediación y otras herramientas disponibles para la UE. Las primeras iniciativas son con la anticipación sirviendo como un medidor útil para fomentar la reconciliación política, el fortalecimiento del Estado de derecho y facilitar la aplicación de los acuerdos de paz y por lo tanto también contribuir a la pronta salida de las misiones de la PESD. Los mandatos de las misiones de la PESD deberían, por tanto, seguir incluyendo las tareas relacionadas con la mediación, según corresponda.

La UE seguirá participando en los procesos de mediación en los distintos niveles –desde el gubernamental hasta el de las comunidades locales– y en diferentes etapas, con conversaciones preliminares para la fase de implementación de los acuerdos de paz. En muchas partes del mundo, la UE cuenta con diversos actores y sobre el terreno para actuar, reforzar e informarse.

La mediación es también una herramienta para cerrar la brecha entre la alerta temprana y la acción temprana en situaciones de crisis. Para que esto funcione, los recursos deben ser flexibles para facilitar y apoyar un proceso de diálogo y mediación. Deben estar preparados y disponibles en una etapa temprana, preferiblemente antes del estallido de un conflicto violento. Al mismo tiempo, la UE debe integrar en curso (relacionadas con la mediación) las evaluaciones de las necesidades y la identificación de las posibles necesidades futuras de mediación en su análisis de la política y procesos de planificación.

Evaluación de los riesgos

La mediación entre las partes en conflicto conlleva ciertos riesgos políticos. Con el fin de salvaguardar su credibilidad, la UE debe evaluar cuidadosamente estos riesgos, incluyendo el calendario propuesto para la mediación, antes de aceptar participar en un proceso de mediación.

La justicia de transición y los derechos humanos

En muchos casos, los esfuerzos de mediación tendrán lugar en contextos de alta complejidad, especialmente cuando las partes del conflicto hayan cometido graves violaciones de los Derechos Humanos. Aunque en general se reconoce que es solo a través de la justicia a las víctimas que se puede lograr una paz duradera, a menudo hay tensiones entre estos dos objetivos, y la UE debe considerar caso por caso la mejor forma de apoyar los mecanismos de justicia de transición, incluidos la lucha contra la impunidad.

Los esfuerzos de mediación de la UE se deben respetar plenamente y apoyar los principios del derecho internacional, los derechos humanos y el derecho humanitario, y debe contribuir a la lucha contra la impunidad de la violación de los derechos humanos. Al abordar esta tarea, la UE ha de tener en cuenta la experiencia y los conocimientos disponibles de la ONU, los Estados miembros de la UE y de otros países que trabajan en la mediación, las organizaciones no gubernamentales y organismos de investigación. También hay una necesidad de proporcionar una orientación eficiente y apoyar a los mediadores nombrados por la UE.

Promover la participación de las mujeres

La escasa representación femenina en los procesos de mediación y las negociaciones de paz, así como la falta de expertos en género en los equipos de mediación, limitan seriamente los buenos resultados de la misma. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325⁷ y 1820⁸ sobre mujeres, paz y seguridad constituyen un marco importante para las actividades de mediación de la UE.

Cooperación de la UE y la coordinación con otros actores internacionales

Dada la multitud de actores potenciales en la mediación de paz internacional, la coordinación estrecha es esencial para determinar una iniciativa de mediación al asumir el papel principal y desempeñar un papel de apoyo. Esta decisión tiene que ser tomada en función de cada una de las consideraciones que se deban tener en cuenta en cada caso particular.

La ONU es el actor más importante en el ámbito de la mediación de la paz y, a lo largo de los años, ha desarrollado un alto nivel de especialización. El informe del secretario general de la ONU sobre «Mejora de mediación y sus actividades de apoyo»⁹ resume esta experiencia, donde se ofrece una orientación para la acción y examina los retos del futuro, tanto para los actores de la ONU como para otras partes involucradas en la mediación.

A pesar de que la ONU desempeña un papel preeminente en la mediación de paz internacional, otros actores, como la UE, tienen un papel importante que desempeñar. La UE es un actor global y su política de desarrollo e intereses de seguridad van más allá.

Medidas para fortalecer las capacidades de mediación de la UE

En el desarrollo de sus capacidades de mediación, la UE hará el mejor uso de los recursos y la experiencia que ya están disponibles en la UE, incluidos los Estados miembros, así como con las Naciones Unidas, organizaciones regionales como la OSCE y la Unión Africana, las sociedades nacionales, locales y civiles. El objetivo inicial de la UE es optimizar el uso de herramientas e instrumentos existentes en la zona de mediación para garantizar la cooperación y la coordinación, a nivel interno y con otros actores, que conduce a la coherencia y la complementariedad.

⁷ <http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325%282000%29-S.pdf> (27 de agosto de 2012).

⁸ Las mujeres, la paz y la seguridad, aprobada el 19 de junio del 2008 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/391/47/PDF/N0839147.pdf?OpenElement> (25 de agosto de 2012).

⁹ S/2009/189, de 8 de abril de 2009. Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo. Naciones Unidas <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/278/81/PDF/N0927881.pdf?OpenElement> (27 de agosto de 2012).

Aspectos estratégicos y horizontal

- El SG / AR (secretario general del Consejo y alto representante de la PESC), representantes especiales, las misiones de la PESD, delegaciones de la comisión, la presidencia y representaciones de los Estados miembros deben facilitar oportuna mediación diplomática en la participación de la UE o en el apoyo a las iniciativas de mediación.
- La UE tiene que garantizar la coherencia y coordinación de políticas entre los esfuerzos diplomáticos y el apoyo financiero y todo tipo a los procesos de mediación y diálogo, conectando las iniciativas de compromiso de alto nivel de la UE con las iniciativas de base.
- Además de actuar como un líder o comediador, la UE continuará proporcionando diferentes tipos de apoyo a la mediación a otros actores que, en un proceso de mediación específico, pueden estar en una mejor posición para tomar la iniciativa.
- Para el apoyo efectivo es necesario proporcionar a los mediadores nombrados por la UE los mecanismos de justicia y la lucha contra las violaciones de Derechos Humanos.
- La UE tratará de nombrar mediadores femeninos para promover la representación de las mujeres y la disponibilidad de expertos en género desde las primeras etapas de los procesos de mediación.
- El apoyo a la mediación debería constituir una parte explícita de los mandatos de REUE¹⁰ para hacer frente a situaciones de crisis agudas o emergentes, en su caso.
- Los mandatos de las misiones de la PESD deberían, en su caso, incluir la mediación de las tareas relacionadas.

Apoyo operativo

- Se debería prestar apoyo financiero y logístico a la UE.
- El acceso a los conocimientos sobre los procesos de mediación se hará a través de mediadores que la UE haya designado, según necesidades, aprovechando los conocimientos disponibles en las instituciones comunitarias, los Estados miembros, las Naciones Unidas y otras asociadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales y centros de estudios.
- La factibilidad de establecer una lista de expertos en el proceso de mediación y áreas temáticas se realizará posiblemente en cooperación con las Naciones Unidas y otros asociados.

¹⁰ Representantes especiales de la Unión Europea son los enviados diplomáticos de la Unión Europea que el Consejo nombra, con carácter excepcional y a propuesta del alto representante para Asuntos Exteriores, para el desempeño de misiones especiales y provistos de un mandato político concreto. Si bien es cierto que su demarcación suele corresponderse con regiones determinadas, lo cierto es que no se trata de un requisito necesario. De acuerdo con el Tratado de la Unión, las representaciones especiales se integran en la estructura del Servicio Europeo de Acción Exterior y se encuentran bajo la autoridad directa del alto representante. Art. 33 del Tratado de la Unión: *A propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas. El representante especial ejercerá su mandato bajo la autoridad del Alto Representante.*

Formación

- La formación, la creación de capacidades y el entrenamiento, serán parte de la preparación de los mediadores y su personal, así como de los actores de la UE que participan en la facilitación y el apoyo a los esfuerzos de los mediadores ayudándoles a desarrollar y fortalecer aún más las bases y las cooperaciones desde las instituciones comunitarias, los Estados miembros, las Naciones Unidas y otros socios.
- Deben tener en cuenta el amplio conjunto de habilidades necesarias, así como los esfuerzos que realizan los mediadores que pueden incluir una amplia gama de tareas.
- La profundización en la formación especializada debe ofrecer a las personas directamente involucradas el apoyo a los mediadores.
- La formación en mediación podría incluirse en los planes de estudio de la EESD¹¹ y de relevante las instituciones nacionales de formación.

Gestión del conocimiento

- Se deben hacer esfuerzos para fortalecer el análisis común de la UE, el diagnóstico y sus capacidades para que sirvan de base para la participación de la mediación, basándose en la capacidad conjunta de la UE, sus instituciones y los Estados miembros.
- Se necesitan mejores prácticas y lecciones aprendidas y que sean recogidas de manera sistemática. Las directrices que se desarrollen deben realizarse en cooperación con las Naciones Unidas y otros asociados, incluidas las organizaciones no estatales.
- La posibilidad de reunir a los actores clave de mediación para el intercambio regular de experiencias y mejores prácticas deben ser estudiadas.

Difusión y cooperación

- La UE reforzará su cooperación y trabajo en red con socios internacionales, organizaciones no gubernamentales y las instituciones, aprovechando sus conocimientos, experiencia y contactos.
- La UE cooperará estrechamente con las Naciones Unidas y su Unidad de Apoyo a la Mediación, con la AU, la OSCE y otras organizaciones regionales, y con los principales actores nacionales. Una mediación informal, Support Group (MSG)¹² compuesto por representantes del Consejo y la Comisión, será el punto focal para la coordinación de las actividades descritas anteriormente, en estrecha cooperación con la presidencia y los Estados miembros. Las actividades realizadas por las instituciones de la UE se desarrollarán de manera gradual, comenzando con pro-

¹¹ Escuela Europea de Seguridad y Defensa http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00003_es.htm (27 de agosto del 2012).

¹² El MSG se basará en los recursos humanos existentes.

yectos piloto. Los gastos derivados de estas actividades se financiarán en función de los presupuestos.

Revisión

Debe ser revisado en el Consejo correspondiente, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en el curso de su aplicación y posibles cambios institucionales.

Conclusión

El Tratado de Lisboa ha dotado a la Unión Europea con más herramientas e instrumentos en el ámbito exterior y de seguridad. Esto ha proporcionado un nuevo comienzo para Europa en la participación del establecimiento de la paz internacional. La creación de un representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad lo demuestra, así como la creación de un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El papel que quiere asumir la UE viene definido por el concepto de «un tercero como un actor» que ayuda a las partes en conflicto a regular su incompatibilidad de resolución o el nivel de la violencia y actúa como un intermediario entre los dos o más partes. El compromiso de la UE hasta ahora ha sido de una media de un conflicto por año pero tal compromiso ha ido disminuyendo en los últimos diez años. En muchos de los conflictos anteriores la UE y sus Estados miembros desempeñaron un papel más significativo. En la década de 1990, la UE ha sido un actor principal de terceros en los conflictos de los Balcanes. No habiendo compromiso colectivo de tal envergadura desde entonces.

Esto contrasta con otro campo que viene desarrollando la UE, los derechos humanos y la democracia. Más que cualquier otro, esta área es donde la UE está tomando un papel de liderazgo a nivel internacional. Estos objetivos tienen un lugar prominente en el Tratado de Lisboa.

Bibliografía

http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm (28 de Agosto del 2012).

http://europa.eu/documentation/legislation/index_es.htm (28 de agosto de 2012).

<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=es&ihmlang=es&lng1=es,es&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=449548:cs&page=>
(28 de agosto de 2012).

LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO ACTUAL: ¿UN ACTOR GLOBAL Y ESTRATÉGICO?

EUGENIO FRANCISCO VILLASECA LAGUNA
Soldado Infantería de Marina
Licenciado en Derecho
Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración
(Universidad Complutense de Madrid)

Resumen

La seguridad europea ha adolecido de una falta de visión global, motivada por una crisis de identidad. Su construcción ha de asentarse sobre los valores y principios de la cultura clásica y el humanismo cristiano, compartidos en el espacio atlántico. Desde la evolución del concepto de seguridad, la moneda común o las instituciones políticas son el fundamento de la estabilidad de Europa. Por lo que urge determinar sus intereses estratégicos ante nuevos riesgos y amenazas. La euforia paneuropeísta y la dinámica comercial, no han frenado una creciente fragilidad interna, y una aguda carencia de liderazgo diplomático y militar. El Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa son posibilidades para potenciar las capacidades y gestionar los recursos hacia una actuación exterior coherente y una defensa colectiva eficiente. Ambas son necesarias en la interpretación de su papel en la paz y seguridad, en cooperación con organizaciones internacionales. Todo ello, con el fin de alcanzar una posición geopolítica hegemónica, en un mundo fragmentado y asimétrico, con bloques emergentes y tendente al multilateralismo, en donde Europa prescindible y dependiente, corre el peligro de quedarse desguarnecida. Sin embargo, su conciencia y voluntad de cambio, podrían convertirla en un actor global y estratégico en la escena internacional. Esa es la esperanza.

El escenario mundial entre la guerra fría y la globalización

La II guerra mundial y la guerra fría contribuyeron a desmoralizar y a debilitar Europa. Las discrepancias en la gestión de la victoria y la desconfianza entre los aliados, la dividirán con Alemania como epicentro en dos bloques: el Occidental, respaldado por los recursos de Estados Unidos y el del Este, sometido a las directrices de la Unión Soviética.

tica. Cada uno además lideraba una organización de defensa colectiva frente al rival: la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia, respectivamente. A partir de 1975, la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa dispuso un lugar de diálogo ocasional entre ambas. En paralelo, existían otras dos organizaciones de naturaleza económica: la Comunidad Económica Europea y el Consejo de Ayuda Económica Mutua.

La caída del muro de Berlín ocasionó la reunificación de Alemania y el desmoronamiento del comunismo. Episodios que fueron superados sin ningún conflicto. Entonces se confió en que un «nuevo orden mundial» se establecería, en el que las relaciones internacionales serían pacíficas, que en la geopolítica imperarían los valores occidentales con el modelo democrático y que las economías se abrirían y los mercados se ampliarían. Así se pensó en un sistema global, articulado por los derechos humanos, las normas e instituciones internacionales y la libertad de mercado, aún con distintos modelos políticos incorporados. Las vías de la persuasión o de la sanción, serían comunes a todos los actores y esa aceptación multilateral evitaría las crisis y el subdesarrollo. La visión liberal-democrática asumió que los conflictos bélicos entre naciones, producto de intereses enfrentados, eran cosa del pasado¹. Pero lo cierto es que el mundo y las relaciones internacionales no caminaron hacia un armonioso ideal kantiano e ilustrado. Al contrario, los regímenes autocráticos se mantuvieron, nuevas inestabilidades siguieron apareciendo, las desigualdades entre regiones crecieron y los conflictos políticos, étnicos y religiosos aumentaron. Todo ello a causa fundamentalmente de diferencias civilizadoras, poderes emergentes e intereses divergentes.

La globalización, fenómeno relativamente novedoso, ha transformado el mundo. El actual, es menos previsible y más asimétrico que el de hace unas décadas. La asimetría aparece a causa del comportamiento de sus actores y no es controlada por los Estados. Existen asimetrías entre las políticas y los mercados, entre las naciones y, por supuesto, entre los conflictos. Aquellos en los que uno de los contendientes no es un Estado. Si organizaciones internacionales prácticamente han logrado erradicar los conflictos entre Estados, los asimétricos no se resuelven. Lo que hace imprescindible la coordinación y el arbitraje de una organización internacional global con potestad sobre actores transnacionales.

Un análisis geopolítico permite alumbrar hacia dónde va la sociedad internacional. Las dinámicas transnacional e intraestatal, en el ámbito económico, eliminan barreras y aduanas, mientras que en el político levantan bloques. Quizá, el desplazamiento del poder de unas regiones a otras, la difusión del poder de los Estados con actores particulares y la interdependencia entre Estados y entre sistemas, sean sus tendencias más caracterizadoras. Factores sin precedentes en la política internacional y de difícil asimilación en la aldea global. Estados Unidos ha sido la nación indispensable. La única con capacidad para tomar decisiones en la mayor parte de los asuntos y conflictos internacionales. En un occidente en relativo declive, la emergencia económica de China, India o Indonesia, junto a la de Brasil en Suramérica y la importancia estratégica de Rusia,

¹ PONTIJAS, José: «Fin del cuento de hadas. Regreso de la geopolítica del poder». *Revista Ejército de Tierra Español*, n.º 847, octubre 2011, p. 26.

Turquía o Sudáfrica, tarde o temprano se traducirán en una creciente influencia política. De hecho, estos países reclaman cambios en el funcionamiento de organizaciones internacionales, donde no se encuentran suficientemente representados.

Significado y evolución de la defensa y la seguridad

En un momento de redefinición de conceptos, la introducción de la palabra seguridad ha sido muy significativa por ser multidisciplinar. Defensa y seguridad son conceptos diferentes, aunque se presenten como sinónimos. Pero para distinguirlos, hay que partir de términos como: riesgo, peligro y amenaza. Un riesgo es aquella posibilidad o capacidad para dañar unos intereses por un agente hostil, si bien no hay constancia o certeza de su existencia o disponibilidad. El peligro supone la capacidad real de atacar esos intereses. La amenaza implica «una combinación de capacidad de agresión, deseo político de recurrir a la fuerza militar y una situación que sirva como pretexto para ello»². En la defensa el peligro o la amenaza están definidos y el modo de enfrentarse a ellos solo se realiza en el campo militar. En la seguridad ese peligro o esa amenaza no están definidos, se desconoce el modo de oponerse a ellos y este no se realiza de una sola forma. Por lo que, la seguridad abarca la defensa, aun habiendo derivado esta más allá de su carácter territorial.

Ambos conceptos también operan a nivel colectivo, con sus diferencias. En la seguridad colectiva, los Estados firmantes ceden parte de su soberanía, la cual someten a un órgano común para proteger unos intereses, renunciando al uso de la fuerza excepto en la legítima defensa. En la defensa colectiva las partes no acuerdan tal cesión de soberanía, la protección es asumida entre todas ellas y el uso de la fuerza se produce en caso de conflicto.

La seguridad se compone de unos elementos: los bienes e intereses definidos por orden de importancia; la cobertura y nivel de protección a alcanzar en función de la necesidad sentida; la valoración del riesgo o la amenaza y la determinación de los agentes hostiles. Con su evolución, aporta una visión más integral y sobre un amplio espectro de aplicaciones: la persona, la ciudadanía, la democracia, la economía, la naturaleza³, de las que depende la estabilidad de cualquier comunidad humana.

La relevancia adquirida por la seguridad internacional, ha hecho necesario el uso de las estrategias. «La estrategia es un plan de acción confeccionado para alcanzar algún fin, un propósito unido a un sistema de medidas para alcanzarlo»⁴. La estrategia de defensa es de una naturaleza más concreta. La finalidad es identificar peligros y amenazas, y enfrentarse con sus fuerzas a las agresiones del adversario para disuadirle. La estrategia de seguridad es de una naturaleza más preventiva. La finalidad es planificar

² HOLTHOFF, Horst: *Las nuevas geometrías de seguridad. El rompecabezas europeo*. Fundación Humanismo y Democracia. Madrid, 1993, p. 113.

³ BALLESTEROS, Miguel. «La estrategia de seguridad y defensa». *Revista española de defensa*, n.º 246, noviembre 2008, p. 51.

⁴ COLLINS, John.

sus capacidades y disponer sus medios para contrarrestar las situaciones derivadas de los riesgos.

La guerra fría se caracterizó por el uso de estrategias de defensa por ambos bandos. Unas y otras diseñadas en la disuasión por represalia. Tras la caída del muro de Berlín, estas dieron paso a las de seguridad basadas en un instrumento militar, pero con otras capacidades de respuesta. Hasta la caída de las Torres Gemelas, solo Estados Unidos disponía de ella. En la actualidad, los países más avanzados se han visto obligados a elaborar su estrategia de seguridad sin ser continuistas pues esta cambia según los acontecimientos.

El poder hegemónico y sus tres pilares

La ruptura de la rígida bipolaridad de cuatro décadas previas, con el proceso de desintegración de la Unión Soviética y el enconamiento del conflicto nacionalista y étnico en Yugoslavia, colocaron a Europa en una encrucijada cada vez más compleja. Por otra parte, la ampliación de la Unión Europea con antiguos países socialistas, devolvió la expectativa de un continente con una posición más relevante en el terreno internacional. El proyecto de construcción europea caminó así hacia una integración comunitaria en lo político-institucional y una solidaridad transatlántica en la seguridad. Sin embargo, a lo largo del siglo pasado, su papel interpretado sobre el escenario ha sido progresivamente más secundario, tras Estados Unidos, que durante ese mismo tiempo fue surgiendo como superpotencia. Cabe entonces preguntarse por qué la Unión Europea no se consolida como actor global y no se afirma como actor estratégico.

En 1992, con el Tratado de Maastricht, la Unión Europea decidió ser un actor en la escena internacional. Desde ese momento ha estado intentando constituirse en una hegemonía global y estratégica. Un poder hegemónico es un actor capaz de imponer un marco de reglas en el escenario internacional, creando así un nuevo orden político temporal⁵. Para ostentar ese poder es necesario conseguir los liderazgos económico, diplomático y militar.

El económico determina el motor del desarrollo y la dinámica comercial. La Unión Europea comparte con los Estados Unidos ese liderazgo. Juntos, representan el 57% del producto bruto global y casi el 40% del comercio mundial⁶. Ambas por separado son el principal socio inversor y comercial de casi todos los demás países. En ciencia y tecnología, los principales proyectos de investigación están en manos europeas, estadounidenses y japonesas. Elementos indispensables para resolver problemas de recursos energéticos, crecimiento sostenible o cambio climático. Estas parcelas han hecho progresar especialmente y durante muchos años a los 17 países de la eurozona.

⁵ O'BRIEN, Patrick and CLESSE, Armand (eds.) (2002): *Two hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Aldershot, Hants, England, Burlington, VT: Ashgate.

⁶ «New Transatlantic Agenda – EU Delegation to the United States of America», en http://eurunion.org/eu/index.php?option=com_content&tash=view&id=1746&Itemid=9.

Cuando la unión monetaria se puso en marcha, adolecía de defectos estructurales. Tener una moneda común necesita unas políticas económicas y fiscales, comunes y convergentes. También obliga a una disciplina que se esperaba fuese impuesta por cada Estado. Entonces, la unidad y el equilibrio se quebraron con la crisis económica que amenaza al euro. La falta de solvencia del Consejo y la Comisión en detectar los problemas financieros han facilitado que Alemania y Francia hayan ejercido de hecho la dirección económica de la Unión Europea. A lo que se añade la repercusión en la política exterior y en la seguridad, la pérdida de credibilidad e influencia internacionales y la preocupación por no saber responder a los retos de una economía globalizada.

El liderazgo político se afianza sobre el proyecto político y el funcionamiento institucional, con la elaboración de marcos normativos. Estos se convierten en medios óptimos para participar en los asuntos internacionales y favorecer los propios intereses. Cuestión importante es la mayor relevancia de las instituciones comunitarias sobre los Estados miembros. La efectividad en la aplicación de las políticas, depende de la voluntad de estos y del Parlamento Europeo.

El Consejo es una institución con enorme poder en el seno de la Unión Europea, ya que la perspectiva que se aplica de la política exterior es intergubernamental. Esto significa que es sometida a control y decidida por unanimidad, por lo que los avances en estas materias son tímidos, lentos y responden a intereses de los Estados miembros, en particular los más poderosos. En esa misma línea, la división en ella por motivos geopolíticos le perjudica en los foros internacionales y su postura no resulta tan clara como la de otros sujetos internacionales. Se nombraron como máximos responsables de la Política Exterior Común, al belga Van Rompuy y a la británica Ashton. Desde el principio de sus nombramientos dieron la impresión de un perfil excesivamente técnico, pero de baja imagen y voluntad políticas.

El liderazgo militar es el decisivo para la proyección de una superioridad en el entorno. Es decir, disponer de los recursos militares necesarios y suficientes para respaldar una acción exterior⁷. Lo que implica dos intenciones: la primera es no solo la capacidad, también la voluntad de ejercer el poder; la segunda la ostentación y el uso de la fuerza en el respeto de las libertades y derechos fundamentales, la promoción de la democracia y la defensa de los propios intereses.

En la sociedad internacional actual, un tanto fragmentada y anárquica, contar con un fuerte componente militar acorde con el *smart power*⁸, es un factor clave para disfrutar de una posición de soberanía global. Y en este campo, es donde la Unión Europea cede con claridad y especialmente, ante Estados Unidos. Su superioridad absoluta en el mundo, ha sido conseguida por la proyección de su poder basado en su política exterior con el respaldo militar.

⁷ HERRERO DE CASTRO, Rubén: «La Unión Europea ¿un actor global?», *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, n.º 35, UNISCI 2010, p. 21.

⁸ NYE, Joseph: «Smart Power», en *Huffington Post*, 29 de noviembre de 2007 en www.huffingtonpost.com/joseph-nye/smart-power_b_74725.html.

Si se analiza a la Europa comunitaria en estas tres materias, su solidez económica e institucional contrasta con su fragilidad exterior y defensiva. Mientras procura superar la crisis para mantener su liderazgo económico, no fortalece sus políticas exterior y de seguridad para lograr los otros dos: el diplomático y el militar. En consecuencia, actualmente la Unión Europea interpreta un papel de actor regional, pero dista de otro global y otro de actor de seguridad, pero no estratégico. Una escena en la que los Estados más poderosos, incluso algunos de ellos comunitarios, organizaciones internacionales y estados emergentes toman decisiones sobre los asuntos más importantes en el concierto mundial. Por tanto, el mayor defecto de la Unión Europea es su falta de conciencia y voluntad en alcanzar los tres liderazgos. Sin ellos, no es posible posicionarse y tratar convenientemente con otros interlocutores.

El camino recorrido por la Unión Europea: de Maastricht a Lisboa

En la seguridad es imprescindible saber qué es lo que se defiende. Fundamentalmente una identidad y un patrimonio. Ambos basados en: concepciones, valores, instituciones y derechos; de los que se derivan unos intereses y actuaciones, que sustentan una estrategia. Esepreciado conjunto caracterizado por la cultura clásica, el cristianismo y la ilustración, comprendido como propio desde Gibraltar hasta los Urales, constituye una esencia heredada de generación en generación y se proyecta en el tiempo como un modelo civilizatorio para el mundo. Eso es Europa, pero si en una crisis no se encuentra a sí misma en su pasado, muy difícilmente podrá proteger sus intereses en el futuro. La pretensión de una identidad también se fundamentó en que la construcción europea estaría incompleta en tanto no integrara su seguridad y defensa. Esa carencia de altura de miras ha venido afectando al contenido de sus políticas y a la aplicación de sus recursos en la materia.

El origen de las políticas de seguridad es relativamente reciente. Con un proyecto europeo centrado en las posibilidades económicas y en medio de dos bloques durante la guerra fría, los padres fundadores no las mencionaron. Precisamente esa falta de interés por la cuestión, hace que la primera referencia a la seguridad europea aparezca con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en 1992 con el Tratado de Maastricht. Y que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), no nazca hasta 1998 con la Declaración de Saint-Maló. En ella se concluía que: «... la Unión debe tener la capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, a fin de responder a las crisis internacionales»⁹. La integración progresiva de estas políticas se mantuvo limitada por su dirección intergubernamental de los Estados miembros, pudiendo solo las instituciones comunitarias tomar iniciativas.

El Tratado de la Unión Europea asumía todas las cuestiones relativas a su seguridad, incluida la definición de la futura política de defensa común¹⁰. Pero la Unión Europea

⁹ Declaración de Saint-Maló.

¹⁰ Art. 54.1 Tratado de Maastricht.

Occidental, la elaboración y aplicación de esas cuestiones en el ámbito de la defensa¹¹. Más aún, confirmaba que esa política de seguridad y defensa respetaría las obligaciones contraídas por otros Estados en el seno del Tratado del Atlántico Norte¹². Esto manifestó en la seguridad, la ausencia de una alternativa exclusiva europea. En consecuencia, se prefirió mantener una pluralidad de estructuras organizativas, antes que transformarlas en una sola arquitectura de seguridad. Los conflictos por las desmembraciones de Yugoslavia y la Unión Soviética, pusieron a prueba la debilidad de su construcción. A causa de estos acontecimientos, la Unión Europea incorporó las misiones Petersberg de ayuda humanitaria, mantenimiento e, incluso, imposición de la paz¹³.

Por lo que respecta al vínculo transatlántico, este quedaba redefinido en torno a tres ideas: no dividir las capacidades, no duplicar los recursos y no discriminar a los aliados de la OTAN no miembros de la Unión Europea. En la cooperación entre ambas, una dificultad era el acuerdo de la contribución correspondiente a cada una, teniendo en cuenta los siempre limitados presupuestos de defensa. Por el contrario, la complementariedad de programas y refuerzo mutuo representó un avance, cuyo principal instrumento fueron los acuerdos «Berlín Plus». Estos permiten a la Unión Europea dirigir operaciones en las que no participa la Alianza Atlántica, pero apoyadas con sus capacidades y medios. Es decir, la utilización de la planificación y las fuerzas militares, y la disponibilidad de equipos e instalaciones. Estas operaciones han sido de estabilización, figurando desde la primera de ellas, «EUFOR Concordia» en la Antigua República Yugoslava de Macedonia en el 2003, hasta un total de 24 de las que tan solo siete fueron militares¹⁴. Si el plan era positivo, su realización no tuvo una claridad estratégica y una adecuación de programación y medios. Más adelante, fue lanzada «Artemis» en el Congo, la primera operación militar independiente. Hasta entonces, la administración estadounidense pensaba que la Unión Europea nunca actuaría por iniciativa propia y solo cuando se abstuviese la OTAN. Lo que ha evidenciado la evolución disfuncional de la seguridad europea, según configuración paneuropea o euroatlántica. Aun con todo, la profundización en esta asociación estratégica, como marco garantista, ayudará a potenciar las capacidades y a gestionar los recursos hacia una acción exterior coherente y una defensa colectiva eficiente. Las dos necesarias para la Unión Europea en el futuro, por su pérdida de centralidad geopolítica en el mundo.

Es destacable la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), hecha pública en Bruselas en el 2003. Teóricamente, era una orientación básica para las iniciativas de la PESD y también una aportación interesante para la actuación de la Unión Europea en materia de seguridad¹⁵. El documento, fijaba tres objetivos: enfrentar las amenazas, crear seguridad en el vecindario y lograr un orden internacional en un multilateralismo; señalaba las cinco principales amenazas contra la seguridad europea: los conflictos regionales, los estados fallidos, el terrorismo internacional, las armas de destrucción ma-

¹¹ Art. 54.2 Tratado de Maastricht.

¹² Art. 54.2 Tratado de Maastricht.

¹³ Art. 57.2 Tratado de Ámsterdam.

¹⁴ RUIZ, Francisco: *La arquitectura de seguridad europea: evolución, situación actual y perspectivas. Panorama estratégico 2010/2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Real Instituto Elcano, 2011, p. 90.

¹⁵ Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia de Seguridad Europea, diciembre de 2003.

siva y la delincuencia organizada. Con posterioridad, un informe añadió: la dependencia energética (abastecimiento y conducción), la cual por su crecimiento es ya una preocupación estratégica, el cambio climático y los ataques a las tecnologías. Indicaba a Oriente Próximo y el norte de África, como áreas geográficamente preferentes. Como es lógico, estas cuestiones quedaban vinculadas a los grandes retos para la política exterior de la Unión Europea que aconsejaba adoptar la mencionada estrategia¹⁶. También, formulaba el concepto de «implicación preventiva» utilizando todos los recursos siendo el militar la última opción, en contraposición al de «acciones militares preventivas» antes de que las amenazas se materialicen, incluido en la estrategia de seguridad estadounidense¹⁷.

En diciembre de 2009, entra en vigor la denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), con el Tratado de Lisboa. Tras un proceso largo y complejo, resulta una transformación de la PESD, que no la convierte en heredera de la PESC. Su introducción con un abanico más amplio de nuevos instrumentos para la actuación en este ámbito, supone una oportunidad para la seguridad europea a la cual se ha aludido como un «negocio inacabado»¹⁸.

La II Guerra Mundial causó efectos devastadores sobre los pueblos y conllevó el deterioro de las relaciones entre las naciones. Por este motivo, para evitar en el futuro confrontaciones bélicas de tal magnitud, las propuestas que surgen en la diplomacia son de compromiso mediante la firma de tratados internacionales y con el aval de organizaciones. La Carta de las Naciones Unidas y el Tratado de Washington, que dieron origen a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte respectivamente, son dos claros ejemplos en este terreno. Pero el reciente Tratado de Lisboa no es una carta militar, ni la Unión Europea una organización defensiva. Es un texto facultado por su contenido, pero necesitado de una estructura en su implementación.

La política común de seguridad y defensa no es la única política exterior, aunque esté en manos de una sola institución comunitaria. Su desarrollo incluye la definición de una política común de defensa de la Unión Europea, cuyas decisiones sean tomadas por unanimidad en el Consejo Europeo¹⁹. Por lo que no es más que un instrumento de actuación exterior en una gestión de crisis o en un conflicto, fuera de sus fronteras.

Otro aspecto es que no tiene una visión común y ha permanecido carente de un enfoque estratégico hasta hace solo unos años. Para que esa estrategia sea asumida, ha de ser consecuencia de una política común no solo formalmente. Algo complicado, si se tiene en cuenta la disparidad de criterios y preferencias de los Estados miembros, especialmente de los más poderosos. Unas veces los objetivos se desarrollan coordinadamente con políticas comunitarias, pero otras, no hay coherencia no solo con estas sino tampoco entre los Estados miembros. Desarrollada a través de una serie de artículos,

¹⁶ FERNÁNDEZ, J.: La Unión Europea: desafíos para una política exterior. Escenarios en crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Centro de Educación e Investigación para la Paz, Madrid, 2010, p. 226.

¹⁷ Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, NSS – septiembre de 2002.

¹⁸ LARRABEE F. Stephen: «European Security: unfinished business in Europe», Issues núm. 33, European Union Institute for Security Studies, October 2010.

¹⁹ Art. 42.2. Tratado de la Unión Europea.

no define claramente los intereses de la Unión Europea. Es imprescindible una revisión de las realidades y aspiraciones comunitarias ante los retos paneuropeos y mundiales en seguridad y defensa. Con una formulación de los objetivos políticos que el seguimiento de la dirección estratégica logre. La multiplicidad de riesgos y amenazas, exige posibilitar las capacidades y medios necesarios, y fijar unos principios de intervención y reacción a la hora de actuar.

La defensa está ligada íntimamente a la soberanía del Estado. De este binomio relacionado con esta política, depende el avance de la seguridad europea en el futuro. La realización de un proyecto común en estos temas, exige una voluntad política de ceder soberanía. Un sentido contrario a la primacía del interés nacional sobre el comunitario. Poner en común la defensa, no es lo mismo que tener una defensa común.

La Unión Europea no ha nacido de un acuerdo entre todas sus partes, sino que se ha ido nutriendo de nuevas incorporaciones. A lo largo de este tiempo, la suma de más Estados ha ido dando sentido a esta política. Aún con un núcleo común, hay dos planteamientos contrapuestos dentro de ella. Por un lado, los que desean una unión económica y que la defensa sea intergubernamental y desarrollada en la OTAN. Mientras que por otro, los partidarios de una integración política y que esa competencia sea comunitaria y subsidiaria. Las posturas adoptadas son variadas según la mentalidad de cada Estado sobre el problema: atlantista, europeísta o neutralista. Esta diversidad de visiones estratégicas, es la principal deficiencia presentada en este campo²⁰.

Algunas de esas naciones más destacadas, mantienen una intensa actividad diplomática propia. Así, Francia lidera la «francofonía» y el Reino Unido la Commonwealth, terrenos de sus políticas exteriores y de sus proyecciones globales, a los que no van a renunciar. Además con un poder militar consolidado, son reacios a subordinar la seguridad y la defensa a instituciones más allá de sus fronteras. Otra manifestación de esta intención es el bilateralismo al margen de la concertación comunitaria como el acuerdo de defensa suscrito por estos países en 2010. Los Estados parecen cómodos con esta situación, porque salen beneficiados con este statu quo.

La integridad territorial es la primera misión de cada Estado en el campo militar. El trato ambiguo que recibe la defensa del territorio, puede dejar sin cubrir algunas zonas del territorio de un país. El Tratado contempla la asistencia mutua en caso de que un Estado miembro sea objeto de una agresión en su espacio. Cláusula con un carácter más vinculante que el artículo 5 del Tratado de Washington de la Alianza Atlántica, a pesar de incluir una referencia explícita al respeto de la política de la Unión Europea, a los Estados miembros cuya defensa común la consideran atlantista. Esta ayuda incluye el uso de todos los medios a su alcance²¹. El artículo se corresponde con otro del Tratado de Bruselas de la Unión Europea Occidental, lo que muestra que subsume en esencia la continuidad de esta organización. También responde al espíritu del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

²⁰ Grupo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030. Proyecto Europa 2030, retos y oportunidades. 2010, pág. 36.

²¹ Art. 42.7. Tratado de la Unión Europea.

Si bien el documento abre las relaciones estratégicas con actores internacionales y de concertación en operaciones, no hay mención a la seguridad que dé contenido a estas actuaciones. Un problema que afecta a este ámbito, cuyo nivel de ambición acusa un increíble descenso. Promueve un modelo de seguridad con mayor legitimidad en la intervención y más sostenible por la mutualización de los recursos. En cuanto a la participación de los componentes da varios cauces en las aportaciones: tropas, armamento, financiación... El incremento de unas partidas presupuestarias y el fomento de una industria europea de defensa especializada e interoperativa, serían idóneos para su buen desarrollo.

Conclusiones

Los cambios geopolíticos y estratégicos de las últimas décadas, transformaron el espacio europeo como ningún otro. La seguridad europea ha adolecido de una falta de visión global e integral, motivada por una crisis de identidad. Su construcción ha de asentarse sobre los valores y principios de la cultura clásica y el humanismo cristiano compartidos en el espacio atlántico. Desde la evolución del concepto de seguridad, la moneda común o las instituciones políticas son el fundamento de la estabilidad de Europa. Por lo que urge determinar sus intereses estratégicos, para protegerlos de nuevos riesgos y amenazas. La euforia paneuropeísta y la dinámica mercantil, no han frenado una cierta decadencia, a la que sumar una acuciante carencia de liderazgo diplomático y militar. El camino recorrido de Maastricht, ha quedado jalonado de tratados, políticas, cooperaciones... El Tratado de Lisboa y la política común de seguridad y defensa, son posibilidades para definir y considerar conceptos, competencias y actuaciones; también para potenciar las capacidades y gestionar los recursos. Presupuestos necesarios en su contribución a la paz y a la seguridad en el mundo, en cooperación con organizaciones internacionales. Todo ello, con el fin de alcanzar una posición geopolítica hegemónica, que adquiere su significado en la proyección al exterior de lo que representa Europa y su modelo organizativo humano. De no ser así, en un mundo fragmentado y asimétrico, con bloques emergentes y tendente al multilateralismo, el viejo continente prescindible y dependiente, corre el peligro de quedarse desguarnecido. Sin embargo, su conciencia y voluntad de cambio, podrían convertir a la Unión Europea en un actor global y estratégico en el escenario internacional. Esa es la esperanza.

Bibliografía

ALDECOA, Francisco y CORNEGO, M.: «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. I. 1998.

BALLESTEROS, Miguel: «La estrategia de seguridad y defensa». *Revista Española de Defensa*. N.º 246. Noviembre 2008.

CARACUEL, María: Cuaderno de Defensa. *Revista Diálogo Europeo*. N.º 14. 2004.

- FERNÁNDEZ, J.: *La Unión Europea: desafíos para una política exterior. Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*. Centro de Educación e Investigación para la Paz. Madrid, 2008.
- FERNÁNDEZ, Natividad: «Las misiones militares de la Unión Europea en el siglo XXI». *Revista Atenea Digital*. Junio 2011.
- HERRERO DE CASTRO, Rubén: *La Unión Europea. ¿Un actor global? Política de seguridad y defensa de la Unión Europea*. UNISCI. N.º 35. Madrid, 2010.
- HOLTHOFF, Horst: *La defensa de Europa y sus incógnitas: el final del bipolarismo, la integración comunitaria y los nacionalismos emergentes. Las nuevas geometrías de seguridad. El rompecabezas europeo*. Fundación Humanismo y Democracia. Madrid, 1993.
- PONTIJAS, José: *Fin del cuento de hadas. Regreso de la geopolítica de poder*. Revista Ejército de tierra español. N.º 847. Octubre 2011.
- RUIZ, Francisco. *La arquitectura de seguridad europea: evolución, situación actual y perspectivas*. Panorama estratégico 2010/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Real Instituto Elcano. 2011.
- Varios autores. *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*. Centro de Educación e Investigación para la Paz. Madrid. 2010.
- Varios autores. *Grupo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea en 2030. Proyecto Europa 2030, retos y oportunidades*. 2010.
- YANIZ, Federico. «Seguridad, defensa y nuevos escenarios». *Revista de Aeronáutica y astronáutica*. N.º 810. Enero-febrero 2012.

LA EMERGENCIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA. UN ANÁLISIS COMPARADO Y TRANSVERSAL

D.^a VALENTINA FAGGIANI
Máster en Derecho Constitucional Europeo
Impartido por la Facultad de Derecho
de la Universidad de Granada
Licenciada en Derecho por la Universidad de Pisa

Resumen

La «defensa de la democracia» en los Estados miembros de la UE requiere la adopción de una «Constitución de la emergencia» que recoja estándares mínimos, tanto sustantivos como procesales, de alcance europeo para la protección de los derechos y libertades fundamentales en los estados de excepción. De ahí la necesidad de una aproximación a la categoría jurídica de la emergencia desde una perspectiva comparada y transversal. En la Unión Europea no existe un modelo uniforme de regulación de tales situaciones. Sin embargo, a pesar de las diferencias formales entre los Estados miembros de la UE, un punto de conexión se puede hallar en los principios fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y en los demás tratados internacionales ratificados por los Estados de la Unión, en la actividad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y de los órganos de justicia tanto ordinaria como constitucional y en el papel que puede desempeñar la Constitución como guardián de los derechos fundamentales. *Palabras clave:* estados de excepción, «constitución de la emergencia», «derecho de excepción», derecho constitucional europeo, derechos fundamentales.

Una primera aproximación a la «emergencia» desde el derecho constitucional europeo

En la sociedad del riesgo y de la incertidumbre, caracterizada por la tensión dialéctica constante entre libertad-seguridad, legalidad-necesidad, Constitución formal-Constitu-

ción material, la adopción de una «Constitución de emergencia»¹ para la defensa de la democracia y de la Constitución y la protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas en los estados de excepción representa uno de los principales desafíos del derecho constitucional europeo².

La emergencia es un carácter estructural de los ordenamientos contemporáneos, la cual, marcando una frontera indefinida, en muchos casos imperceptible, entre derecho y no derecho, requiere una aproximación desde el derecho constitucional europeo, para una regulación de aquellas situaciones de emergencia que determinan una fractura en los ordenamientos de los Estados, poniendo en peligro su permanencia y los principios fundamentales de las constituciones democráticas (el principio de división de poderes, de protección de los derechos inviolables y de las libertades fundamentales, los principios de legalidad, seguridad y orden público) de conformidad a un modelo común garantista que asegure, en palabras de Peter Häberle, la «defensa de la Constitución» y el «restablecimiento de la normalidad constitucional»³.

Nuevos tipos de emergencias se han impuesto y están amenazando la democracia y el orden constitucional. En las sociedades contemporáneas, la emergencia es el resultado de la globalización de las relaciones económico-sociales, del desarrollo de las ciencias, de las tecnologías y de la difusión a gran escala de la criminalidad organizada, *in primis*, del terrorismo que ha adquirido dimensiones internacionales; factores estos que han generado una profunda inseguridad e incertidumbre en los valores esenciales en los que el imaginario colectivo se identifica⁴.

Por todo ello, el presente estudio considera oportuno aproximarse a los estados de excepción y a la categoría de la emergencia desde el punto de vista de la teoría del derecho constitucional europeo, a través de un análisis comparado y transversal.

¹ La expresión «Constitución de la emergencia» ha sido acuñada por Bruce Ackerman. Al respecto, véase: B. ACKERMAN, *La Costituzione di emergenza: come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Meltemi, Roma, 2005. B. ACKERMAN, «The emergency Constitution», *The Yale law journal*, 2004, p. 1029 a 1091.

² Entre la doctrina constitucional más acreditada en el ámbito internacional y europeo, destacan los siguientes estudios: M. TUSHNET, «The political constitution of emergency powers: parliamentary and separation-of-powers regulation», *International Journal of Law in Context*, Cambridge University Press, núm. 3, 2008, pp. 275 a 288. G. AGAMBEN, *Lo stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, 2003. G. DE VERGOTTINI, «Necessità, costituzione materiale e disciplina dell'emergenza. In margine al pensiero di Costantino Mortati», *Diritto e Società*, CEDAM, Pádua, 1994, p. 217 a 260. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione: nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2004.

³ P. HÄBERLE, *El Estado Constitucional*, trad. H. FIERRO, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 286 a 294.

⁴ Intentan individualizar algunos modelos de estados de excepción o, por lo menos, analizar dicha temática desde un punto de vista comparado los siguientes autores: P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Collana «Saggi», Il Mulino, Bologna, 2006. E. DENNINGER, G. BASCHERINI, A. VESPAZIANI, A. PACE, L. ELIA, A. ANZON, A. DE PETRIS, «I diritti nell'emergenza», *Seminario su i diritti fondamentali e le Corti in Europa*, LUISS Guido Carli, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Facoltà di Giurisprudenza, 29 de octubre de 2004. S. GAMBINO, A. SCERBO, «Diritti fondamentali ed emergenza nel costituzionalismo contemporaneo. Un'analisi comparata», *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 4, 2009. Para un estudio relativo a los Estados de Europa del Este, véase en particular: V. GANEV, «Emergency Powers Provisions in the New East-European Constitutions», *American Journal of Comparative Law*, núm. 45, 1997, p. 585 a 612. C. BONTEMPS DI STURCO, C. GUERRERO PICÓ, M.T. RÖRIG, P. PASSAGLIA (coord.), *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, Corte Costituzionale, marzo 2011. Dirección electrónica: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_Poteri_emergenziali_10052011.pdf.

Desde un punto de vista jurídico⁵, la emergencia se debe entender como una «categoría o fenómeno jurídico unitario»⁶, en la que a su vez se colocan supuestos heterogéneos⁷. Sin embargo, en la doctrina se ha prescindido generalmente de una aproximación sistemática a dicha categoría por su intrínseco carácter *extra ordinem*. De ahí la dificultad de elaborar una noción jurídica unitaria.

A su vez, dicha categoría incluye el conjunto de situaciones de dificultad o peligro, con connotaciones de extraordinariedad y carácter provisional, que pueden ser provocadas por graves acontecimientos naturales o comportamientos humanos imprevistos o imprevisibles y que determinan, por un periodo más o menos prolongado, una crisis en el ordenamiento jurídico constituido y la correlativa suspensión, tanto individual como colectiva de algunos derechos fundamentales en el ámbito de una determinada sociedad en un determinado «contexto» histórico⁸.

Entre las situaciones provocadas por graves acontecimientos naturales se pueden incluir, entre otras, las catástrofes naturales, como terremotos, inundaciones, epidemias y los desastres ecológicos. En cambio, entre los comportamientos humanos que pueden determinar una situación de emergencia se encuentran los conflictos bélicos internos o internacionales, las crisis económicas y las varias formas de criminalidad organizada, en particular, el terrorismo que ha adquirido progresivamente el valor de una categoría autónoma de emergencia, o incluso de una situación excepcional especial que impone articular un marco distinto para el ejercicio de los poderes de emergencia.

La inexistencia de un modelo formal común para la regulación de las situaciones de emergencia en la UE

El análisis de las situaciones de excepción en los Estados miembros de la UE desde la perspectiva del derecho constitucional europeo, a través del método jurídico comparado, es una tarea sin duda muy ardua. La primera impresión es la inexistencia de un modelo común. A este propósito, en los Estados miembros de la UE no existe una regulación uniforme ni sobre las condiciones ni sobre los supuestos de hecho que legitiman la declaración de los estados de emergencia, sino que algunos Estados contemplan expresamente dichos supuestos en sus Constituciones y otros, en cambio, hacen reenvío a la legislación de urgencia.

⁵ En el lenguaje común, el estado de emergencia se puede definir como una «Situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata». A este propósito, véase la definición propuesta por el Diccionario de la Real Academia española, Vigésima segunda edición, 2001, disponible on line en la web: <http://buscon.rae.es/draef/>.

⁶ A propósito de la noción de emergencia como categoría jurídica unitaria, se reenvía al siguiente estudio: G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milán, 2003, pp. 13 a 17.

⁷ Para una definición de la emergencia como categoría jurídica vid. A. PIZZORUSSO, «Emergenza (stato di)», *Enciclopedia delle scienze sociali*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, Vol. 3, 1993, pp. 551 a 559. Al respecto, en particular, se reenvía a las pp. 3 a 41.

⁸ A este propósito, véase G. MARAZZITA, *op.cit.*, . 43 a 136.

Tampoco se han adoptado criterios y parámetros definitorios constantes para la individualización de tales características comunes ni ha habido una aproximación unitaria al estudio de tales fenómenos.

A su vez, entre los Estados que recogen en sus constituciones los estados de excepción, el panorama es muy variado. Algunos Estados como Alemania, España y Hungría han recogido en sus Constituciones un verdadero «Derecho de excepción», presentando un marco constitucional muy bien ordenado y garantista, no solo con respecto a los supuestos que pueden dar lugar a los estados de excepción, sino también con respecto al procedimiento para su proclamación y gestión y a los instrumentos de control y garantía de los derechos fundamentales. Alemania, por ejemplo, recoge en su Constitución hasta cuatro supuestos de estados de excepción, Hungría cinco y España tres.

Alemania, cuyo modelo ha influenciado, sin duda, el modelo español, presenta una regulación particularmente desarrollada⁹, que marca una ruptura nítida con las experiencias negativas de la Constitución de Weimar (1919-1933), que, en virtud de lo dispuesto en el art. 48, contribuyó a legitimar el poder dictatorial del *Führer*.

También la Constitución española configura un marco muy bien articulado y estructurado de los estados de excepción. El art. 116 C. recoge los supuestos del estado de alarma, del estado de excepción y del estado de sitio. Dicho marco viene integrado, adquiriendo inmediata aplicabilidad, por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio¹⁰.

España ha declarado, por primera vez, el estado de alarma, a través del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se ordenó el cierre del espacio aéreo¹¹. La declaración del estado de alarma fue determinada por los acontecimientos debidos al incumplimiento de las obligaciones de los controladores civiles de tránsito aéreo, que había impedido el ejercicio del derecho fundamental a la libre circulación de todos los españoles en el ámbito del territorio nacional, reconocido por el art. 19 de la Constitución y por los tratados y convenios internacionales de los que España es parte. Su finalidad era

⁹ Peter Häberle con respecto a la Ley Fundamental alemana distingue entre supuestos de «emergencia externa», el denominado «caso de defensa» (art. 155.º, 1 y 3) y de «emergencia interna», en la cual se incluyen las catástrofes naturales, los accidentes especialmente graves, los peligros para la supervivencia del estado o del orden fundamental de la democracia (artículo 35, 2 y 3 y art. 91, 1, LF). Al respecto: P. HÄBERLE, *op. cit.*, p. 292.

¹⁰ F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio», *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, pp. 83 a 116. P. CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, 1984. P. CRUZ VILLALÓN, «El nuevo derecho de excepción. La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio de 1991», P. CRUZ VILLALÓN, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, II.º ed., 2007, pp. 339 a 374. J.F. HIGUERA GUIMERÁ, «Los estados de alarma, excepción y sitio, y el código penal militar de 1985. Estudio del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que el Gobierno declaró el estado de alarma; y de la Resolución de 16 de diciembre de 2010, del Congreso de los Diputados, autorizando su prórroga: La posible inconstitucionalidad de ambos», *Revista General de Derecho Penal*, núm. 15, 2011, p. 1 a 65. C. VIDAL PRADO, D. DELGADO RAMOS, «Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, 2011, p. 243 a 265. SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, «Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el funcionamiento de las Cámaras durante la vigencia del estado de alarma», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 80, 2010, p. 247 a 262.

¹¹ A este propósito, vid. el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la movilización del servicio público esencial del transporte aéreo, BOE, número extraordinario 295, de 4 de diciembre de 2010, y la Resolución de 16 de diciembre de 2010, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, BOE núm. 307, de 18 de diciembre de 2010.

recuperar la normalidad en la prestación de un servicio público considerado «esencial para la sociedad» y restablecer los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por su parte, Francia contempla en el art. 16 C. el ejercicio de los poderes de excepción, en el art. 36 C. el estado de sitio¹² y en la Ley 55/385, de 3 de abril de 1955, regula el *état d'urgence* que puede ser aplicado alternativamente al estado de sitio¹³, en casos de peligro inminente resultante de violaciones graves del orden público, o en caso de emergencia, por su naturaleza y gravedad, o de calamidad pública, dependiendo de la ponderación de los intereses en juego que se deja a la mera discrecionalidad de legislador.

El art. 16 de la Constitución francesa confiere al presidente de la República poderes de excepción y derogatorios cuando concurren los siguientes supuestos: «Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido»¹⁴. Dicho artículo fue aplicado una sola vez por el general De Gaulle en 1961, para poner fin a la crisis generada por la guerra en Argelia, tras un golpe de Estado por parte de los militares franceses. El estado de urgencia se proclamó en varias ocasiones en relación con la crisis de Argelia y en Nueva Caledonia, desde diciembre de 1984 hasta el 30 de junio de 1985 y, por último, el 8 de noviembre de 2005, durante la presidencia de Jacques Chirac, para poner fin a los disturbios en *les banlieues françaises* entre los ciudadanos franceses y los inmigrantes. El estado de sitio, en cambio, no se ha proclamado nunca en Francia durante la V República.

Grecia también sufrió un golpe de Estado, el 21 de abril de 1967, tras el cual se instauró el régimen denominado de los coroneles que decretó el estado de sitio y obligó al rey Constantino al exilio. El año siguiente, en 1968, el Consejo de Europa condenó al régimen de los coroneles por sus continuas violaciones de los derechos humanos. Este fue un periodo muy triste y oscuro en la historia de Grecia, caracterizado por la comisión de atroces crímenes que terminó solo a finales de 1975, cuando el gobierno empezó una serie de procesos contra los militares golpistas.

Por lo que se refiere al Reino Unido, los estados de emergencia se regulan por la *martial law* desde el siglo XVIII, el *Bill of indemnity* y por el *Civil Contingencies Act* de 2004, que ha sustituido el marco de las competencias de la Ley de emergencia de 1920, de la Ley de Defensa Civil de 1948 y de la Ley de emergencia (*Northern Ireland*) de 1926 con el fin de instituir un sistema de garantías completo. La ley marcial fue aplicada solo en el periodo de las guerras coloniales y de la revolución irlandesa de 1920-1921.

¹² El estado de sitio se regula por el Título II de la ordenanza núm. 2004-1374, de 20 de diciembre de 2004, art. 2122-1/8.

¹³ Véase la Sentencia del *Conseille Constitutionnel*, núm. 85-187 DC, de 25 de enero de 1985, relativa al estado de urgencia en Nueva Caledonia.

¹⁴ En cambio, el estado de sitio recogido en el art. 36 C., de acuerdo con el art. 2121,1 del código de defensa se podrá declarar en caso de peligro inminente causado por una guerra extranjera o una insurrección armada. Por último, la ley de 3 de abril de 1955 ha establecido el estado de «urgencia», que se aplica en caso de motines, desórdenes o calamidades naturales.

Un análisis separado merecen las recientes Constituciones de los países de Europa del Este, las cuales recogen una regulación bastante completa y bien definida de los estados de excepción. Tales regulaciones representan la reacción evidente al periodo socialista y postsocialista, a un pasado totalitario y antidemocrático¹⁵.

Entre estos, Hungría recoge el desarrollo constitucional más detallado de los estados de excepción previendo hasta cinco hipótesis: «el estado de peligro», el «estado de emergencia» en el caso de un desastre natural o un accidente industrial que amenazan la seguridad de la vida y bienes, el «estado de crisis nacional», la «defensa preventiva» de la emergencia y el «estado de guerra».

Por último, podemos reagrupar en otro bloque aquellos Estados que, como Italia, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Suecia e Irlanda no recogen expresamente en sus constituciones los estados de emergencia, con la salvedad del estado de guerra, o se limitan a prever una regulación mínima de tales situaciones. En tales supuestos se reenvía generalmente a la adopción de decretos leyes o de leyes.

Dentro de este grupo, Italia representa, sin duda, un modelo *sui generis*. Por un lado, la Constitución italiana no contiene una regulación ni una definición expresa de los estados de excepción¹⁶, sino que el texto constitucional italiano se limita a contemplar el supuesto del estado de guerra (art. 78 C.) y a hacer referencia en el art. 77.2 C. a los «casos extraordinarios de necesidad y de urgencia» en los que el gobierno puede adoptar, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley, las cuales deberán ser presentadas el mismo día para su conversión a las cámaras».

Tampoco desde el punto de vista de la regulación de los procedimientos, del reparto de las competencias y poderes y de las limitaciones a los derechos y libertades fundamentales existe un marco formal uniforme de regulación de los estados de excepción en los Estados miembros de la Unión Europea.

Con respecto a la regulación de los procedimientos y del reparto de competencias y poderes se podrían diseñar sustancialmente dos bloques: por un lado, el modelo de carácter presidencial y de concentración de los poderes en el ejecutivo, común a Francia, Grecia y Malta y a algunos países del este, entre los cuales se encuentran Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Letonia y, también, el Reino Unido que concentra dichos poderes en la figura de la reina; por otro, tenemos el modelo «parlamentario» propio de Alemania, España, Portugal y de los restantes países del este. En general, en los países del este se han intentado crear mecanismos de colaboración y cooperación entre los distintos poderes, caracterizados por un régimen equilibrado de *checks and balances* para evitar actuaciones arbitrarias y abusos por parte de un único poder. Dichos mecanismos son el resultado de la fuerte influencia de las tradiciones constitucionales y de los acontecimientos que han caracterizado la historia constitucional de tales Estados.

¹⁵ Recuérdese, a este propósito, los estados de emergencia proclamados en Hungría en 1956, en Polonia en 1981 y en Rumanía entre 1989 y 1991.

¹⁶ En cambio, el estatuto Albertino reservaba al rey poderes excepcionales que fueron utilizados de forma antidemocrática y no han impedido contrarrestar la afirmación del fascismo.

Asimismo se pueden individualizar dos bloques de Estados con respecto a las limitaciones de los derechos fundamentales que podrían determinar su suspensión tanto en forma individual como colectiva.

Un primer grupo integrado por la mayoría de los Estados de la UE que prevén expresamente la suspensión de algunas normas constitucionales y la correspondiente imposición de limitaciones individuales o colectivas, según, al ejercicio de los derechos fundamentales. Algunos de los Estados que integran este grupo recogen también un catálogo de derechos inderogables. Entre los Estados que se pueden incluir en el primer grupo, Alemania, España, en el caso de la declaración del estado de excepción o de sitio (art. 55 C.)¹⁷, Reino Unido, Italia en el supuesto del estado de guerra, Suecia (título 2, Art. 10, 2 C.), Finlandia (art. 23 C.)¹⁸, Irlanda (art. 28 C.), Holanda (103 C.), Hungría (art. 53 C.), Polonia (228 C.), Lituania (art. 145 C.)¹⁹, Letonia (art. 116 C.)²⁰, Estonia (art.130 C.), Eslovaquia (Ley Constitucional núm. 227/2002, de 11 de abril), Malta (art. 34 y 35 C.) y la República Checa²¹ otorgan a la ley la legitimación para suspender o derogar los derechos y libertades fundamentales garantizados por la Constitución (arts. 4.2 y 3 de la Carta de los derechos fundamentales y de las libertades básicas de la República Checa).

Un segundo grupo de Estados, entre los que se encuentran Austria y Dinamarca, en cambio, no hacen referencia expresa a las suspensiones de los derechos fundamentales.

Generalmente se suelen limitar el derecho a la libertad y seguridad personal, el derecho al honor, a la intimidad, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, a la libertad de circulación y de residencia, los derechos de expresión y manifestación del propio pensamiento, los derechos de reunión y asociación, el derecho a la huelga y el derecho de propiedad.

Algunas constituciones, además, para conferir un plus añadido a la protección de los derechos y libertades fundamentales no se limitan a indicar los derechos que se pueden someter a restricciones sino que presentan también un catálogo de derechos inderogables, en cuanto considerados «básicos». Este es el caso de Bulgaria (art. 57 C.), Estonia (art. 130 C. y art. 13 Ley de 2 de diciembre de 1992), Hungría (art. 8,4 C.), Polonia (art. 233 C.), Portugal (art. 19 C.), Eslovenia (art. 16 C.), Letonia (Capítulo IV Ley

¹⁷ Obsérvese que la suspensión no se prevé en el caso del estado de alarma.

¹⁸ Además de la previsión de un amplio catálogo de derechos considerados fundamentales y dignos de una constitución moderna, el art. 23 de la Constitución de Finlandia permite al legislador establecer, en casos extraordinarios de emergencia nacional o de ataque armado contra Finlandia, medidas de suspensión temporánea de algunos derechos fundamentales. Esta previsión debe ser leída junto a la previsión más general que subordina la limitación del «contenido esencial» de los derechos fundamentales al procedimiento de revisión constitucional ex art. 73 C. Una norma de ley irrazonable o contraria a los principios de la Constitución está sometida al control jurisdiccional.

¹⁹ El art. 145 C. establece que los derechos y las libertades enunciados a los arts. 22, 24, 25, 32, 35 y 36 de la Constitución pueden ser temporalmente restringidos.

²⁰ La Constitución de Letonia en el art. 116 dispone que por ley se pueden limitar los derechos fundamentales aunque no hace una referencia expresa a los estados de excepción.

²¹ *Vid.: The Constitutional Act of Law No. 110/1998 Coll., of April, 22nd 1998, on Security of the Czech Republic, as amended by No. 300/2000 Coll.* Con respecto a la posibilidad de restringir algunos derechos fundamentales en tales casos, se reenvía al art. 6 de dicha ley.

sobre el Estado de Emergencia de 2 de diciembre de 1992) y Reino Unido (art. 23 *Civil Contingencies Act*, de 2004). Tendencialmente se consideran inderogables: el derecho a la vida, a la dignidad y a la integridad personal, el principio de igualdad²², el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías y el derecho a la libertad de conciencia, la libertad de pensamiento y de religión.

Lamentablemente, la diversa regulación de las suspensiones de los derechos fundamentales en los estados de excepción provoca dentro de la Unión espacios jurídicos fragmentados que impiden una protección uniforme de los derechos fundamentales y legitiman en muchos supuestos suspensiones indebidas de las garantías sustantivas mínimas. Dentro de este marco, los Estados que presentan también un catálogo de derechos que no admiten suspensión, ofrecen un estándar superior de tutela.

De ahí, la necesidad de establecer mecanismos de control y garantía a fin de asegurar su protección en las situaciones de emergencia. Ante todo, los poderes públicos tienen el deber de respetar las normas constitucionales y los procedimientos agravados de revisión constitucional. Para asegurar el equilibrio de los poderes constituidos y la superioridad del texto constitucional, los Estados europeos suelen recoger el principio de continuidad de las instituciones, el principio de necesidad y de proporcionalidad entre las medidas adoptadas y las finalidades perseguidas y establecer algunos requisitos formales y materiales (los órganos competentes, el contenido, los plazos y duración, los derechos y las libertades afectadas) a respetar para la proclamación de los estados de excepción y los demás actos de ejecución.

Sin embargo ante una situación de extraordinaria necesidad y urgencia, que crea una fractura en el orden jurídico constituido, obligando a los poderes públicos a superar las fronteras del derecho aplicable ordinariamente, ¿cómo se podrán proteger y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos? En tales supuestos el instrumento más incisivo de garantía es la actividad desempeñada por los órganos de justicia tanto ordinaria como constitucional. A este propósito, algunos Estados entre los que se encuentran España, Portugal y Alemania, presentan un conjunto de mecanismos jurisdiccionales garantistas, capaces de preservar por lo menos abstractamente el Estado de derecho y sus fundamentos a lo largo de la emergencia.

El papel del TEDH y su importancia en la protección de los derechos fundamentales en los estados de excepción

Del análisis de los estados de excepción desarrollado hasta este momento, se puede afirmar la inexistencia de un criterio formal unitario de regulación de tales estados en la Unión. En realidad, el punto de conexión se puede hallar en un plano más bien sustancial, en los principios fundamentales recogidos en el CEDH, y en particular en el art. 15 CEDH que contiene una cláusula derogatoria en los estados de excepción, la cual, legitima a los Estados partes: «En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de

²² Vid. el art. 16 de la Constitución de Eslovenia, el art. 233 de la Constitución polaca y el art. 93 de la Constitución de Lituania.

la nación» a adoptar «medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanen del derecho internacional». Sin embargo, en el segundo apartado, se hace referencia también a algunos derechos considerados inderogables²³: el derecho a la vida, salvo el supuesto de muertes resultantes de actos lícitos de guerra, la prohibición de tortura, de la esclavitud o servidumbre y el principio de legalidad penal²⁴.

La cláusula derogatoria contenida en el art. 15 CEDH tiene esencialmente los siguientes objetivos: por un lado, pretende evitar un ejercicio arbitrario de los poderes de excepción, mediante el establecimiento de estándares mínimos, la consiguiente suspensión o derogación de las normas concernientes a los derechos fundamentales y la salida de parte de los Estados de la Convención cuando surja una situación de emergencia; y, por otro, pretende garantizar la aplicación del CEDH también en las situaciones de emergencia.

Sobre la base de la cláusula derogatoria, el TEDH ha ido elaborando la doctrina del margen de apreciación. Este criterio interpretativo se dirige tanto a los Estados en el momento de la adopción de medidas que restrinjan los derechos fundamentales, como al órgano jurisdiccional al cual corresponde evaluar la conformidad, la necesidad y la exigibilidad de tales medidas. En virtud del criterio del margen de apreciación, la medida restrictiva impuesta tiene que ser «necesaria en un sociedad democrática y debe existir una relación de proporcionalidad entre los instrumentos, las medidas adoptadas y las finalidades que se persiguen».

Por ejemplo, en el caso *Lawless c. Irlanda*²⁵, de 1 de julio de 1961, en relación con el estado de emergencia proclamado por el gobierno irlandés el 5 de julio de 1957, el TEDH estimó que no hubo violación del art. 15 CEDH, acudiendo al parámetro del margen de apreciación del Estado, en virtud del cual, el Estado debe tener un cierto margen de apreciación para determinar si existe realmente «un peligro público que amenace la vida de la nación», es decir, «una situación de crisis o de peligro excepcional e inminente que afecte al conjunto de la población y que constituya una amenaza para la vida organizada de la comunidad de un Estado» y la oportunidad, en su caso, de adoptar medidas

²³ En el apartado 3 del art. 15 CEDH se dispone que «Toda alta parte contratante que ejerza este derecho de derogación tendrá plenamente informado al secretario general del Consejo de Europa de las medidas tomadas y de los motivos que las han inspirado. Deberá igualmente informar al secretario general del Consejo de Europa de la fecha en que esas medidas hayan dejado de estar en vigor y las disposiciones del Convenio vuelvan a tener plena aplicación». Respecto de la cláusula derogatoria véase: F. DONATI, «Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza», *Rivista di Diritto Costituzionale*, núm. 2005, 2005, p. 27 a 50. P. BONETTI, op. cit., p. 227 a 239. G. RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2008. F. J. GARCÍA ROCA, «La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Soberanía e Integración», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 20, 2007, p. 117-143. F. J. GARCÍA ROCA, *El margen de apreciación en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos humanos: soberanía e integración*, Cizur Menor, Cuadernos Civitas-Instituto de Derecho Parlamentario-Thomson Reuters, Navarra, 2010. P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, «La suspensión de las garantías establecidas en el Convenio (art. 15 CEDH)», en P. SANTOLAYA MACHETTI, F. J. GARCÍA ROCA (coords.), *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 697 a 716.

²⁴ Con respecto a los textos internacionales que recogen los estados de excepción es necesario considerar también el art. 4 del Pacto Internacional para los derechos civiles y políticos.

²⁵ Vid. STEDH, *Lawless c Irlanda*, de 1 de julio de 1961.

excepcionales para contrarrestarlo. Posteriormente, en el caso Irlanda c. Reino Unido²⁶ con respecto al fenómeno del terrorismo y en los casos *Marshall c. Reino Unido*²⁷ y *Brannigan y McBride*²⁸ con respecto a la persistencia del estado de emergencia en Irlanda del Norte y en la sentencia relativa al caso *Aksoy c. Turquía*²⁹, el TEDH llegó a afirmar la aplicabilidad del art. 15 CEDH.

Como se puede observar del análisis de la jurisprudencia de Estrasburgo, el TEDH suele conceder un «amplio margen de apreciación» a los Estados en la determinación de la naturaleza y del alcance de las medidas derogatorias que estime «necesarias» para contrarrestar una situación particularmente controvertida. Sin embargo, cuando tales medidas comporten la vulneración de los derechos fundamentales recogidos en el CEDH, esto es el caso del derecho a la libertad (art. 5 CEDH) o del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 6 CEDH), el TEDH deberá también asegurarse de que dichas medidas sean proporcionadas a la gravedad de la situación, que puedan, de verdad, contrarrestar el estado de excepción y de que existan garantías contra eventuales abusos (casos *Brannigan y McBride*, y *Aksoy*)³⁰.

La doctrina del margen de apreciación presenta por lo tanto dos vertientes: por un lado, representa sin duda un avance en el proceso de unificación y armonización de los estándares mínimos de tutela en la Unión Europea hacia la elaboración de un verdadero «derecho de excepción» o de una «constitución de la emergencia», que conste de una normativa sustancial y procesal. Por otra parte, sin embargo, de acuerdo con Francisco Javier García Roca³¹, el criterio del margen de apreciación se configura como un criterio demasiado débil, que incluso podría llegar a plantear conflictos entre los intereses estatales y el control jurisdiccional del TEDH. Y, es más, de una lectura de las sentencias del TEDH en materia de estados de excepción se puede resaltar el carácter intrínsecamente político de su contenido, reacio a asumir una posición disconforme respecto a la adoptada por los Estados partes y de ahí probablemente su tendencia a no entrar en el fondo de los aspectos esenciales que determinan la proclamación de los estados de emergencia a fin de evitar problemas de carácter político.

Y por último hay que tener en cuenta que en algunas circunstancias de especial gravedad el deber de los Estados de conformarse a tales estándares podría obstaculizar y hasta impedir la adopción de medidas que, aunque vulneren los «mínimos» impuestos, podrían ser instrumentales y necesarias para contrarrestar la emergencia y restablecer el orden.

²⁶ Vid. STEDH, asunto Irlanda c. Reino Unido, de 18 de enero de 1978.

²⁷ Vid. STEDH, asunto *Marshall c. Reino Unido*, de 10 de julio de 2001.

²⁸ Vid. STEDH, asunto *Brannigan y McBride*, de 26 de mayo de 1993.

²⁹ Vid. STEDH, asunto *Aksoy c. Turquía*, de 18 de diciembre de 1996.

³⁰ Vid. STEDH, asunto A. y otros c. Reino Unido (Demanda núm. 3455/05), de 19 de febrero de 2009.

³¹ F. J. GARCÍA ROCA, *El margen de apreciación en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos humanos: soberanía e integración*, op. cit., p. 112 a 115 y 263 y ss.

Conclusiones

La «emergencia» es un carácter estructural de las sociedades contemporáneas, que marca una frontera indefinida, en muchos casos imperceptible entre derecho y no derecho y crea un conflicto entre «libertad» y «seguridad».

De un análisis comparado y transversal de los estados de excepción, a través de una aproximación desde el derecho constitucional europeo, se ha podido constatar la inexistencia un modelo común con respecto a las condiciones, a los supuestos de hecho que legitiman la declaración de los estados de emergencia y al ejercicio de los poderes.

Entre los Estados que recogen en sus constituciones los estados de excepción el panorama es sin duda muy variado. Algunos Estados como Alemania, Hungría y España han recogido en sus constituciones un verdadero «derecho de excepción», presentando un marco constitucional muy bien ordenado y garantista, no solo con respecto a los supuestos que pueden dar lugar a los estados de excepción sino también con respecto al procedimiento para su proclamación y gestión y a los instrumentos de control y garantía de los derechos. Por otro lado, tampoco existe uniformidad en los mecanismos de control y de garantía del ejercicio de los poderes públicos en los estados de excepción y se constata una fuerte incidencia de las tradiciones constitucionales y de los acontecimientos que han caracterizado la historia constitucional de cada Estado.

Sin embargo, a pesar de las profundas diferencias formales entre los distintos modelos, un punto de conexión se puede hallar, por un lado y desde un plano sustancial, en los principios fundamentales recogidos en el CEDH y en las demás obligaciones de carácter internacional que derivan de los tratados internacionales ratificados por los Estados de la Unión y, por otro lado, y desde un plano más bien jurisdiccional, en la actividad del TEDH y de las jurisdicciones nacionales, tanto las ordinarias como las constitucionales. Y en particular no hemos de olvidar que la Constitución en cuanto Ley Fundamental del Estado debería asumir el papel de guardián de los derechos fundamentales ante los posibles arbitrios procedentes de los poderes públicos.

Estos constituyen, en mi opinión, los principios fundamentales a partir de los cuales los Estados de la UE deberían empezar a trabajar para la elaboración de una «Constitución de la emergencia» a escala europea.

Las profundas diferencias o en algunos casos la ausencia de una regulación exhaustiva sobre los estados de excepción debilitan a la Unión Europea en su conjunto, puesto que en las sociedades contemporáneas hay emergencias, como el terrorismo internacional o la crisis económica mundial que requieren una actuación conjunta de los Estados de la Unión Europea.

La «defensa de la democracia y de la Constitución» en los Estados miembros de la UE requiere la adopción de una «Constitución de la emergencia» que recoja estándares mínimos uniformes, tanto sustantivos como procesales de alcance europeo.

Un «derecho de excepción» o una «Constitución de la emergencia», de alcance europeo permitiría: responder rápidamente a aquel conjunto de situaciones que determinan una fractura en el orden jurídico, poniendo en peligro su permanencia y los principios fundamentales de las constituciones democráticas; imponer límites a un ejercicio unilateral y arbitrario del poder en detrimento de los derechos y libertades fundamentales de las personas; establecer estándares mínimos uniformes de tutela de los derechos y libertades fundamentales y de medidas comunes para una intervención conjunta de la UE y, de camino, permitiría reforzar la legitimación y el sentido de Estado de la UE, la cual actuaría unida para la salvaguardia de los intereses fundamentales de sus Estados miembros.

APLICACIÓN DEL MARKETING EN SEGURIDAD Y DEFENSA

D. NARCISO M. LOZANO DICHA

Profesor asociado de la Universidad de Zaragoza

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Pontificia de Salamanca

D.^a LAURA BUSTILLO

Profesora asociada de la Universidad de Zaragoza

Licenciada en LADE y técnico superior en Diseño gráfico

Resumen

El estudio elaborado por RAND para la Secretaría de Defensa del gobierno de Estados Unidos, sobre las intervenciones en Irak y Afganistán, apunta la conveniencia de aplicar técnicas para ganar corazones y mentes de las poblaciones donde en la actualidad se despliegan los ejércitos occidentales. Propone la utilización del marketing. Si bien desde antiguo se han utilizado técnicas básicas en mercadotecnia como la propaganda, convendría la aplicación de todo el arsenal de medios que utilizan las estrategias de marketing para cambiar el criterio de que los ejércitos occidentales en confrontación directa son invencibles, y para ello se despliegan estrategias de desgaste, la confrontación asimétrica, con el apoyo de la población local. Población que no aprecia ningún beneficio futuro con la intervención extranjera.

Con el objetivo de reducir las fuertes inversiones económicas y sobre todo el alto coste en vidas que hace además en occidente impopulares estas intervenciones, propone la aplicación sobre el teatro de operaciones de técnicas comerciales para cambiar la imagen que se percibe de las fuerzas desplegadas y conseguir así el apoyo de la población civil, eslabón fundamental en todas las operaciones de mantenimiento de la paz. En este trabajo se analizan los fundamentos del marketing y su aplicación en puntos concretos que forzarían un posible cambio sobre los efectos de las intervenciones.

«No se planifica y luego se intenta hacer que las circunstancias se adecuen a los planes. Se intenta adecuar los planes a las circunstancias»

General George Patton

La definición de guerra firmada por Von Clausewitz mantiene hoy la misma validez: «La guerra es un acto de violencia para obligar al contrario a hacer nuestra voluntad. La violencia se arma con los inventos de las artes y las ciencias para salir al paso de la violencia... la violencia física (porque no hay una violencia moral fuera de los conceptos del Estado y la Ley), es pues *el medio* de imponer nuestra voluntad al enemigo, el fin. Para alcanzar ese fin con seguridad, tenemos que dejar al enemigo indefenso, y este es, en su concepto, el verdadero objetivo de la acción bélica». (Clausewitz, 2005).

No contribuiríamos con nada nuevo al reconocer que el esfuerzo bélico y la investigación para este fin han dado origen a numerosas aplicaciones al margen de su utilidad militar, contribuyendo al desarrollo y el progreso de la humanidad, aunque olvidando su origen. Es innegable que inventos como la red de redes, o los procedimientos de planificación referidos a la calidad total, han tenido un importante impacto en la sociedad y la actividad empresarial actual. También los ejércitos han adoptado herramientas inicialmente desarrolladas para uso civil como la aviación, etc.

Sin embargo, como certeramente apunta el Dr. López Bueno, siendo la necesidad de «ganar los corazones y mentes» tan antigua como los ejércitos, resulta llamativo que una de las técnicas más conocidas, evolucionadas y extendidas para hacer que otros acepten y asimilen los propósitos de unos terceros, como es el marketing, sea una invención alejada de los cuarteles generales. (López Bueno, 2010).

En una era global, donde la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son el punto de partida de cualquier estrategia del mundo civil, sea política o económica. El mundo militar no puede quedar al margen perdiendo esta oportunidad que le brinda el marketing.

Y eso del marketing... ¿qué es?

Partiendo de la definición que propone el profesor Kotler, nos referimos al marketing como: «la técnica de administración empresarial que permite anticipar la estructura de la demanda del mercado elegido, para concebir, promocionar y distribuir los productos y/o servicios que la satisfagan y/o estimulen, maximizando al mismo tiempo las utilidades de la empresa.» (P., Kotler; G., Armstrong; J., Saunders; V., Wong, 2002).

Desde esa perspectiva podemos vislumbrar que el marketing no crea una necesidad, ya que esas cuestiones no son controlables, sino que influirá en los deseos. La idea central de la mercadotecnia estriba en que los consumidores no compran bienes por el bien mismo, sino por lo que le reporta ese bien. Así conviene precisar:

- La elección del consumidor se sitúa en el servicio que aporta un determinado bien.
- Productos diferentes pueden cubrir una misma necesidad: una bicicleta o una moto nos sirven para satisfacer la necesidad de transporte.
- Todo producto (bien o servicio) es un conjunto de caracteres y atributos.
- Un mismo producto puede cubrir necesidades diferentes: un ordenador nos puede servir como herramienta de trabajo o como entretenimiento.

Encontramos cuatro elementos clave para definir la estrategia de una organización.

1. Establecer los consumidores a satisfacer.
2. Concretar las ventajas que buscan los compradores.
3. Conocer la competencia y en cierto modo cómo controlarla.
4. Las capacidades y destrezas que serán necesarias desarrollar y adquirir para ejecutar esta estrategia.

Aparecen unos términos, que aunque conocidos, conviene repasar su significado. El primero es «consumidor», son las personas que potencialmente adquieren determinado producto o servicio que se les oferta bien mediante una venta o *de forma gratuita* (modelos, ideas, etc.). Los «clientes» son los compradores que adquieren algún bien periódicamente. Para el término «mercado» podemos encontrar varias enunciaciones. La primera como lugar o ámbito donde se realizan transacciones comerciales de productos y servicios, así encontramos compradores y vendedores. También *podemos decir que es el segmento de compradores potenciales para determinado bien o servicio*, o lo que es lo mismo, la demanda hecha por determinado grupo de compradores para un determinado producto o servicio. Para el ya citado profesor Kotler, catedrático de Marketing Internacional de la Northwestern University en Evanston, Illinois: «el mercado es un conjunto de compradores actuales y potenciales».

Finalmente nos adentramos en los conceptos de intercambio, transacción y relaciones. Llamamos intercambio a todo acto de adquisición de productos por el cambio de dinero o *de otro artículo o servicio*. En el intercambio se dan cuatro condiciones:

- Hay dos partes.
- Cada una tiene algo que podría ser de valor para la otra.
- Cada parte puede comunicar y entregar
- Cada parte es libre de aceptar o rechazar la oferta.

La *transacción* es un acuerdo entre dos o más partes, sobre algún bien o servicio. Y finalmente *las relaciones*, que son la capacidad de tener un vínculo a través del tiempo entre las partes.

Ahora podemos concluir, continuando con el profesor Kotler, que *el marketing es el proceso por el que las empresas crean valor para los clientes y construyen fuertes relaciones con los mismos para obtener valor de ellos a cambio*. No hablamos de dinero, ni de ventas... ¿Qué sucedería en un teatro de operaciones donde la población civil acoge positivamente las tropas foráneas? ¿Sería esto posible? Aunque la mente humana es compleja, lo cierto es que el comportamiento humano puede en ser predecible, como nos demuestran los resultados de las estrategias empresariales o electorales.

Incorporar el marketing a las estrategias de defensa ¿Marketing en el teatro de operaciones? ¡Mercadotecnia en las OMP!

Las fuerzas armadas utilizan algunas de las herramientas comunes en marketing, especialmente la propaganda. El informe elaborado por el National Defense Research

Institute (RAND) para la Secretaría de Defensa del gobierno norteamericano, bajo el sugerente título «Enlisting Madison Avenue, The Marketing Approach to Learning Popular Support in Theaters of Operation», supone un punto de inflexión y a la par de reflexión, muy válido para futuras intervenciones. El trabajo se publicó en julio del 2007. Liderado por Todd Helmus, reconocido científico del comportamiento, en colaboración con el sociólogo Christopher Paul y el veterano militar Russell W. Glenn, analista sénior de defensa del RAND. (Helmus, 2007).

El informe se confeccionó tras examinar la experiencia de las tropas Americanas en Irak y Afganistán, concluyendo que la adopción de prácticas de marketing, tales como la marca y el seguimiento de la satisfacción de los clientes, ayudaría a los militares de EE. UU. para obtener más apoyo de las poblaciones locales en Irak y Afganistán. Según manifestó Helmus en la presentación de su informe, en cada acción que efectúan las fuerzas estadounidenses se envía un mensaje a la población civil, fruto de sus actitudes y comportamientos. No es la cuestión cambiar el curso de las acciones militares, porque las palabras por sí solas no van a conquistar el apoyo del pueblo afgano o iraquí. Se deben adoptar además las medidas adecuadas para la obtención del apoyo local, crucial para los esfuerzos que se hacen de contrainsurgencia en Irak y Afganistán.

La actividad principal de la mercadotecnia es conocer el cliente objetivo, y así satisfacer sus necesidades. Las fuerzas armadas deben conocer la población civil, aplicar estos conocimientos en el día a día de las operaciones, y monitorear cómo los ven. Esto hará posible ajustar las operaciones para incrementar el apoyo de la población civil.

El estudio analiza las técnicas de marketing sobre el consumidor: la marca, la satisfacción del cliente, segmentación del mercado y el aprovechamiento del poder de personas influyentes (*opinion leaders*). Observando que su aplicación militarmente ayudará a mejorar la percepción de las fuerzas. Se realizaron más de treinta entrevistas a militares en servicio activo de EE. UU., se revisaron más de 100 entrevistas a militares de anteriores investigaciones del RAND, así como 25 entrevistas con profesionales del marketing en el mundo empresarial y universitario.

El ejército de EE. UU. realiza actualmente un esfuerzo importante de comunicación con la población civil en Irak y Afganistán, mayor que al inicio de la guerra de Irak, pero todavía queda mucho camino por andar.

Es fundamental la gestión de la transmisión y el filtrado de la comunicación, si tenemos en cuenta que en el horizonte se prevén más acciones de contrainsurgencia y operaciones de estabilización, que enfrentamientos con grandes ejércitos.

El nuevo modus operandi, la guerra asimétrica, buscar refugio en terreno complicado, bajo indumentaria civil y con un ritmo constante se infligen golpes buscando el desgaste. Así *debilitan la determinación del pueblo estadounidense*. «Los adversarios no llevan uniforme, viven en zonas urbanas donde no es posible saber quién es enemigo y quién amigo», precisaba Helmus. «Para identificar al enemigo se necesita de la población local y que estos les retiren su apoyo».

En la doctrina militar de EE. UU. «hacer» se refiere a cualquier actividad que influye en el comportamiento de las fuerzas del adversario. Se ha ampliado recientemente la configuración de este concepto, incluyendo «influir en la población civil». Hay que *utilizar técnicas de marketing para crear actitudes positivas entre los civiles*. El objetivo se encuentra en aumentar el apoyo popular a las fuerzas, aliviando las tensiones locales. Serán «más accesibles a la opinión pública», es previsible que se reduzcan los ataques y aumentará la capacidad de persuasión. Existiendo así un menor número de bajas en ambas partes, lo que consolida más la confianza civil.

El estudio hace hincapié en el uso de los siguientes conceptos de marketing en las zonas de guerra:

- **Marca.** Las fuerzas estadounidenses irrumpieron en Irak como *strength of the force*, identidad de marca inadecuada para conquistar el apoyo local. Se necesita una nueva identidad de marca, que incorpore la formación de la misión civil en su papel de combate. Las Fuerzas Armadas necesitan *una fuerte identidad de marca*, que constantemente debe impregnar todas las acciones y mensajes
- **Inculcar la satisfacción del cliente.** Hay que manejar adecuadamente las expectativas de la población civil, no haciendo promesas que no se puedan cumplir. Se debe considerar el seguimiento del grado de satisfacción mediante reuniones comunitarias y con los medios que se vean oportunos, con el objetivo de mantener una línea de mejora continua en operaciones y servicios.
- **Un cliente informado toma decisiones.** Ubicado en territorio extranjero, automáticamente las fuerzas son centro de resentimiento. Los ejércitos pueden reducirlo haciendo a la población civil participe real de la gobernabilidad de los asuntos civiles y de los proyectos de reconstrucción. Los problemas llegan cuando las fuerzas pretenden conocer la voluntad de los civiles locales y pretenden imponerla.
- **Aprovechar «el poder» (credibilidad) de personas clave o influyentes: opinion leaders.** La existencia de crítica en su propio blog concede a los bloggers una dosis de credibilidad. El *blogging* es una oportunidad para los civiles locales y empleados gubernamentales para expresar sus opiniones con cierta seguridad y de manera anónima, con menor riesgo de ser asesinados.
- **El marketing social** (proveer valor a los consumidores de forma que se mantenga o mejore tanto el bienestar de los clientes como de la sociedad). Para obtener cooperación de la población, los militares necesitan identificar y destacar los beneficios de esta colaboración, haciéndolo de modo que motive a la población. Los beneficios no se deben percibir como imposición.

Hay que destacar la importancia de incluir en la estrategia de marketing toda la organización. Hasta ahora, se ha hecho referencia de la proyección hacia fuera de nuestra organización. Aquello que podemos decir se encuentra por encima de la *línea de visibilidad* (afectaría a los puntos de encuentro entre las fuerzas y la población). Se requiere que todos los componentes desplegados en el teatro de operaciones estén adiestrados y formados en estas prácticas, e involucrados en esta filosofía. Es clave en el punto de partida el perfecto conocimiento y dominio de las costumbres, modos y actitudes de la población civil de la zona de operaciones, y un profundo respeto hacia aspectos de culturas totalmente diferentes. Evitar así problemas que surgen por la falta de conciencia

y conocimiento de lo que pueden originar algunos comportamientos o actitudes que en nuestra cultura son «normales».

Marketing para la seguridad europea: un punto para la reflexión

La primera parte de este análisis lo debemos encaminar hacia el significado de la *marca Europa*. ¿El significado de la marca transmite confianza? Es la primera pregunta que debe surgir antes de trasladar las fuerzas al teatro de operaciones. Es fundamental que la marca esté vinculada con un sentimiento de confianza. Debe despertar seguridad y motivar la construcción de un trabajo que avive esperanza, que se pueda cumplir. No es entonces posible que la marca Europa despierte entusiasmo, en una intervención de sus fuerzas para posibilitar trasladar inmediatamente la forma de vida europea, esto es utópico. En primer lugar debemos considerar que la UE no es un actor nacional, no son aplicables todos los parámetros de evaluación de las políticas nacionales de defensa o de seguridad. Tampoco es una organización internacional gubernamental estándar. *La UE actúa como un actor nacional en la medida que suscribe acuerdos con terceros, asume compromisos y responsabilidades, pero no en todas las políticas sino en aquellas que los Estados miembros han puesto en común.* La UE no es un actor unitario porque en sus decisiones e iniciativas participan los actores nacionales, comunitarios e intergubernamentales, cada uno con diferentes competencias y medios. Esto hizo que la PESD tuviera la apariencia de una política acabada que comprendía todos sus ámbitos y que se gestionaba por un único responsable, cuando en realidad ha sido una política fragmentada en cuya elaboración, decisión y ejecución han intervenido muchos actores y competencias (Arteaga, 2010).

El aprovechamiento del trabajo con los *opinion leaders* debe partir de la consideración de que las redes sociales, han liberado grandes energías de movilización, comunicación e instantaneidad. *Suelen ser un mundo desestructurado en el que cada uno se junta con quien más se le parece.* De ahí que cada vez sean menos redes sociales, en la medida en que la confrontación con el diferente tiende a ser sustituida por la indignación en compañía del similar, una emoción que se alimenta comunicando con quien comparte la misma irritación. Así podemos observar que se abre una vía en sociedades bastante desinstitucionalizadas, cuyos conflictos no tienen la función estructurante del viejo conflicto social y donde las demandas ciudadanas no encuentran fácilmente su cauce en la representación sindical o política. La situación que se aborda no está en una lógica de equilibrio democrático, sino de antipolítica: se proponen autoridades alternativas que no pretenden equilibrar el poder oficial sino neutralizarlo (Innerariti, 2011).

El inicio de acciones de marketing sobre el teatro de operaciones, en las intervenciones OMP especialmente, va a requerir modificar la forma de abordar situaciones, para que la actuación de la fuerza sea percibida como beneficiosa para la población civil, y no exclusivamente para el país que las despliega, como está sucediendo en Irak, Afganistán e incluso parece que la misma intervención en Libia.

Abordar estas situaciones de apoyo a la estabilización, la implantación de gobiernos legítimos, etc. Debe ser estudiada con una visión de futuro, para que todo el despliegue

no sea contemplado como una ocupación y que la estancia se perciba beneficiosa. Porque realmente aporta: seguridad, estabilidad y la población civil es tenida en cuenta para las decisiones.

Abordar estas situaciones es muy complejo, encontrar el punto de encuentro entre la seguridad, eficacia y eficiencia del despliegue es arto difícil. Aunque en marketing se utilizan muchos nombres militares: marketing de guerrillas, etc. También es cierto que no se juega con vidas humanas como sí sucede en los despliegues de fuerzas. Pero es deducible que la aplicación de estas estrategias puede llevar a una disminución importante del número de bajas entre efectivos desplegados y la población civil. Así como acortar significativamente los procesos de las operaciones.

Conclusiones

La globalización es el desarrollo más especial en marketing de este siglo. La realidad de los mercados globales y la competición global está omnipresente. El marketing es una disciplina universal. Las fuerzas que impulsan el mundo hacia una globalización mayor son más fuertes que las fuerzas que restringen este movimiento. Las antiguas teorías del comercio internacional se enfocaban sobre los recursos naturales y medidas ordinarias de la dotación de factores. Los modelos más nuevos se concentran en las fuentes reales de ventaja competitiva de las compañías. Últimamente, la ventaja competitiva se basa en el conocimiento de lo que los clientes necesitan y quieren y en el conocimiento de cómo satisfacer estas necesidades y deseos con una ventaja competitiva. La tarea de una compañía global es entregar valor a los clientes que se encuentren en los mercados globales (Keegan, 1997).

El informe del RAND revisado desde su propio título es un reto no solo para las Fuerzas Armadas, sino también para los profesionales del conocido barrio neoyorquino de la Avenida de Madison, donde encontramos las firmas de marketing más prestigiosas de Estados Unidos y posiblemente de todo el mundo: *Reclutamiento en la Avenida de Madison. El enfoque de marketing para ganar apoyo popular en los teatros de operaciones*. Adoptar las estrategias de Madison Avenue supone un gran desafío. Con certeza será una de las evoluciones más importantes de esta disciplina.

El antes y el después del marketing tradicional, a la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, lo podemos situar en 1981 con la publicación del libro *Positioning: the battle for your mind*. Sus autores planteaban que el éxito de un producto o servicio se dirime en el cerebro de cada cliente potencial, donde están las ideas y donde se toman las decisiones de compra. Por tanto, según este razonamiento, la clave del éxito no es otra que la de *estar mejor posicionado que la competencia en la escala de valores del cliente* para cada categoría de productos o servicios. Aunque a lo largo de los años han evolucionado mucho los mercados y las distintas herramientas de marketing, el posicionamiento se ha convertido en un concepto básico a la hora de diseñar una estrategia de marketing (RIES, 1981). Proponemos aquí el reto de trasladarlo al teatro de operaciones, de conseguirlo con éxito disminuirá la inversión económica y,

sobre todo, reducirá el costo en vidas en operaciones futuras, algo que la visión europea prioriza.

Finalmente, como decía Víctor Hugo, lo que conduce y arrastra al mundo no son las máquinas sino las ideas, y Alexis de Tocqueville en su magistral obra *Democracia en América* aseveraba que más que las ideas, a los hombres los separan los intereses. En el marketing podemos encontrar la herramienta necesaria para acercar intereses y ganar los corazones y las mentes, asunto fundamental en las OMP. Pero además es la herramienta que nos puede permitir actuar sobre las circunstancias, algo que puede suponer un importante beneficio en la planificación.

Trabajos citados

ARTEAGA, F. (2010): «La política europea de seguridad y defensa». En G. D. IEEEES, *La política europea de seguridad* (pp. 31-70). Madrid: Cuadernos de Estrategia, núm. 145. Ministerio de Defensa.

CLAUSEWITZ, C. V. (2005): *De la Guerra*. Madrid: La Esfera de los Libros.

HELMUS, T. (2007): *Enlisting Madison Avenue, The Marketing Approach to Learning Popular Support in Theaters of Operation*. RAND.

INNERARITI, D. (diciembre de 2011): «La política después de la indignación». *Claves de Razón práctica*, pp. 18-31.

KEEGAN, W. J. (1997): *Marketing Global*. Madrid: Prentice Hall.

KOTLER, P.; ARMSTRONG, G.; SAUNDERS, J.; WONG, V. (2002). *Principles of Marketing* (3.ª edición europea ed.). Essex: Prentice Hall.

LÓPEZ BUENO, J. M. (2010): *¿Marketing Militar? documento de opinión del IEEE 06/2010*. Dirección general de Relaciones Institucionales, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: Ministerio de Defensa.

RIES, A. (1981). *Positioning: the battle for your mind*. New York: McGraw Hill.

ACTITUD ANTE EL TERRORISMO

D. JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Profesor titular de la Facultad de Psicología
Universidad de Sevilla

D.ª M.ª PILAR CEBALLOS BECERRIL
Psicóloga
Máster universitario oficial en Psicología de la Salud

D. PEDRO ÁLVAREZ NIETO
Teniente coronel de Artillería
Director de la Sec. Dtal. de Ciencias Jurídicas y Sociales
Academia de Artillería (Segovia)

D. PABLO REY GARCÍA
Doctor en Comunicación por la Universidad
Pontificia de Salamanca (UPSA)
Profesor en la Facultad de Comunicación de la UPSA

Resumen

El presente trabajo (parte de un proyecto más amplio que tiene como fin el análisis de las actitudes de diversos colectivos de jóvenes –civiles y militares, universitarios y trabajadores...– ante el terrorismo) se centra en un estudio descriptivo de los conocimientos que acerca de este fenómeno y la evaluación que hacen de él diversos grupos muestrales:

- Militares (54 oficiales-alumno/as. Academia de Artillería de Segovia).
- Universitarios:
 - 100 alumno/as de licenciatura y grado de Psicología de la Universidad de Sevilla.
 - 103 alumno/as de licenciatura y grado (52 de Periodismo y 37 de Publicidad y Relaciones Públicas –Universidad Pontificia de Salamanca–, 15 alumnos del grado de Derecho y 22 de Publicidad y Relaciones Públicas del Instituto de Empresa de la Universidad de Segovia).

Los resultados evidencian una reducida información acerca de los diferentes grupos terroristas y de su nivel de peligrosidad para la Comunidad Europea o España, incidiendo así en una escasa cultura de seguridad.

No obstante destaca un posicionamiento definido en cuanto al empleo indirecto de los medios de comunicación por parte de las organizaciones de índole terrorista, así como el necesario uso de medios de afrontamiento combinados (en especial de tipo político y policial) y una actitud pesimista en cuanto a la desaparición del problema.

Introducción

Las actitudes han interesado en psicología, y más concretamente en psicología social, desde el mismo momento de la aparición de esta. Podemos asumir que a partir de ellas va a ser posible explicar, justificar y predecir una amplia gama de comportamientos humanos (individuales o grupales), con las ventajas que ello conlleva tanto para la prevención de situaciones como para la modificación progresiva y sistemática de estas en función de las necesidades de la sociedad o de los intereses que institucionalmente se planteen.

Ya hace unos años Petty y Wegener (1998) afirmaban que las actitudes implicaban evaluaciones de índole dicotómica y de tipo global que las personas llevan a cabo acerca de otras personas y objetos que forman su entorno. Es pertinente, no obstante, ampliar esta propuesta a los acontecimientos y situaciones, dado que estos los llevan a cabo seres humanos y repercuten sobre otros individuos u objetos.

En el presente es habitual la distinción entre *actitudes explícitas* e *implícitas*. Mientras que en el caso de las primeras desempeña un papel preponderante la racionalidad (se sustentan en la elaboración propositiva y consciente de juicios de orden evaluativo), en el segundo predomina lo involuntario, inconsciente e irracional, es decir, la valoración es mucho más rápida y difícil de controlar (Briñol *et al.* 2002) y las personas las llevan a cabo de forma automática, como ya planteaban Bargh *et al.* (1992) y Greenwald y Banaji (1995). Asimismo, mientras que en las *implícitas* la afirmación de Petty y Wegener (*op. cit.*)—evaluaciones dicotómicas— mantiene todo el sentido, en las *explícitas* lo dicotómico es sustituido por lo dimensional (se pasa del «bueno-malo» a un continuo entre ambos polos).

En nuestro caso centraremos la atención en aquellas actitudes que tienen un componente más lógico, es decir, en las *explícitas*. Esta modalidad la integran tanto creencias como conductas y emociones, interrelacionándose entre sí, suelen ser aprendidas y poseen un carácter duradero, ya que se almacenan en nuestra memoria. De entre los componentes esenciales destacamos para nuestra revisión las creencias, ya que, junto con las percepciones constituyen las representaciones cognitivas de los objetos (personas, situaciones o acontecimientos) y estas representaciones se ven reforzadas por todos aquellos conocimientos que los individuos tienen acerca del objeto actitudinal.

Siguiendo este razonamiento la información que se tenga acerca de una temática en concreto va a condicionar la posición ante dicho tema y reforzará los componentes comportamentales (en detrimento de los afectivos) en los que se sustenta. Así, a ma-

yor cuantía y calidad de información más probable es la neutralización de evaluaciones irracionales y no meditadas, consiguiendo que estas sean más ajustadas a la realidad y transcendencia de las situaciones marco.

Uno de los temas que aparentemente suelen estar rodeados de un alto grado de información a través de los medios de comunicación es el del terrorismo. Pero de forma simultánea los aspectos afectivos que genera pueden llegar a maximizar las respuestas que se den ante los hechos que lo rodean.

Decir que se trata de un fenómeno complejo es un lugar común por cuanto es una afirmación usual entre los expertos en el tema. Quizá los ejemplos más significativos sean su propia definición, la consideración de qué es una acción terrorista o las continuas discusiones acerca de qué grupos entran o no en la categoría de terroristas.

En cuanto a los intentos de conceptualización, las propuestas son de lo más diversas y dependen no solo de intereses particulares, políticos o nacionales, sino también de la rama de la ciencia que la aborde (ciencia política, derecho, psicología, sociología, etc.). A modo de ejemplo basta el clásico estudio de Schmidt y Jongman (1988) que revisaban a finales de los 80 más de 100 propuestas de definición y llegaban a la siguiente conclusión: «es aquel fenómeno violento que persigue objetivos políticos a través del temor que genera». El paso del tiempo ha acabado demostrando lo limitado de esta propuesta.

Es preciso asumir que cualquier intento de aproximación que olvide un planteamiento multidimensional está condenado al fracaso. Las consideraciones de orden político, nacionalista, doctrinales, religiosas, ético-morales, sociales, culturales y económicas son una pequeña selección de algunas de las variables a desarrollar.

¿Qué se concibe por acto terrorista? Es viable considerar este aspecto como una extensión directa del que acabamos de abordar; aunque sin olvidar que, cuando se trata de «acciones», se ponen en juego componentes emocionales de la población general que enturbian aún más la delimitación entre acción terrorista-delito común-actividad insurgente, etc. Ya en otro lugar (Rodríguez-González y Ceballos, 2012) planteábamos cómo es habitual calificar a determinados delitos comunes (económico, machista, urbano) de «terroristas» para así generar un mayor rechazo social. El resultado no es otro que la creación progresiva de un confucionismo patente.

En cuanto a los grupos terroristas hallamos que existen varios listados con diferente peso específico cada uno de ellos. Quizá el más extendido es el del Departamento de Estado de EE. UU. (última revisión de 31 de julio de 2012), pero simultáneamente existe el emitido por la Unión Europea y cada país dispone a su vez de listas que difieren de las de aquellos otros que lo rodean.

¿Preocupa el terrorismo y las posibles intervenciones de los grupos terroristas a nuestra población? Después de haber padecido los ataques de organizaciones como ETA o GRAPO (no incluimos un listado de los demás) durante casi 50 años y de experimentar directamente los efectos de los atentados del 11 de marzo de 2004, cabría pensar que la respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa.

El barómetro del CIS de julio de 2012 (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2012) indica que el «terrorismo internacional» no es considerado como un problema para España por ninguno de los encuestados. Si esta cuestión la trasladamos al contexto español, tan solo el 1% concibe que el «terrorismo, ETA» sea una preocupación. Este aspecto captado desde la órbita de «¿cuál es el principal problema?», facilita una clasificación en la que el fenómeno que nos interesa tan solo es calificado así por el 0,1%.

Si damos un salto en el tiempo y nos situamos en abril de 2004 (inmediatamente después de los atentados del 11 de marzo), los resultados son muy diferentes. Recurriendo de nuevo al CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004), la «lucha contra el terrorismo» se consideraba en aquel momento como la segunda prioridad del reciente gobierno Zapatero (61,5%) y el «terrorismo, ETA» se constituía en el principal problema que existía en la sociedad española.

Sin lugar a dudas es comprensible que las opiniones de la población oscilen en función de las circunstancias y acontecimientos que ocurren en el país; no obstante los cambios que observamos resultan radicales. Ello nos hace pensar que en el caso de 2004 nos hallaríamos ante una respuesta condicionada por los acontecimientos impactantes ocurridos en marzo y, por tanto, de tipo emocional, mientras que en el presente las limitaciones laborales y sociales derivadas de la situación de crisis económica imperante condicionan y promueven respuestas del mismo orden que en 2004, solo que dirigidas hacia otros temas.

¿Qué sucedería si estas cuestiones fuesen dirigidas a una población concreta, en particular, a nuestros jóvenes? ¿Cuáles son las actitudes que a partir de los 18 años muestra este sector de la población española ante el terrorismo?

Objetivos

El presente estudio forma parte de un proyecto más amplio en el que nuestros objetivos radican en analizar las valoraciones que diferentes sectores de jóvenes (civiles, militares, universitarios, trabajadores) realizan acerca del terrorismo, sus causas, motivaciones, fines, formas de afrontamiento del problema, etc.

En el caso concreto de este trabajo, pretendemos un primer estudio de carácter descriptivo acerca de los conocimientos que universitarios de ciencias de la salud y de humanidades así como oficiales del Ejército español poseen acerca del terrorismo, sus grupos representativos, peligrosidad, repercusiones en los medios de comunicación y posible nivel de salud mental atribuida al terrorista.

Material y método

La muestra objeto de estudio la conforman:

- 54 oficiales del Ejército español que han acudido a la Academia de Artillería de Segovia. Sus edades oscilan entre los 22 y los 50 años (6 de ellos no respondieron

a la cuestión de su edad cronológica). Sus edades medias y distribución por sexo se recoge en la *tabla I*.

- 103 alumno/as procedentes de la Universidad Pontificia de Salamanca (UPSA) y de la de Valladolid (UVA). Agrupa a 52 estudiantes del grado de Periodismo y de 14 de Publicidad y Relaciones Públicas de la Universidad de Salamanca y 15 alumno/as del grado de Derecho más otros 22 de Publicidad y Relaciones Públicas de la de Valladolid, todos ellos encuadrables en el área de Humanidades. Las edades se encuadran entre los 18 y los 36 años (véase *tabla I*).
- 100 alumno/as de la Universidad de Sevilla (US), Facultad de Psicología, área de Ciencias de la Salud. En cuanto a la edad, esta oscila entre 19 y 49 años, valores promedios y el reparto por sexos se exponen en la *tabla I*.

Tabla I. Edades medias y distribución por sexo de los grupos muestrales a estudio

	EDAD MEDIA	N.º VARONES	N.º MUJERES	N.º TOTAL
MILITARES	30.54 Desv. 5.17	48 (88.88%)	5 (9.25%)	54
UPSA-UVA	20.6 Desv. 2.10	37 (35.92%)	66 (64.07%)	103
US	21.42 Desv. 2.47	19 (19%)	81 (81%)	100

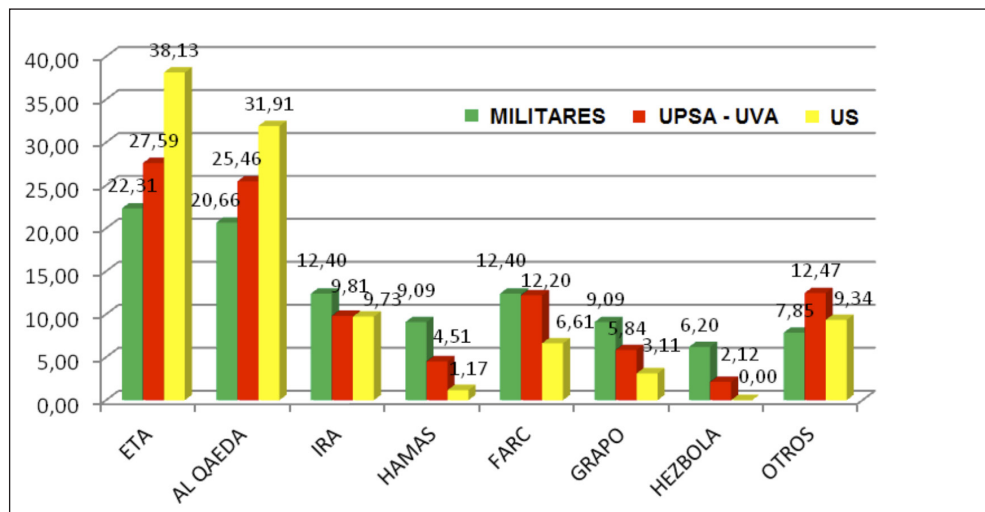
Todos ellos fueron estudiados a lo largo del curso académico 2011-2012, solicitándoseles su colaboración voluntaria y acudiendo a alguna de las clases que formaban parte de su organigrama docente habitual. Se les entregaba un cuestionario elaborado *ex profeso* y conformado por un total de 21 cuestiones, algunas de ellas con opciones de respuesta dicotómicas (SÍ/NO) y otras con varias alternativas y/o abiertas.

Del cuestionario original hemos seleccionado para este estudio aquellas preguntas más vinculadas al conocimiento de grupos terroristas, calificación personal de distintos grados de peligrosidad en función del contexto (bien europeo, bien español), influencia y repercusiones en los medios de prensa, estrategias de afrontamiento/solución del problema terrorista, posible justificación racional del terrorismo, logros positivos de tales acciones (si las hubiere), atribución del estado mental del terrorista y futuro esperado del fenómeno terrorista que acucia a la sociedad actual.

Resultados

A partir del análisis del *gráfico I*, evidenciamos que los grupos más conocidos por los componentes de las muestras son los habituales en los medios de comunicación nacionales (ETA, Al-Qaeda, IRA y las FARC). Tratándose de un entorno español es esperable que ETA aparezca como la organización más citada en primer lugar.

Gráfico I. Listado de grupos terroristas conocidos por los grupos estudiados



Tampoco es inusual que, como consecuencia de las referencias habituales en televisión, radio y prensa, Al-Qaeda ocupe el primer lugar cuando se trata de los grupos más citados en segundo lugar. Aun así, es curioso reseñar que en un porcentaje significativo de casos la grafía «Al-Qaeda» ha sido el resultado de reproducir sonidos. De esta forma nos hemos encontrado con: Al Qhaeda, Al Kaeda, Al Khaeda, Al Caeda, Kaeda, Al Qaedha, Ar Caeda, etc. Todo ello nos hace dudar acerca del verdadero conocimiento acerca de este grupo por parte de quienes han respondido. Algo similar, aunque no de forma tan marcada, lo hemos hallando en el caso de las FARC (FRAQ, FARQ...), Lira, Hizbulla, Herbulla, etc.

El caso de las FARC colombianas merece atención en el caso de los universitarios militares y de la UVA-UPSA, que lo han destacado bastante. Los primeros por el propio entorno de guerra que se vive en Colombia y que los alumnos militares tienen muy en cuenta. Por otro lado el caso de la UVA y UPSA, los profesores de historia y de ciencias políticas estaban hablando en esas fechas del conflicto colombiano y de la historia de América. Por el contrario los alumnos de la Universidad de Sevilla no lo citan con tanta frecuencia al no haberse producido alguna posible contaminación procedente de acontecimientos como los relatados.

Finalmente, aun cuando la vuelta a la lucha armada del IRA se ha hecho pública en el mes de julio del presente año, se trata de un grupo a identificar como el tercero de los más conocidos (a pesar de que el estudio se ha llevado a cabo en meses previos al mencionado comunicado del grupo irlandés), compartiendo dicho lugar con las FARC colombianas.

El GRAPO, en cuanto que no operativo, junto a Hezbolá o Hamás forman parte de los enumerados en una menor cuantía.

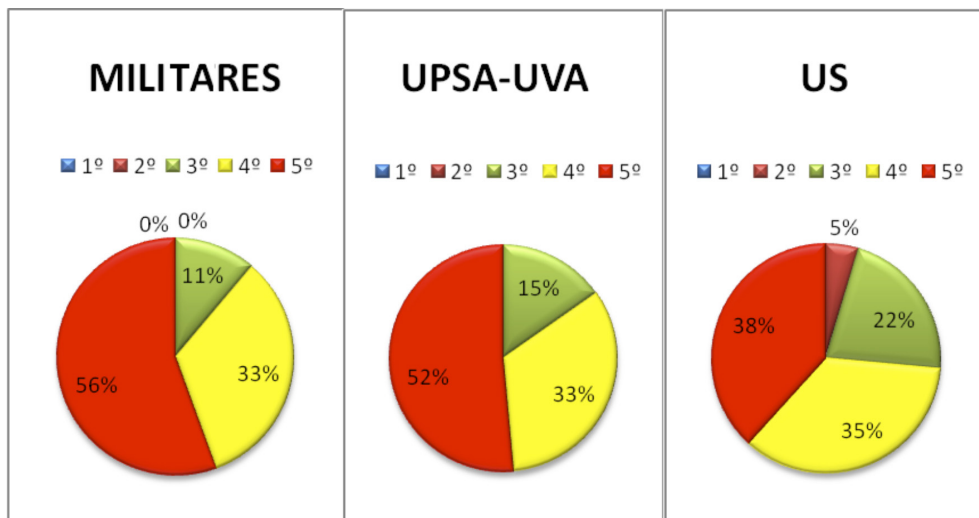
Una serie de respuestas carecen de una orientación clara o son fruto de un conocimiento parcial (incluidas en «OTROS»). Es el caso de plantear a personas concretas

en lugar de grupos: «Bin Laden, Sadam Husein» o el propio De Juana Chaos; aunque transexualizado en «Juana Chaos». Asimismo entrarían en esta clasificación afirmaciones genéricas tales como: grupos islamistas, neonazis o Ku-Klux-Klan.

Finalmente hallamos respuestas de orden disruptivo como el Fondo Monetario Internacional (FMI), EE. UU., Latin Kings o el Culto Schugden, que, precisamente por su repercusión, carecen por completo de significación y son fruto de posturas político-sociales muy concretas más que de análisis del fenómeno terrorista.

Este conocimiento es ¿de tipo profundo o superficial? La respuesta a esta cuestión se inclina más hacia la segunda opción. Así, a medida que pasan de enunciar un primer grupo a un segundo, tercero, cuarto o quinto, hallamos como el número de personas que dejan de responder se incrementa (*gráfico II*).

Gráfico II. Porcentaje de personas que dejan en blanco cada opción



Un simple cálculo nos permite afirmar que el 89% de los universitarios militares, el 85% de los procedentes de las universidades de Salamanca y Valladolid y el 73% de los procedentes de la Universidad de Sevilla no enuncian más de 3 grupos terroristas. Valores que se incrementan aún más si establecemos en nivel de referencia tan solo en dos organizaciones.

Continuando con nuestro análisis, si nos planteamos no ya el conocimiento, si no la repercusión que dichos grupos pueden tener en cuanto a su peligrosidad ya para Europa ya para España, abordamos un sondeo más específico y así poder determinar de una forma más objetiva su rango.

Los gráficos III a VIII recogen los resultados obtenidos.

Gráfico III. Niveles de peligrosidad para Europa según el grupo de universitarios militares

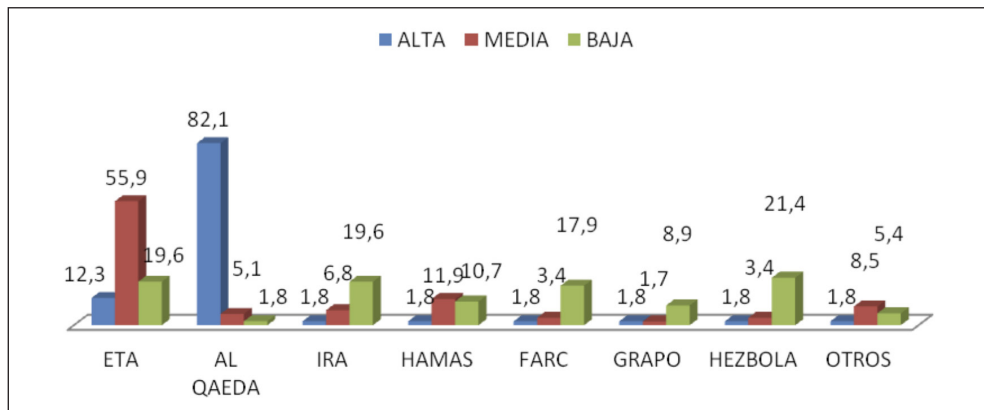


Gráfico IV. Niveles de peligrosidad para Europa según el grupo de universitarios de humanidades

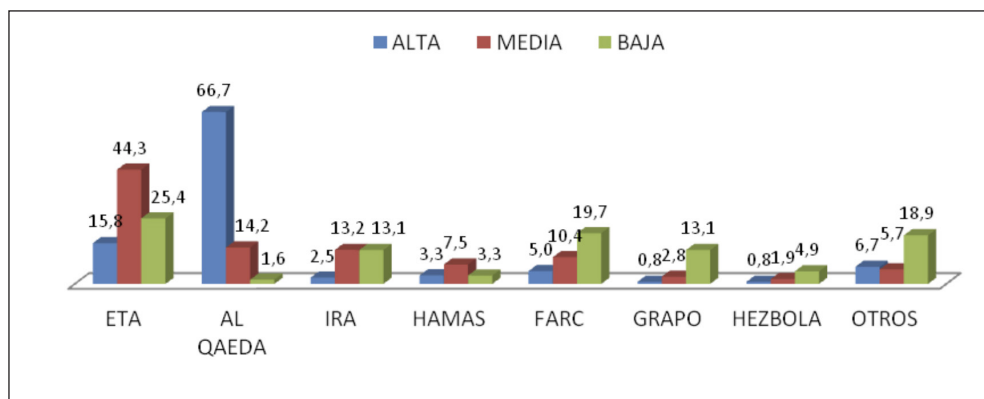
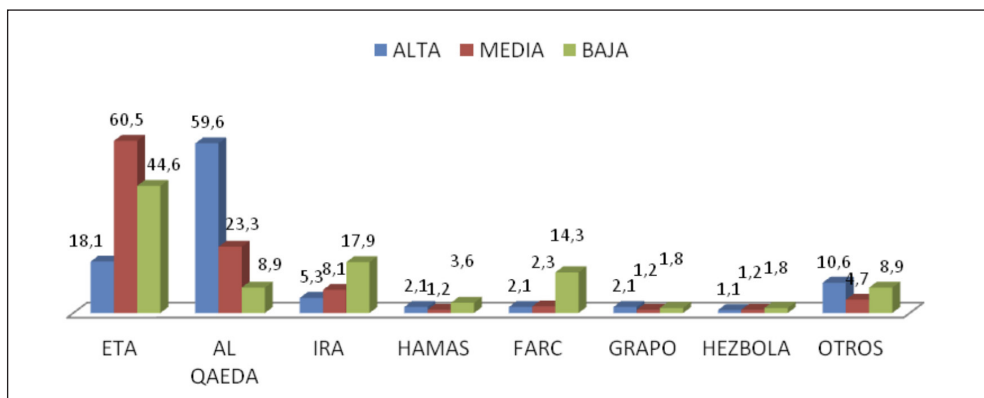


Gráfico V. Niveles de peligrosidad para Europa según el grupo de universitarios de ciencias de la salud



Al Qaeda y ETA son identificados como grupos de *alta peligrosidad* en el primer caso y *media* en el segundo. Las respuestas referentes a organizaciones extintas (GRAPO e IRA, en el momento del estudio) y otros más localizados geográficamente fuera de las fronteras de la UE (FARC, HAMÁS, Hezbolá, etc.) denotan una carencia de información auténtica tanto acerca de su ubicación como de sus objetivos.

Si esta cuestión la trasladamos al ámbito español (gráficos VI a VIII) se evidencia lo siguiente:

Gráfico VI. Niveles de peligrosidad para España según el grupo de universitarios militares

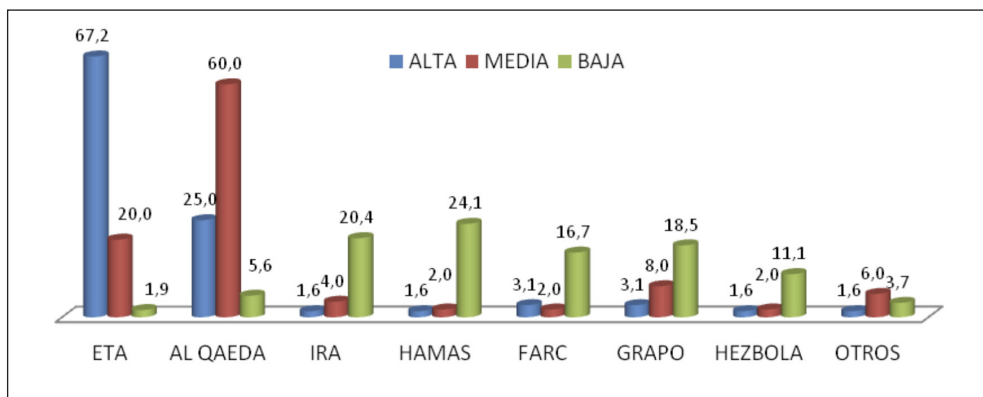
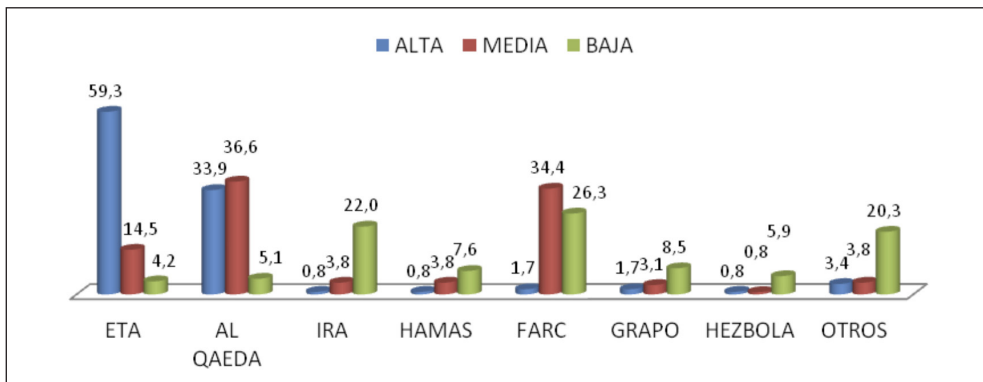
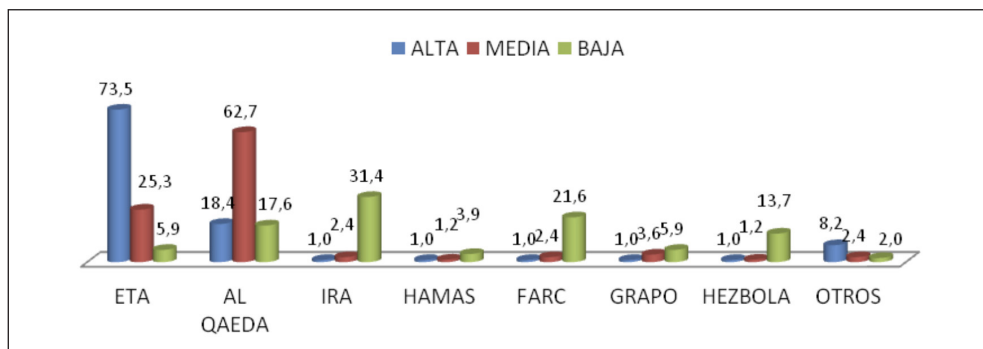


Gráfico VII. Niveles de peligrosidad para España según el grupo de universitarios de humanidades



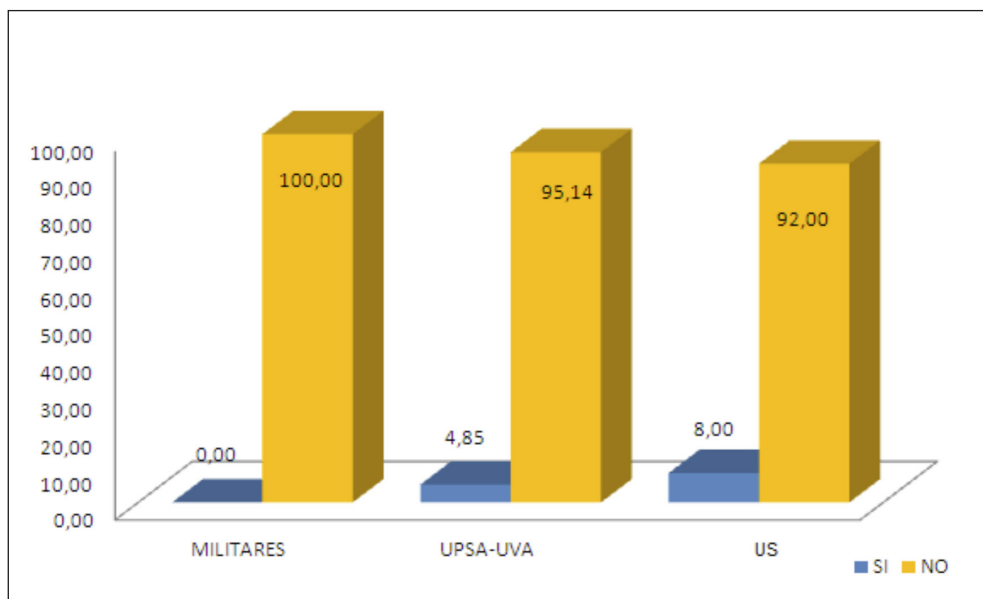
A nivel nacional la continuidad de respuestas es la tónica dominante, aunque en esta ocasión ETA y Al Qaeda polarizan dicha peligrosidad, tanto en los niveles altos como medios. El impacto del atentado del 11M de 2004 por parte de Al Qaeda o la larga sucesión de diferentes modalidades de atentados por parte de ETA ha marcado la concepción incluso de unas muestras de población joven, a pesar del abandono de la lucha armada por parte de este último. No obstante continuamos hallando respuestas alejadas del contexto español (HAMÁS, FARC) o carentes de valor a causa de hacer referencia a organizaciones inactivas (GRAPO, IRA) e incidiendo así en la evidencia de ausencia de unos conocimientos ajustados a una realidad circundante.

Gráfico VIII. Niveles de peligrosidad para España según el grupo de universitarios de ciencias de la salud



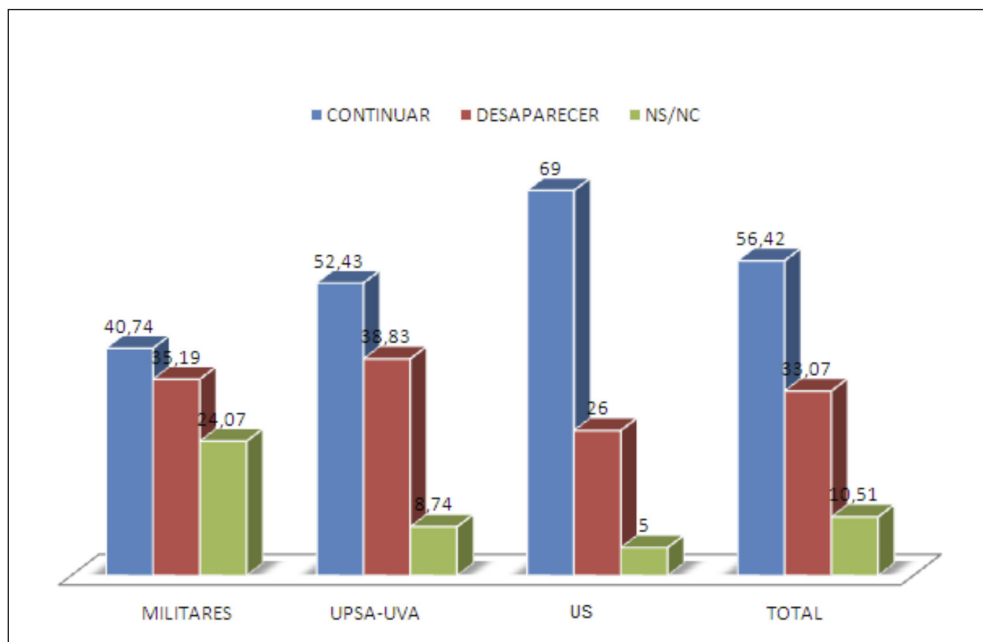
El gráfico IX nos facilita la opinión de los encuestados acerca de la posible justificación de los actos (violentos o no) que estos grupos suelen llevar a cabo con el fin de lograr sus objetivos. Sin lugar a dudas es evidente que no se concibe una justificación racional y operativa. Todos los encuestados coinciden de forma significativa en ello.

Gráfico IX. Justificación de los actos terroristas



¿Cuál es la estimación acerca del futuro de los actos de terror y los grupos que los implementan? El gráfico X proporciona una cierta diversidad al respecto. Mientras desde el ámbito militar las posturas entre «desaparición» y «permanencia» no son excesivamente lejanas, no ocurre lo mismo entre los estudiantes de Humanidades (UPSA-UVA) o de Psicología (US), especialmente en el caso de estos últimos. Tal y como se puede comprobar, el posicionamiento global, en definitiva, es pesimista y se orienta hacia una pervivencia del fenómeno.

Gráfico X. Futuro del terrorismo



Dada la citada actitud pesimista a corto y/o medio plazo, ¿cuáles serían las acciones más adecuadas a implementar con el fin de afrontar este fenómeno?

La orientación se plantea predominantemente hacia actos de índole policial y política, quedando los de tipo militar y económico, postergados (tabla II).

Tabla II. Prevalencia de acciones ante el terrorismo

ACTUACIONES	MILITARES (N:54)	UPSA-UVA (N: 103)	US (N: 100)
POLICIALES	46 (85.18%)	70 (67.96%)	69 (69%)
POLITICAS	46 (85.18%)	85 (82.52%)	88 (88%)
MILITARES	34 (62.96%)	43 (41.74%)	41 (41%)
ECONOMICAS	31 (57.40%)	16 (15.53%)	23 (23%)

Dichas acciones, ¿deben llevarse a cabo de forma individual o conjunta? (tabla III). Los universitarios provenientes del ámbito militar se muestran partidarios de intervenciones conjuntas (conjugando en la medida de lo posible las cuatro medidas propuestas clásicamente ante esta problemática), los civiles, por el contrario, se inclinan hacia posturas en las que se recurre de manera simultánea a alternativas de

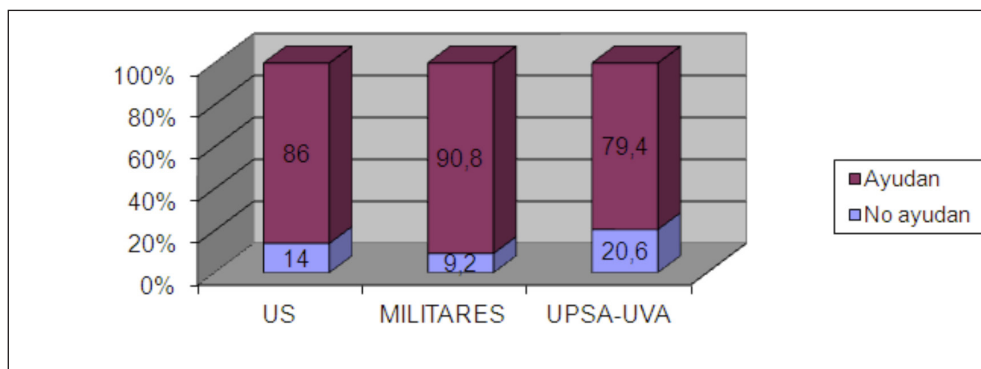
negociación y diálogo (políticas) y coercitivas (policiales) como ya se ha comprobado. Sí que es evidente en todas las muestras el rechazo hacia reacciones estatales exclusivamente contundentes es decir, integrando las medidas policiales y las militares.

Tabla III. Coordinación de actuaciones ante el terrorismo

ACTUACIONES	MILITARES (N:54)	UPSA-UVA (N: 103)	US (N: 100)
INTEGRADAS (4 MODALIDADES)	22 (40.74%)	9 (8.73%)	12 (12%)
PROACTIVAS (POLIC + MILIT)	2 (3.70%)	3 (2.91%)	4 (4%)

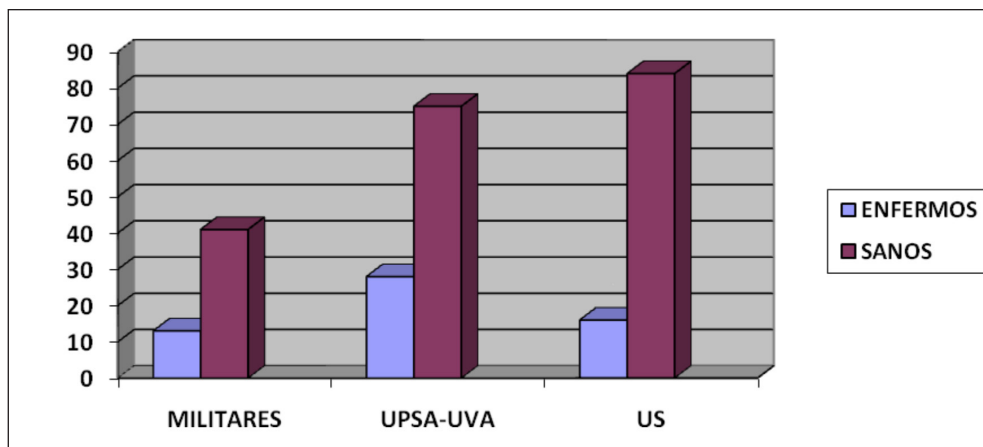
¿Qué papel juegan los medios de comunicación en el caso de la difusión de los hechos que llevan a cabo estas agrupaciones violentas? ¿La facilitación de las repercusiones de los mencionados hechos, en virtud de la libertad de prensa, supone una ayuda impensada? El gráfico XI deja clara la opinión de los encuestados al respecto. Si bien el derecho es innegable, precisamente de dicho ejercicio obtienen un marcado beneficio aquellos que recurren a la violencia como medio de imposición de sus posturas.

Gráfico XI. Ayuda involuntariamente los medios de comunicación a los grupos terroristas



Finalmente, el gráfico XII nos permite apreciar de una forma rápida que la consideración acerca de la salud mental de las personas integradas en las organizaciones terroristas no es puesta en duda. En todos los grupos muestrales se incide acerca de que dicho estado mental se aleja de la presencia de una enfermedad que trastorne su capacidad volitiva. En el caso de los estudiantes de la Universidad de Sevilla (US) dicho posicionamiento es más evidente dado que precisamente su formación universitaria se orienta hacia este tipo de problemática.

Gráfico XII. Salud mental de los terrorista



Conclusiones

A partir del análisis llevado a cabo es viable llegar a las siguientes conclusiones:

- Las muestras universitarias analizadas poseen escasos conocimientos acerca del fenómeno terrorista.
- No podemos pensar que exista, en su caso, una elaboración estructurada de la información que facilite un análisis racional de la problemática.
- No existen marcadas diferencias entre los diferentes grupos cuanto a formas de afrontar el terrorismo y su futuro a corto y medio plazo.
- Destaca una tendencia a la integración de las medidas policiales y políticas, así como un rechazo del uso exclusivo de los medios coercitivos.
- La duda acerca de la salud mental del terrorista es mínima, no se cuestiona.
- Finalmente, el conflicto entre medios de información y terrorismo se solventa a partir del reconocimiento de la simbiosis existente y del beneficio que los delincuentes obtienen de la difusión de sus actos.

Bibliografía

- BARGH, J. A., CHAIKEN, S., GOVENDER, R. y PRATTO, F. (1992): «The generality of the automatic attitude activation effect». *Journal of Personality and Social Psychology*, 62, 893-912.
- BRIÑOL, P., HORCAJO, J., BECERRA, A., FALCES, C. y SIERRA, B. (2002): Cambio de actitudes implícitas. *Psicothema*, Vol. 14, n.º 4, pp. 771-775.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2004). *Barómetro de Abril*. Estudio n.º 2.561. Acceso en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2560_2579/2561/Es2561.pdf.

- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2012): *Barómetro de julio*. Estudio n.º 2.951. Acceso en http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2940_2959/2951/Es2951.pdf.
- GREENWALD, A.G. y BANAJI, M.R. (1995): «Implicit social cognition: Attitudes, self-esteem, and stereotypes». *Psychological Review*, 102, 4-27.
- JENKINS, B. M. (1975): «International Terrorism: A New Mode of Conflict». En Carlton, D. y Schaerf, C. (Eds.): *International Terrorism and World Security* Londres: Croom Helm.
- PETTY, R. E. y WEGENER, D. T. (1998): «Attitude change». En D. Gilbert, S. Fiske, y G. Lindzey (Eds.), *The Handbook of Social Psychology* (4th ed.). New York: McGraw-Hill.
- RODRÍGUEZ-GONZÁLEZ, J. M. y CEBALLOS, M.^a P. (2012): ¿Lobos solitarios o asesinos en Masa?. En: Cátedra Cervantes y Universidad de Zaragoza. *Actas del XIX Curso Internacional de Defensa*. Zaragoza: Academia General Militar y Universidad de Zaragoza.
- SCHMIDT, A. y JONGMAN, A. I. (1988): *Political Terrorism*. Swidoc, Amsterdam.
- U.S Department of State (2012). Foreign Terrorist Organizations. Bureau of Counterterrorism. Acceso en: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/195553.html>.

UN ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO MILITAR Y SU IMPACTO SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

D. GREGORIO GIMÉNEZ ESTEBAN

Licenciado en Ciencias Económicas

Doctor en Economía por la Universidad de Zaragoza

Profesor de Economía aplicada

D.^a NATALIA OSPINA PLAZA

Licenciada en Economía

Universidad Autónoma de Occidente de Cali, Colombia

Máster en Economía por la Universidad de Zaragoza

Resumen

El presente trabajo realiza un análisis de la evolución del gasto militar mundial a lo largo de las dos últimas décadas. El escenario estratégico internacional que surge tras la guerra fría y la reciente crisis económica han hecho que el peso militar europeo haya disminuido en favor de Estados Unidos y nuevas potencias emergentes. El gasto militar tiene una fuerte relación con la actividad económica. Entre otros efectos, incentiva el desarrollo de las industrias nacionales de defensa. El gasto en defensa va acompañado de fuertes inversiones en capital físico y humano e innovación, factores clave en el crecimiento económico. Sin embargo, también puede desembocar en déficits públicos excesivos, lo que perjudicaría el crecimiento. En el trabajo testamos la hipótesis de que un mayor gasto en defensa vaya ligado a un mayor crecimiento económico. El análisis estadístico que llevamos a cabo, basado en gráficos de dispersión, no muestra evidencia de que un mayor gasto en defensa repercuta en mayor crecimiento, ni en el caso de las economías europeas ni trabajando con otros grupos de países.

La evolución del gasto en defensa

El gasto en defensa condiciona tanto la cantidad del armamento y personal militar a disposición de los ejércitos como su calidad. Así, un mayor presupuesto, permite, por un lado, contar con más personal y mejor preparado. Por otro lado, con más material bélico y tecnológicamente más avanzado. Por tanto, el gasto en defensa constituye un indicador del potencial bélico que poseen los ejércitos. El gráfico 1 recoge la evolución del gasto mundial en defensa desde finales de la década de 1980 hasta 2011. En él se

aprecia una abrupta caída del gasto mundial en defensa a lo largo de la década de 1990. Esta caída es consecuencia del nuevo escenario geoestratégico mundial que surge tras el desmoronamiento del régimen soviético, y que pone fin a la era bipolar en la que las dos grandes superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, pugnaban por expandir su área de influencia.

Un elemento fundamental en la lucha de poderes durante la guerra fría era la supremacía militar, que llevaba a Estados Unidos y sus aliados, por un lado, y a la Unión Soviética y su esfera de influencia, por el otro, a destinar grandes cantidades de recursos a gasto militar. Como consecuencia del final de esta etapa histórica, el presupuesto militar mundial se reduce en una tercera parte entre 1988 y 1995. A partir de este año se estabiliza hasta 1999. El personal militar pasó de 28,6 millones en 1989 a 21,3 millones en 1999. El nuevo escenario afectó especialmente a Europa. A lo largo de la década de 1990, el presupuesto de defensa de Francia, el Reino Unido y Alemania se redujo en un 20%. El de los 15 países de la Unión Europea, un 14%.

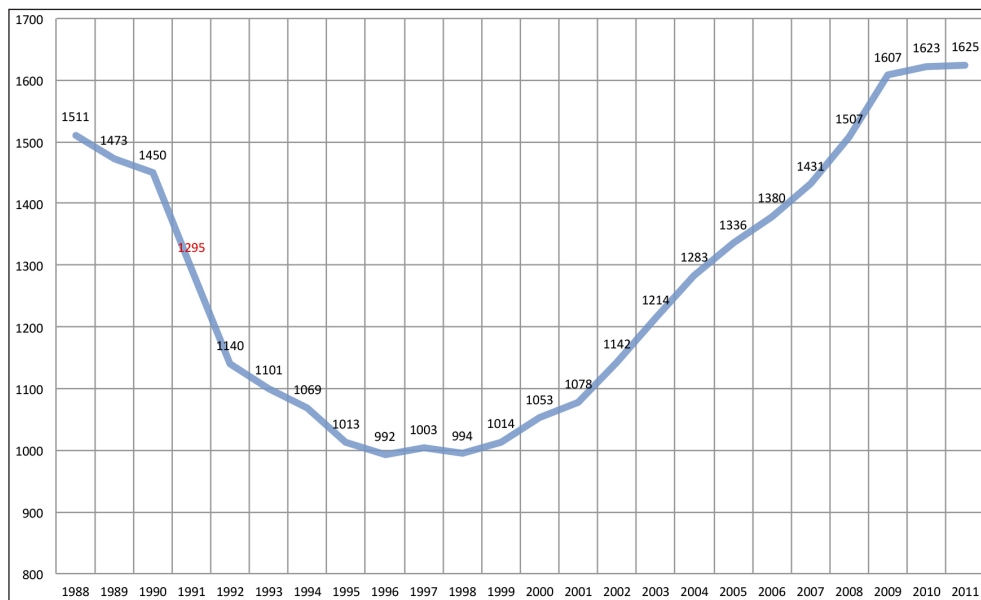
En los años 2000-2001 se produce un cambio brusco de tendencia y el presupuesto en defensa empieza a crecer hasta alcanzar cifras, a finales de la década, que superan al gasto militar en defensa durante la guerra fría. El motivo es la sensación global de inseguridad consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Este hecho, así como posteriores ataques y atentados, como los de Madrid y Londres, llevan a Estados Unidos y sus aliados a plantearse como prioridad estratégica la lucha contra la amenaza terrorista internacional. El resultado es el desencadenamiento de las operaciones militares en Afganistán e Irak. Como consecuencia del nuevo clima de inseguridad y del surgimiento de potencias emergentes –en un sentido económico, político y militar– en Asia Meridional y Pacífico, el gasto militar mundial aumenta en más del 50% entre 2000 y 2008. Los mayores incrementos se producen en Estados Unidos y en países del este y sur de Asia, como China, India, Corea del Sur o Singapur. En el mismo periodo, el gasto en defensa se mantuvo estable en Europa y Japón.

A partir del año 2009 se produce un nuevo estancamiento en el gasto militar, que no experimenta variaciones significativas entre 2009 y 2011, en términos reales. Este estancamiento es consecuencia, esta vez, de la fuerte crisis que desde 2008 azota a la economía mundial, y que tiene virulentos efectos en las economías más desarrolladas, que son las que destinan un mayor presupuesto a defensa. El gasto militar en 2011 ascendió, a 1.738 miles de millones de dólares, lo que se correspondía con el 2,5% del PIB mundial. La crisis marcará, indudablemente, la evolución del gasto en defensa durante los próximos años.

La distribución del gasto en defensa

De acuerdo a las cifras del SIPRI, la región que presenta el mayor incremento en gasto militar en la última década, en términos porcentuales, ha sido el Norte de África –debido al significativo incremento del gasto en Argelia–. También se han incrementado, por orden de importancia relativa, los presupuestos militares de Europa del Este, este de Asia, centro y sur de Asia y Norteamérica. Por el contrario, Europa occidental y central ha sufrido un ligero recorte en el mismo periodo.

Gráfico 1. Gasto militar mundial en miles de millones de dólares constantes de 2010. 1988-2011

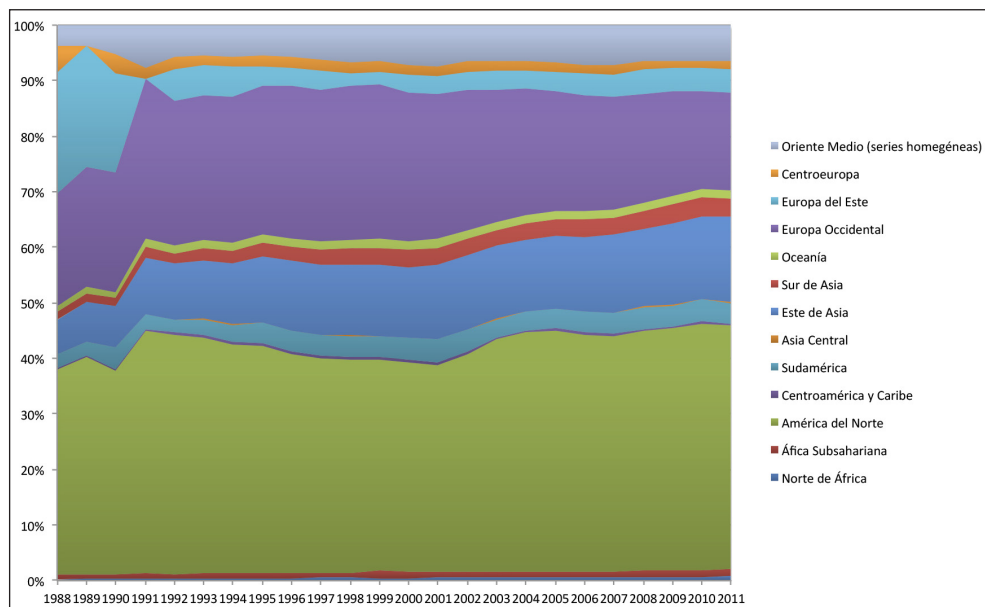


Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI). La cifra de 1991 es una estimación propia elaborada como la media del gasto militar en 1990 y 1992.

Estados Unidos, es el país líder con un 41% del gasto mundial en defensa. La profunda crisis de final de la década por la que atraviesa la economía mundial se ha traducido en un riguroso control del presupuesto de defensa, incluso en los Estados Unidos. Con todo, la región donde más se ha sentido el recorte presupuestario ha sido Europa occidental y central. El esfuerzo ha sido particularmente importante en las economías más afectadas por la crisis, que en el caso de Europa occidental se corresponde con los países que han atravesado la crisis de la deuda: Grecia, Italia, España o Irlanda. El recorte ha afectado en menor medida a las tres mayores potencias militares de la zona: Reino Unido, Francia y Alemania, aunque de prolongarse la crisis, los recortes acabarán siendo más severos. La situación económica por la que atraviesa Europa acabará repercutiendo en los próximos años en su poderío militar. Y, a pesar de que la suma del gasto en defensa realizada por los países de la Unión Europea ubique a la zona en el segundo lugar, después de Estados Unidos, cada vez es mayor el peso internacional que tienen potencias emergentes como Rusia o China, en detrimento de Europa. Así, el gasto militar chino supone un 8,2% del gasto total en 2011 y el ruso un 4,1%, muy por encima del de Reino Unido o Francia, que individualmente alcanzan el 3,6%.

La región de América Latina ha experimentado también un recorte significativo en los últimos ejercicios y si se descuenta el efecto de Argelia, el gasto en África se ha mantenido estable.

Gráfico 2. Distribución del gasto mundial en defensa. 1988-2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SIPRI.

El gráfico 2 permite observar, en términos reales, la evolución del peso del gasto militar por regiones desde finales de la década de 1980 hasta 2011. Dicho gráfico confirma el declive gradual de Europa occidental y central, especialmente desde finales de la década de 1990. Así, mientras el tradicional aliado de Europa, los Estados Unidos, experimentaron un retroceso constante durante la década de 1990 pero con el cambio de década recuperaron rápidamente los niveles relativos de gasto anteriores, el declive del peso del gasto militar europeo ha sido constante e inexorable.

Al igual que América del Norte, Oriente Medio y Centroamérica y Sudamérica no han experimentado cambios apreciables. Otras regiones como Asia central, África subsahariana o norte de África no tienen un peso significativo.

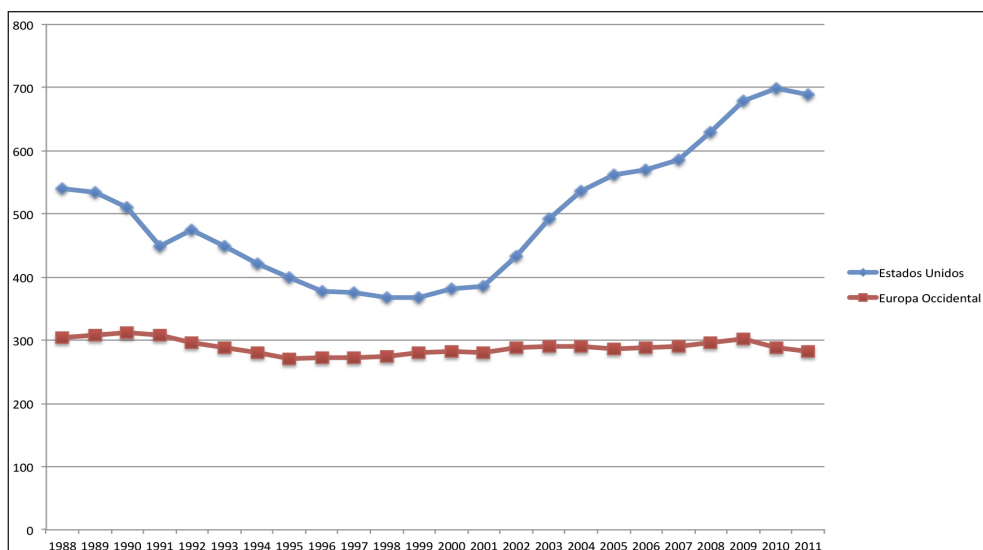
Frente al resto, las regiones de sur y este de Asia han visto incrementar de manera importante su peso militar mundial, hasta alcanzar un peso relativo significativo. Esto ha sido consecuencia tanto de la cuantiosa inversión en gasto militar, como porcentaje del PIB, que realizan países de la región –Pakistán, Singapur o India– como del cada vez mayor peso bruto del PIB de economías como la de China o India, cuyas elevadas tasas de crecimiento se traducen en ingentes volúmenes de riqueza nacional que dedicar a gasto público.

El gasto europeo en defensa

El gráfico 3 compara la evolución del gasto militar en términos constantes de Europa Occidental y Estados Unidos entre 1988 y 2011. Europa ha mantenido constante el

gasto, mientras que Estados Unidos lo redujo considerablemente en la década de 1990. Esto permitió que ambas regiones convergieran de forma importante en esfuerzo militar entre 1995 y 2000. Pero la fuerte tendencia al alza experimentada en la primera década del siglo XXI por el gasto norteamericano ha tenido como consecuencia que, en la actualidad, este supere al gasto europeo en un factor de más de dos. El mantenimiento de las cordiales relaciones militares y políticas entre las dos áreas permite a los europeos relajar un tanto su esfuerzo militar, confiando en la potencial ayuda de su aliado estratégico. Esto es algo que no es visto con buenos ojos por algunos políticos y militares norteamericanos, que demandan un mayor esfuerzo europeo en materia militar.

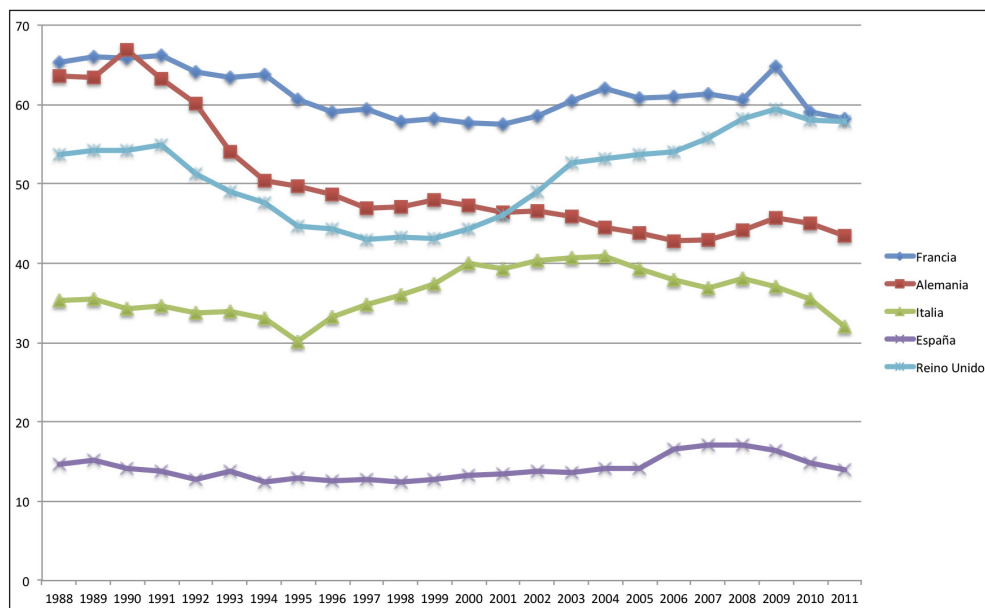
Gráfico 3. Gasto militar en miles de millones de dólares constantes de 2010. Estados Unidos y Europa Occidental. 1988-2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SIPRI.

El gráfico 4 desagrega la evolución del gasto militar de los cinco países con mayor presupuesto militar de Europa Occidental. Existe un claro decrecimiento del gasto militar alemán durante el periodo analizado, tendencia también apreciable, pero mucho más moderada en el caso de Francia. El gasto militar italiano se incrementa hasta la primera mitad de la década de 2000 para luego descender fuertemente, afectado por la crisis, que le ha llevado a recortar su gasto en defensa en un 16% en 2011. La estabilidad en el gasto en defensa español durante el periodo analizado se rompe al final del mismo, también por efecto de la crisis, que llevó a España a recortar su presupuesto en un 18% en 2011. El único país donde se aprecia una tendencia creciente es Reino Unido, que tras disminuir fuertemente su gasto militar en la década de 1990, lo aumenta vigorosamente en la década de 2000. Así, sigue una senda similar a la de los Estados Unidos, país con el que tradicionalmente mantiene una estrecha colaboración militar. Con todo, la crisis también ha afectado a la estrategia británica de defensa, provocando un estancamiento de su gasto en los tres últimos ejercicios. Además, se prevén recortes importantes en los próximos.

Gráfico 4. Gasto militar en miles de millones de dólares constantes de 2010. 1988-2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SIPRI.

Con el fin de observar el esfuerzo relativo de cada país en materia de defensa, se suele recurrir al análisis de su gasto en defensa como proporción del PIB. El gráfico 5 nos permite comparar el esfuerzo de las principales potencias europeas en relación a otros países. Frente al mantenimiento e incluso incremento del esfuerzo relativo de potencias como Estados Unidos, Rusia o China, los países europeos han experimentado una tendencia decreciente en su esfuerzo relativo. Además, como sus tasas de crecimiento económico son inferiores, el incremento en riqueza no ha compensado este menor esfuerzo, todo ello ha tenido como consecuencia descensos en términos absolutos en el gasto militar.

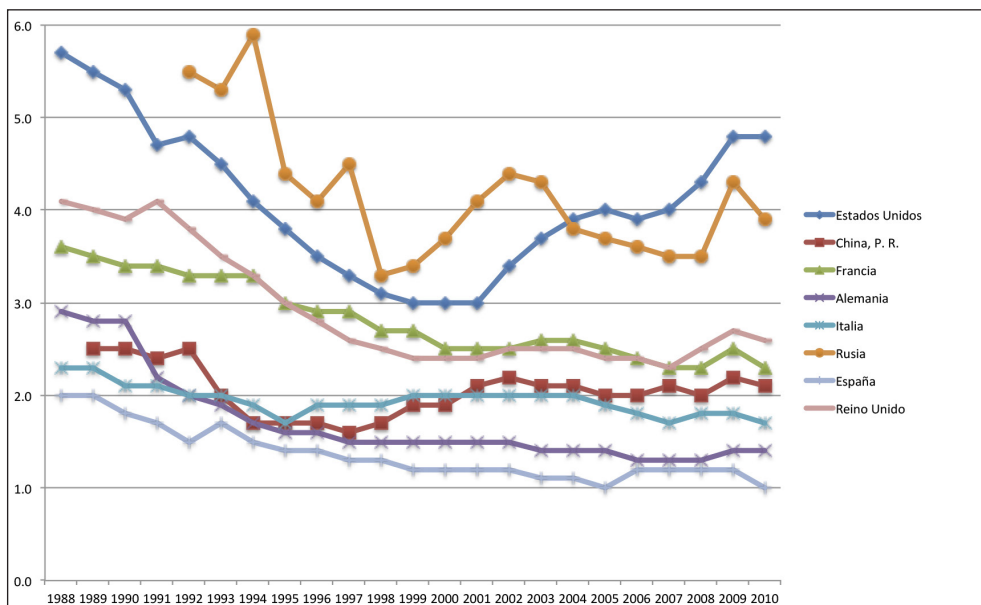
Al contrario de lo que pasa en Europa, el estancamiento en esfuerzo en gasto militar chino –frente a Estados Unidos o Rusia–, se ha visto compensado por el fuerte crecimiento de su PIB, que permite al país aumentos significativos en términos absolutos en gasto militar. Hay que señalar, además, que algunos analistas cuestionan las cifras facilitadas por las autoridades chinas, que no evidenciarían el verdadero esfuerzo militar del país.

Gasto militar e industria de defensa

Existe una fuerte relación entre gasto militar e industria de defensa. Los gobiernos nacionales han sido, tradicionalmente, un cliente preferencial de las empresas de defensa de sus respectivos países. Así, la fuerte reducción que se produjo en los presupuestos de defensa de muchas naciones desarrolladas en la década de 1990 obligó a fuertes reestructuraciones en sus industrias de defensa, que desembocaron en una reducción

importante de sus plantillas, una mayor concentración en el sector, un rediseño de los objetivos empresariales y una reorientación de los recursos hacia nuevos productos y servicios.

Gráfico 5. Porcentaje del gasto en defensa en relación al PIB. 1988-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SIPRI.

En los últimos años, hemos asistido a un intenso proceso de globalización que ha tenido dos consecuencias. Por un lado, cada vez son más habituales los acuerdos de colaboración transnacionales en la industria de defensa, en forma de *joint ventures*, subcontratas, fusiones o adquisiciones. Estas prácticas son consecuencia de la reducción en los presupuestos nacionales de defensa, el mayor esfuerzo a realizar en materia de gasto en I+D para ser competitivo, las menores trabas a la exportación y el incremento de la competencia. Esta tendencia se ha impuesto en el sector de defensa europeo, donde incluso se ha constituido una denominada «industria europea de defensa», dada la importancia de los acuerdos de colaboración. Esta se materializa en la creación de enormes empresas con intereses transnacionales, como EADS, BAE Systems o Thales. Asimismo, algunos de los proyectos europeos de defensa más conocidos tienen también un carácter transnacional, como el Eurofighter o el AM400. Otra manifestación del proceso de globalización es que cada vez es más frecuente exportar una parte significativa de la producción. Nuevamente, este tipo de actividades son especialmente importantes en el caso europeo. Así, empresas como BAE Systems o Thales exportan más de un 75% de su producción. Este fenómeno también tiene gran importancia para otras potencias armamentísticas como Israel o Rusia. Incluso los Estados Unidos están participando en proyectos internacionales de fabricación y venta como en el caso del F35 Joint Strike Fighter Program, o la venta de los F-15 y F-16 o los tanques M-1A1.

Todos estos procesos plantean fuertes interrogantes en aspectos como la seguridad, la colaboración o la dependencia militar y económica.

La reducción del presupuesto militar ha tenido como consecuencia la internacionalización de la producción y venta de armamento. Con todo, los propios gobiernos siguen siendo un cliente muy importante de la industria de defensa. La fuerte vinculación entre el gasto en defensa gubernamental y las industrias de defensa nacionales propicia el sostenimiento de muchos programas de I+D, a través de las políticas de compras, subvenciones, y proyectos conjuntos de investigación. Los gobiernos se han convertido además en aliados importantes de sus empresas nacionales a la hora de negociar acuerdos de ventas de armas. En este campo, las relaciones internacionales y las contraprestaciones estratégicas, como son los acuerdos económicos o tecnológicos de colaboración entre gobiernos, son vitales en las negociaciones. Además, aunque cada vez existen menos limitaciones a la venta de armas convencionales, los gobiernos todavía ejercen una función clave, pudiendo vetar la venta de armas de sus industrias nacionales a determinados países.

La tabla 1 evidencia la estrecha relación entre gasto nacional en defensa e importancia de la industria militar. En la tabla se ubican los principales productores de armas, divididos en tres o cuatro niveles, en función de su importancia como productores, asignada por tres expertos en el mercado mundial de armas, desde los innovadores críticos a los países con limitada capacidad. Los grandes productores de armamento –Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia– producen el 85% de las armas a nivel mundial.

Tabla 1. Industria armamentística mundial

Nivel	Descripción	Keith Krause	Andrew Ross	Richard Bitzinger
1	Innovadores críticos	EE.UU y Rusia (U.R.S.S.)	EE.UU y Rusia (U.R.S.S.)	EE.UU, Rusia, Francia, Alemania, Italia y Reino Unido
2	Adaptadores y modificadores de tecnologías militares avanzadas	Europa Occidental	China, Francia, Alemania, Italia, Japón, Suecia y Reino Unido y otros países desarrollados con alta capacidad armamentística.	<ul style="list-style-type: none"> Países industrializados que producen tecnologías sofisticadas (Ej. Australia, Canadá, Rep. Checa, Noruega, Japón y Suecia) Países de nueva industrialización (Ej. Argentina, Brasil, Indonesia, Irán, Israel, Singapur, Sudáfrica, Corea del Sur, Taiwan y Turquía) Países en desarrollo con industrias de defensa grandes pero que todavía no poseen la capacidad innovadora para crear armas convencionales con alto grado de sofisticación (Ej. China e India)
3	Países que copian y reproducen las tecnologías de defensa existentes	Restantes países	Países pequeños industrializados, países en desarrollo y de nueva industrialización (Ej. Brasil, Israel, India, Corea del Sur y Taiwan)	Países con capacidad muy limitada (Ej. Egipto, México y Nigeria)
4	Países con capacidad muy limitada		Países con capacidad muy limitada (Ej. México y Nigeria)	

Fuente: elaboración propia a partir de Bitzinger (2009).

La conclusión que se extrae es que los países con mayor capacidad productora son los que destinan un mayor presupuesto a gasto militar. Conforme disminuye el presupuesto la capacidad en la producción de armas se hace más limitada.

Gasto en defensa y crecimiento económico

Hemos visto la fuerte relación que existe entre gasto militar e industria de defensa. Algunos políticos y economistas sostienen que el gasto en defensa contribuye a generar crecimiento económico, en gran medida porque facilita el desarrollo de una industria armamentística local. El gasto en defensa va a tener importantes externalidades positivas sobre la actividad económica. Así:

En primer lugar, el gasto en defensa genera empleo. Los ejércitos e industria de defensa de las economías en vías de desarrollo son intensivos en mano de obra. Por otra parte, los países desarrollados han asistido en los últimos años a la denominada *Revolution in Military Affairs*. Así, existe cada vez una mayor vinculación entre la moderna industria de defensa y las nuevas tecnologías de la información. Este hecho ha llevado a que el sector de la defensa en los países desarrollados necesite cada vez mayores inversiones en I+D y demande personal altamente cualificado. Por tanto, en países desarrollados, contribuye a generar puestos de trabajo de alta cualificación.

En segundo lugar, la inversión en defensa contribuye a generar infraestructuras como puertos, aeropuertos, ferrocarriles, bases militares o instalaciones de telecomunicación. De acuerdo a los economistas neoclásicos, existe un fuerte vínculo entre inversión en capital físico y crecimiento (véase Acemoglu, 2008, c. 2, 3 y 5). Por tanto, las fuertes inversiones que requiere el sector de la defensa contribuirán a generar crecimiento.

En tercer lugar, la industria de defensa está cada vez más globalizada y su desarrollo implica un dinamismo tanto en el intercambio comercial como en la firma de acuerdos de colaboración entre empresas transnacionales.

En cuarto lugar, la industria de defensa tiene en los países desarrollados un componente tecnológico cada vez más importante. Este tipo de especialización en actividades intensivas en innovación permite a los países desarrollados aproximarse a la frontera tecnológica. Dichas actividades son cada vez más especializadas y rentables y generan un alto valor añadido.

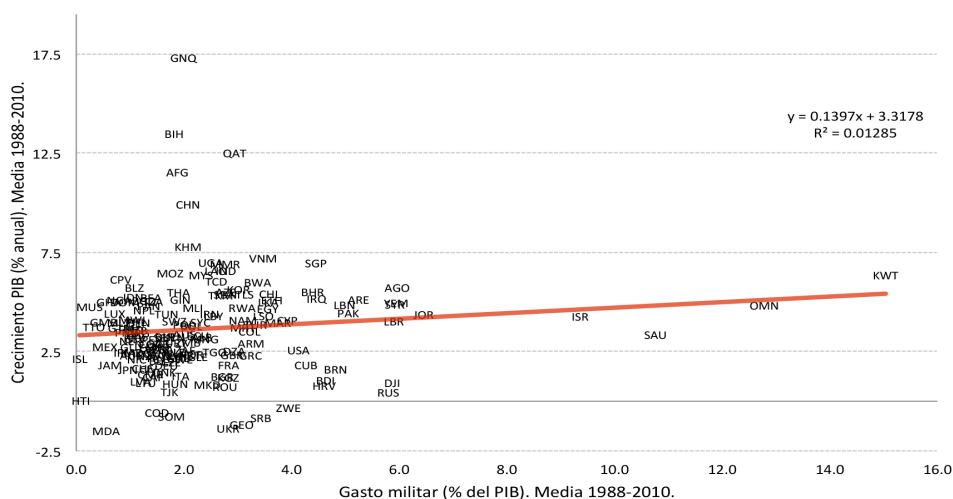
En quinto lugar, hay que señalar la importancia de los *spin offs* y *spin ons* tecnológicos. Los primeros irían del sector militar al civil, y los segundos, del civil al militar. Ambos implican la existencia de externalidades positivas importantes. En las décadas de 1950 y 1960 se argumentaba que el sector militar contribuía al desarrollo de sectores que acaban teniendo gran importancia en el ámbito civil como la industria aeronáutica o la energía atómica (véase Ruttan, 2006). Con todo, a veces se ha cuestionado este argumento y se ha planteado que los efectos positivos hubieran sido iguales o mayores si los grandes presupuestos públicos de investigación en el campo de la defensa se hubieran destinado directamente a proyectos civiles. En la actualidad, cada vez tienen

más importancia los efectos de *spin ons* tecnológicos, hasta el punto de que el liderazgo tecnológico en numerosas cuestiones relacionadas con la defensa recae en el sector civil, como en el caso de la seguridad informática, las telecomunicaciones o la biotecnología. Por tanto, las necesidades militares se traducen en contratos importantes para empresas especializadas en tecnologías avanzadas y en estímulo a la investigación civil.

Por todo lo visto, el gasto militar potencia la inversión en factores de crecimiento económico como son el desarrollo de innovación, o la inversión en capital físico y humano, lo que tendrá consecuencias positivas para el crecimiento. Sin embargo, algunos economistas ponen en duda, en primer lugar, el sentido de la causalidad entre gasto en defensa y crecimiento, argumentando que es el mayor crecimiento el que puede desembocar en una búsqueda de un mayor peso militar y, por tanto, desencadenar un mayor gasto en defensa. En segundo lugar, sostienen que el gasto militar puede también tener efectos negativos sobre el crecimiento. Esto es así porque un incremento en el presupuesto de defensa podría ir acompañado de déficit público, que si se financia mediante la emisión de deuda pública en cantidades excesivas, puede generar un efecto de *crowding out*. Esto es, detraería recursos del sector privado hacia el público en busca de inversiones rentables y seguras como los bonos. Además, los déficits excesivos podrían generar problemas de deuda que provocarían impagos o excesiva dependencia del exterior para captar financiación.

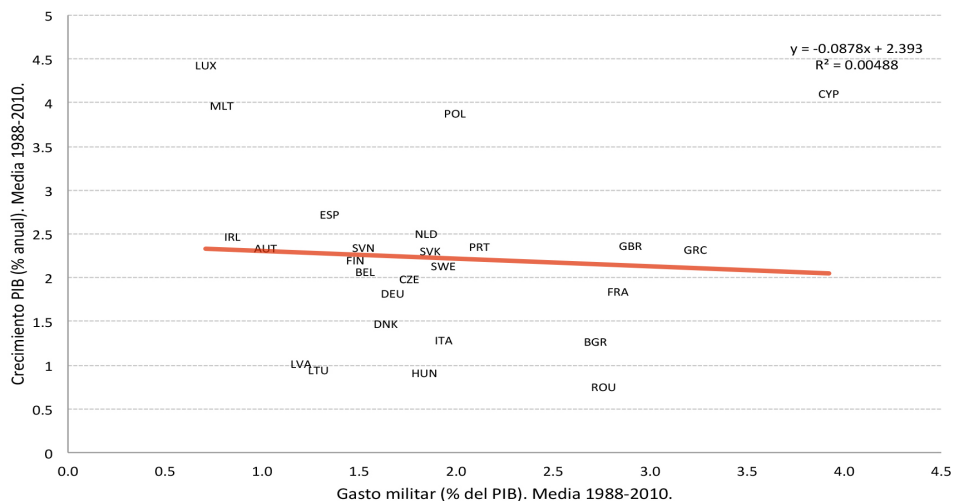
Para comprobar la relación estadística entre gasto en defensa como porcentaje del PIB y crecimiento hemos construido una serie de gráficos de dispersión para distintos grupos de países y periodos. En concreto, hemos trabajado con datos provenientes de *World Development Indicators*, del Banco Mundial, para una muestra amplia de países y un periodo de tiempo que va desde 1988 a 2010. Además, hemos trabajado con los subperiodos de 1988 a 1999 y de 2000 a 2010.

Gráfico 6. Gasto militar y crecimiento. Todos los países de la muestra



Fuente: elaboración propia a partir de datos de *World Development Indicators*. Banco Mundial.

Gráfico 9. Gasto militar y crecimiento. Países Unión Europea



Fuente: elaboración propia a partir de datos de *World Development Indicators*. Banco Mundial.

Conclusiones

El análisis de la evolución del gasto en defensa mundial desde 1988 a 2011 evidencia que, tras un acusado descenso experimentado durante la década de 1990, como consecuencia del fin de la guerra fría, este se recupera fuertemente en la década de 2000. Sin embargo la crisis que comienza en 2008 y afecta especialmente a los países desarrollados ha tenido como consecuencia una contención y reducción importante del gasto militar en muchos países, que es previsible que continúe en los próximos años.

Europa ha mantenido su gasto militar en términos reales constante durante el periodo de análisis. Esto ha propiciado un alejamiento en capacidad militar de su aliado tradicional: Estados Unidos. El fuerte incremento del gasto militar de algunas potencias emergentes, especialmente de las situadas en el sur y este de Asia o Rusia ha hecho que se reduzca la distancia que separa en materia militar a Europa de estas regiones. La disminución de la importancia militar europea, a la par que el aumento del peso de ciertas potencias emergentes, es consecuencia tanto de la evolución del esfuerzo relativo, esto es gasto en defensa como porcentaje del PIB, como, sobre todo, de la evolución del propio PIB, estancado en la década de 2000 en Europa y con fuerte crecimiento en nuevas potencias como China, India o Brasil.

Como se ha puesto de manifiesto, y aún considerando la creciente globalización tanto en la producción como en la venta de armamento, el gasto público en defensa determina la capacidad e importancia de las industrias nacionales de defensa.

A pesar de que el gasto militar estimula ciertas inversiones en factores productivos estratégicos –como la innovación tecnológica o la inversión en capital físico y humano–,

lo que estimularía el crecimiento, también podría tener consecuencias sobre el déficit público, lo que lo perjudicaría. Para constatar la posible relación entre gasto en defensa y crecimiento, hemos confeccionado diferentes gráficos de dispersión, ecuaciones de las rectas de regresión y grados de ajuste. La evidencia estadística que hemos presentado para distintos grupos de países –incluidos la Unión Europea y los países OTAN– estaría indicando que no existe evidencia empírica de la relación entre gasto militar y crecimiento económico para el periodo 1988 y 2010.

Bibliografía y fuentes

ACEMOGLU, Daron: *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2009.

Banco Mundial: *World Development Indicators*, Washington D. C., 2012.

BITZINGER, Richard: *The Modern Defense Industry: Political, Economic, and Technological Issues*, Praeger Security International, Santa Barbara, CA, 2009.

RUTTAN, Vernon W.: *Is War Necessary for Economic Growth?: Military Procurement and Technology Development*. Oxford University Press, Oxford, 2006.

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute: *Military Expenditure Database*, Estocolmo, 2012.

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE DOBLE USO EN ESPAÑA

D.^a MARÍA DVOROVAYA
Máster en Seguridad Global y Defensa
Universidad de Zaragoza

Resumen

El control del comercio estratégico se ha centrado tradicionalmente en los artículos diseñados y desarrollados para uso militar, aunque no sean los elementos los que representan un problema de seguridad sino el uso que se les dan. Aparece, así, el término «doble uso» referido a los productos y tecnologías que tienen aplicaciones tanto militares como civiles.

En este trabajo se propone analizar el papel de España en el control de las exportaciones de los productos de doble uso (PDU) como uno de los principales actores en el sistema europeo de supervisión de comercio exterior de productos de importancia estratégica.

El estudio consta de cuatro apartados, además de la introducción. En el epígrafe segundo se sintetizan los sistemas de control de exportaciones comunitario y español. En el tercero, se repasa la evolución reciente del comercio de PDU españoles y en el cuarto se resumen las principales conclusiones.

Introducción

El control del movimiento de productos que puedan emplearse para fabricar armas nucleares, biológicas o químicas es cada vez más amplio. Esto ocurre no solo por los avances tecnológicos sino también por los cambios estructurales en la composición sectorial de la producción y el comercio. Mientras los actores no estatales están involucrándose cada vez más en la seguridad, el control de las exportaciones se acerca más a otros temas de la agenda internacional tales como la lucha antiterrorista.

Ante un panorama de crisis, los controles estratégicos de exportación de la UE cobran un interés especial. Sobra decir que actualmente la Unión se esfuerza por resolver los problemas de la deuda y buscar la recuperación económica. Se puede suponer que los recortes en la investigación, educación y defensa en la UE condicionarán la financiación de la innovación y el desarrollo de la próxima generación de tecnología.

En el programa de la UE para 2020, la Comisión propuso la creación de la Unión por la innovación, lo que significa apoyo a la producción de productos y servicios de alta tecnología¹. De ahí que se esté realizando una evaluación para concretar la posición de la UE el mundo y para actualizar la política exterior europea, de seguridad y defensa.

La forma en que se manejan las restricciones al comercio de alta tecnología, puede verse como un equilibrio entre la búsqueda de ingresos externos y la responsabilidad de no empeorar la inestabilidad en los países receptores.

Este trabajo proporciona una visión general de la normativa comunitaria sobre el control de las exportaciones. Su aplicación en términos de legislación, autorizaciones y sanciones, que siguen siendo responsabilidad de cada uno de los Estados miembros, se estudiará con el ejemplo de España. Así se intentará comprobar si España garantiza un control transparente y responsable del comercio de PDU.

El estudio se basa en los datos oficiales publicados en los informes presentados por la Secretaría de Estado de Comercio, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad, correspondiente al período 2001-2011. Con el análisis de las estadísticas se perfilarán las características principales del comercio de PDU en España². En el mismo, se pondrá especial énfasis en los flujos de comercio exterior de PDU de España en el último trienio para dar un imagen aproximada de los avances logrados hasta la fecha en materia de control y transparencia de las transferencias de estos intercambios.

Normativa de la Unión Europea y España

El diseño de las políticas de control de las exportaciones es una tarea que requiere el equilibrio de un gran número de propósitos: impedir el tráfico ilícito y la proliferación de armamentos y tecnología sensible; garantizar la seguridad nacional, intereses económicos y militares, así como el cumplimiento de las obligaciones internacionales; evitar los efectos negativos sobre las relaciones políticas y las industrias competitivas y seguir el ritmo del desarrollo tecnológico.

Desde el año 2000 las exportaciones europeas de material militar y de doble uso se controlan en el marco común³. La política de la UE al respecto se basa en un conjunto de normas uniformes en virtud de la unión aduanera y una regulación de las relaciones

¹ COM(2010) 2020.

² Las estadísticas incluyen información sobre el valor de lo exportado por cada categoría de producto y país de destino; la cifra de licencias autorizadas y el valor total de la suma de todas ellas, y las denegaciones de licencias.

³ Reglamento (CE) 1334/2000.

comerciales de los estados miembros con terceros países⁴. Con la regulación común se establecen principios a aplicar por los estados miembros, si bien cada uno de ellos «adapta» su propia versión.

La normativa comunitaria y la lista de control se encuentran en el *Reglamento 428/2009 del Consejo de 5 de mayo de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso*.

El Reglamento 428/2009 fue modificado por los reglamentos 1232/2011 y 388/2012. La novedad más importante es la adopción de cinco nuevas autorizaciones generales de la UE (UGEA). El régimen originalmente incluía solo un tipo de licencia emitida por la Unión que autorizaba las ventas de la mayoría de los productos de doble uso a los países «de confianza»⁵.

Es importante destacar que las autoridades nacionales cuentan con el poder de revocar UGEA si se sospecha que un producto o tecnología va a desviarse a un uso prohibido⁶. Se espera que la introducción de UGEA adicionales permita reducir el número de licencias (individuales y globales nacionales) y exportar productos sujetos a control con un mínimo de demora, sin necesidad de solicitar y esperar a las licencias.

El 15 de junio de 2012 se pusieron en práctica 271 cambios en la lista de productos controlados, actualizándola de conformidad con las decisiones adoptadas en 2009 y 2010 por los diversos regímenes internacionales de supervisión de exportaciones⁷. La mayoría de las enmiendas son de carácter técnico, aunque también se incluyen la eliminación o reducción de los controles sobre determinados productos y cambios en las definiciones y descripciones técnicas.

El resto de la normativa comunitaria más relevante es: la *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad*; la *Acción Común del Consejo 2000/401/PESC, de 22 de junio de 2000, sobre el control de la asistencia técnica en relación con determinados usos finales militares*; y el *Reglamento 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el Código aduanero comunitario*.

Si bien el Reglamento 428/2009 obliga a los Estados miembros a establecer sistemas nacionales eficaces y procedimientos para hacer cumplir la legislación común, no especifica cómo han de implementar el reglamento, ni recoge requisitos generales o instrumentos jurídicos específicos. En consecuencia, la normativa europea no se aplica de manera uniforme.

⁴ Reglamento 428/2009, preámbulo, párrafos 4 y 11.

⁵ Autorización de exportación general de la comunidad.

⁶ Reglamento 1232/2011, artículo 9.

⁷ BIS (2012).

La legislación española, por su parte, se recoge en la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso y el Real Decreto 2061/2008, de 12 de diciembre, modificado por el Real Decreto 844/2011, de 17 de junio, 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.

La finalidad de dicha ley es «contribuir a una mejor regulación del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, evitar su desvío al mercado ilícito, y combatir su proliferación»⁸. Regula tanto el procedimiento de control de las transferencias de material de defensa, de otro material y de PDU, como el corretaje, los acuerdos de producción bajo licencia y la asistencia técnica.

El Real Decreto 2061/2008 tiene como objetivo la aclaración de los términos de la Ley y la especificación de los procedimientos y actualiza la regulación completándola con la comunitaria.

Otras normativas de control son las relativas al régimen sancionador y aduanero, la normativa sobre inversiones extranjeras, regímenes comerciales de importación y exportación y la normativa sobre tramitación de electrónica.

Según el artículo 2 del Reglamento 428/2009, los PDU, incluido el soporte lógico y la tecnología, son aquellos que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares. También incluyen los productos que puedan utilizarse tanto para usos no explosivos como ayuda para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos.

De conformidad con el artículo 8 de la Ley 53/2007, pueden destacarse las siguientes razones para el control de la tecnología de doble uso: la posibilidad de que dicho material pueda emplearse en acciones que perturben la paz, la estabilidad o la seguridad mundial o regional; el riesgo de que tenga como destino países que desvíen materiales transferidos; y la protección de los intereses generales de la defensa nacional y de la política exterior del Estado. Para que la política nacional sea eficaz deben respetarse las limitaciones que se derivan del derecho internacional y las disposiciones internacionales relevantes de las que España sea signataria⁹.

Para exportar los PDU de España a un país no comunitario se necesita una autorización de exportación que concede la Secretaría General de Comercio Exterior, adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad. La autorización se concede siempre que exista un informe favorable de que las exportaciones cumplan los requisitos establecidos por la ley¹⁰. El órgano encargado de evaluación de las operaciones de comercio exterior de PDU es la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU)¹¹.

⁸ Ley 53/2007, artículo 1.

⁹ Embargos decretados por las Naciones Unidas, criterios del código de conducta, el documento sobre armas pequeñas y ligeras...

¹⁰ Real Decreto 2061/2008, artículo 20.

¹¹ Real Decreto 2061/2008, artículo 18.

La lista del anexo I del reglamento agrupa los productos y tecnologías que requieren dicha autorización en diez categorías¹². La lista es resultado de la armonización y sistematización de productos controlados a nivel internacional y usa como referencia las listas de un conjunto de los regímenes internacionales: Arreglo de Wassenaar, Régimen de Control de la Tecnología de Misiles, Grupo de Suministradores Nucleares y Grupo Australia.

Sin embargo, una obligación de licencia puede imponerse a los productos que no están incluidos en la lista. En caso de la UE, la cláusula *catch-all* significa que se requerirá autorización para la exportación de los PDU no enumerados en el anexo I en determinadas circunstancias, como la protección de los intereses de seguridad, los derechos humanos o riesgo de la proliferación asociada a la exportación¹³. También se requerirá autorización para la exportación de los PDU fuera del Anexo I cuando el exportador haya sido informado de que los productos en cuestión están o pueden estar destinados a un uso final militar en un país sometido a un embargo de armas o que puedan utilizarse como accesorios o componentes del material militar que se ha exportado de la UE sin autorización¹⁴.

La prestación de servicios de corretaje en relación con los productos del Anexo I requiere autorización si el corredor ha sido informado por las autoridades nacionales que los artículos en cuestión están o pueden estar vinculados con armas de destrucción masiva (ADM) o sus vectores¹⁵. Las autoridades nacionales podrán prohibir el tránsito de los PDU procedentes de terceros países si se sospecha su relación con el desarrollo de ADM o sus vectores¹⁶.

En resumen, en virtud de la sensibilidad de los productos exportados y de destino se aplican diferentes tipos de autorizaciones. Normalmente no se requiere licencia para las transferencias intracomunitarias, salvo en el caso de que sean de carácter sensible y se encuentren en el anexo IV del Reglamento 428/2009.

Con el fin de evitar el riesgo de desvío hacia destinatarios y usos no deseables, las solicitudes de autorización siempre se acompañan de documentos de control donde las autoridades del país importador certifican el destino y uso final del producto. En virtud del artículo 4 de la Ley 53/2007, las solicitudes deben incluir «información sobre los países de tránsito y métodos de transporte utilizados». Es importante mencionar que en el caso de operaciones de corretaje los documentos de control se amplían con información sobre la financiación utilizada.

El Reglamento 428/2009 no propone ningún régimen sancionador en concreto, sino que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de lo dispuesto en él. En la legislación española existen dos po-

¹² Los títulos de las categorías pueden consultarse en la tabla 4 del capítulo 4.

¹³ Reglamento 428/2009, artículo 4.

¹⁴ Real Decreto 2061/2008, artículo 27.

¹⁵ Reglamento 428/2009, artículo 10.

¹⁶ Reglamento 428/2009, artículo 6.

sibilidades. Primera, la autorización de exportación puede ser suspendida, revocada, denegada o anulada¹⁷. Segunda, las infracciones a la Ley 53/2007 son constitutivas de delito, falta o infracción administrativa se registrarán, en su caso, por lo establecido tanto en el Código Penal como en la legislación especial de represión del contrabando. Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica 6/2011, de 30 de junio, la exportación no autorizada puede resultar en «las penas de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo del valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos»¹⁸.

Exportaciones de productos de doble uso de España

Para dar una imagen más completa del funcionamiento del sistema, es necesario estudiar el comercio de productos y tecnologías de doble uso en algún Estado miembro como España.

Como puede apreciarse en la tabla 1, las exportaciones de *PDU* representan menos del 1 % de las exportaciones nacionales. En comparación con las ventas de armas y las de los otros sectores, el volumen de comercio de *PDU* es bajo. Sin embargo, no sería correcto infraestimarlos porque la relevancia del sector no es solo económica, sino también desde el punto de vista político y estratégico.

Tabla 1. Porcentaje de PDU de todas las exportaciones de España (millones de euros)

Año	Exportaciones de España	Exportación de PDU	%
2005	233.387	58,6	0,03
2006	259.129	79,0	0,03
2007	283.331	114,2	0,04
2008	288.016	154,2	0,05
2009	246.364	99,1	0,04
2010	283.936	97,3	0,03
2011	323.198	99,4	0,03

Fuente: Estadísticas españolas de comercio exterior. Elaboración propia.

En la tabla 2 se presentan datos sobre el valor nominal y real de las exportaciones de doble uso de España entre 2005 y 2011 y la tasa de variación interanual. La figura 1 muestra la evolución del volumen de las exportaciones de material de defensa en el sentido estricto y de los PDU.

¹⁷ Ley 53/2007, artículo 8.

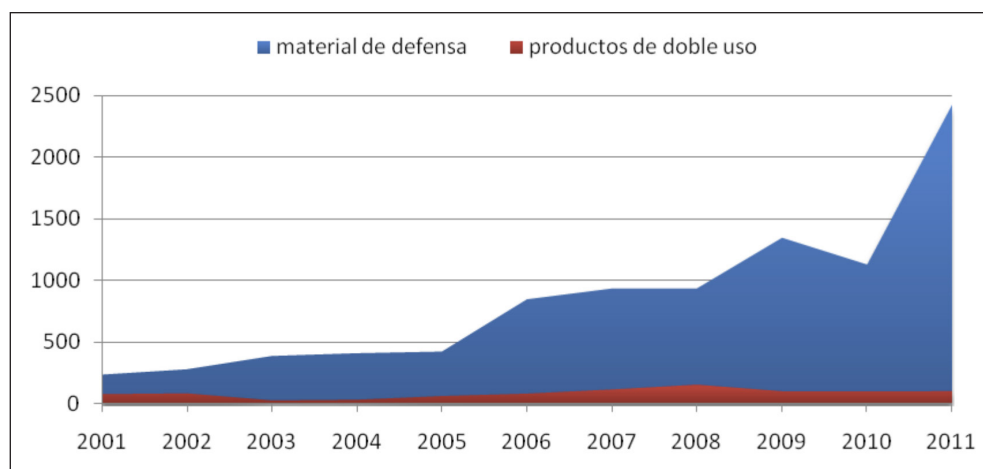
¹⁸ El importe mínimo es de 50.000 euros.

Tabla 2. Exportaciones realizadas de PTDU (millones de euros)

Año	Valor	Valor (euros 2011)	Variación interanual
2005	58,64	65,76	109,06
2006	79,04	85,12	34,79
2007	114,26	119,15	44,56
2008	154,24	157,12	34,99
2009	99,12	100,89	-35,74
2010	97,32	98,66	-1,82
2011	99,40	99,40	2,14

Fuente: Estadísticas españolas de comercio exterior. Elaboración propia.

Figura 1. Volumen de exportaciones de material militar y PTDU (millones de euros)



Fuente: Estadísticas españolas de comercio exterior. Elaboración propia.

Examinando los datos, puede afirmarse que mientras las exportaciones de material de defensa han ido en aumento desde 2001 y doblado de 2010 a 2011, el volumen de ventas de productos de doble uso se encuentra muy por debajo.

En la primera mitad del periodo analizado, las ventas experimentaron una caída drástica respecto a los años anteriores, lo que se explica por el cierre de la planta que había sido el primer exportador en doble uso de circuitos electrónicos a países del sudeste asiático (Singapur y Tailandia).

Las exportaciones de PDU confirman el cambio de tendencia a partir del año 2005 con un crecimiento del número de envíos desde entonces. El valor de productos exportados alcanzó el máximo de 154,24 millones de euros en el año 2008, aunque inferior al

nivel de los años noventa¹⁹. Las exportaciones de PDU se recortaron un 35,7% en 2009 y un 1,8% en 2010. En cambio, en 2011 las exportaciones de armamento se doblaron y las de PDU crecieron 2,14%.

La información sobre las exportaciones autorizadas y realizadas entre 2005 y 2011 puede consultarse en la tabla 3. Cabe destacar que el número de operaciones autorizadas fue inferior al número de licencias tramitadas, puesto que no se incluyen en las primeras las denegadas, desistidas o caducadas por expiración del plazo de presentación del documento de control.

El material efectivamente exportado representa el 70-80% del total autorizado, aunque en los tres últimos años osciló entre el 30 y el 55%.

Tabla 3. Operaciones autorizadas y realizadas (euros)

Año	Autorizado	Realizado	%
2005	81.075.300	58.641.398	72,33
2006	98.402.635	79.039.684	80,32
2007	154.615.960	114.258.078	73,90
2008	200.104.095	154.242.138	77,08
2009	210.318.550	99.120.499	47,13
2010	259.958.950	97.320.312	37,44
2011	182.543.523	99.401.098	54,45

Fuente: Estadísticas españolas de comercio exterior. Elaboración propia.

Según se muestra en la tabla 4, los dos tipos de PDU más vendidos fueron: materiales y sustancias químicas y productos y tecnologías destinados a tratamiento de los materiales.

¹⁹ Subdirección General de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (2001: 23).

Tabla 4. Exportaciones realizadas de PDU por categorías (euros)

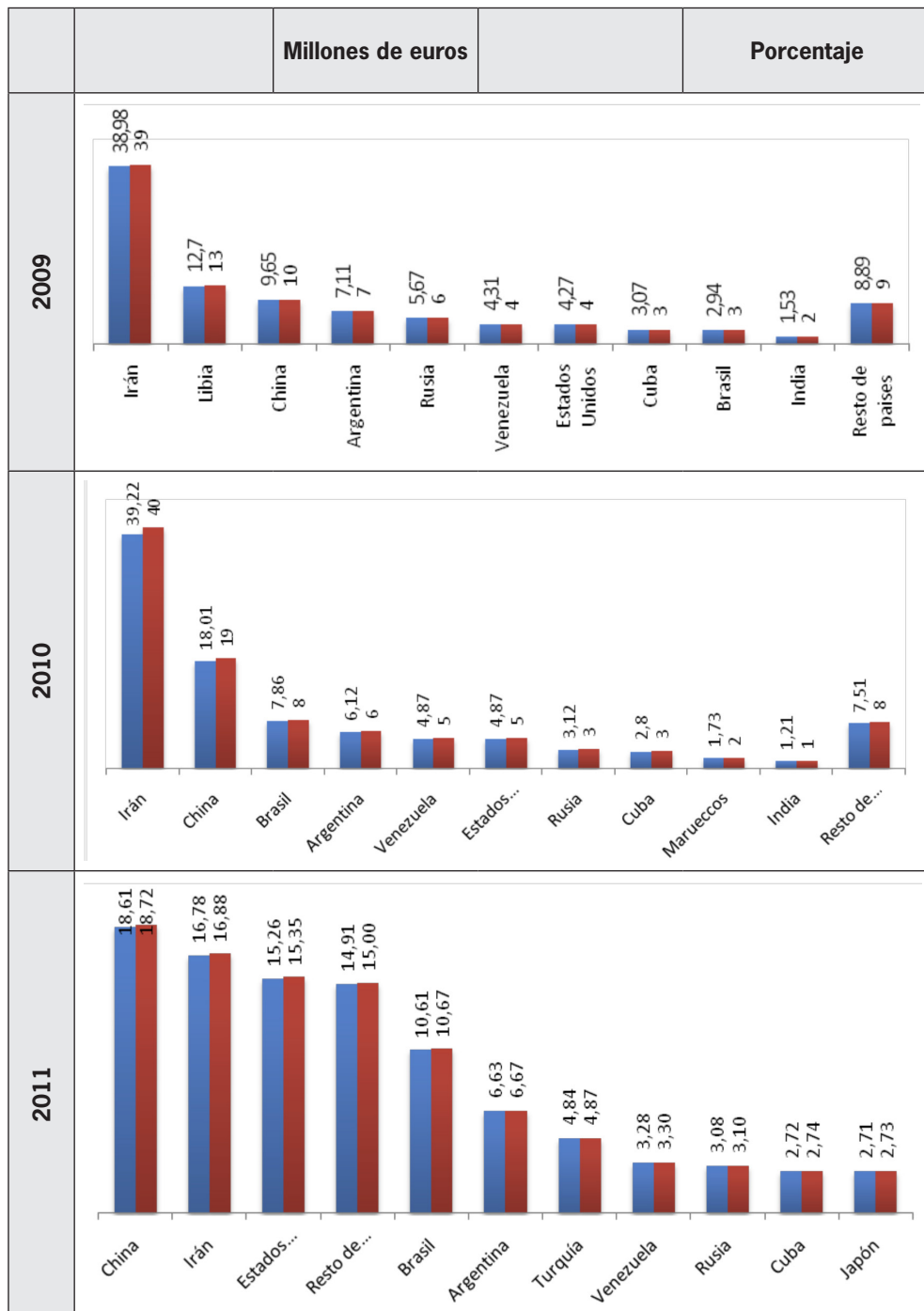
Categoría	2009	%	2010	%	2011	%
0 Materiales, instalaciones y equipos nucleares	3.109.618	3,14	2.783.215	2,86	2.640.248	2,66
1 Materiales, sustancias químicas, microorganismos y toxinas	17.361.067	17,52	29.734.135	30,55	31.991.524	32,18
2 Tratamiento de los materiales	54.795.509	55,28	57.257.564	58,83	57.084.993	57,43
3 Electrónica	9.336.672	9,42	4.628.095	4,76	3.167.484	3,19
4 Ordenadores	675.766	0,68	211.839	0,22	15.209	0,02
5 Telecomunicaciones y seguridad de la información	1.141.867	1,15	1.023.714	1,05	3.665.635	3,69
6 Censores y láseres	12.700.000	12,81	169.879	0,17	806.005	0,81
7 Navegación y aviónica	0	0	0	0	30.000	0,03
8 Marina	0	0	0	0	0	0
9 Sistemas de propulsión, vehículos espaciales y equipos relacionados	0	0	1.511.871	1,55	0	0
Total	99.120.499		97.320.312		99.401.098	

Fuente: Estadísticas españolas de comercio exterior. Elaboración propia.

Los principales mercados españoles de la exportación en los años 2009 -2011 se indican en la figura 2, en la que también se detalla el valor y porcentaje del total de las exportaciones realizadas. Las estadísticas reflejan las tendencias preocupantes en cuanto a los países de destino y tipos de productos exportados.

Irán, Libia, Venezuela, Marruecos y Colombia aparecen como destinos finales de PDU procedentes de España. Esto ocurre a pesar de la aplicación de la Ley 53/2007, según la cual las armas y material de defensa no deben ser vendidos a países sancionados, inestables, que participan en un conflicto armado, que violan los derechos humanos; que no condenan el terrorismo o con un bajo nivel de bienestar.

Figura 2. Exportaciones realizadas de PTDU por país en 2009-2011



Fuente: Estadísticas españolas de comercio exterior. Elaboración propia.

Baste en este sentido señalar que entre 2009 y 2010 España vendió a Irán productos de doble uso por valor de 78,2 millones de euros, lo que representó casi un 40% de todas las exportaciones de productos de doble uso y que en 2011, el primer destino en importancia fue China (con 18,6 millones de euros).

Dado que desde 2007 Irán ha sido objeto de un embargo y de restricciones a las exportaciones, la JIMMDU informa que “las operaciones de exportación fueron analizadas caso por caso, teniendo en cuenta las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y las medidas restrictivas contra Irán de la UE”²⁰. También da a conocer que el material exportado en los años 2009 y 2010 consistió en tubos de acero para la fabricación de calderas de vapor y aires acondicionados; tubos de acero y válvulas para las industrias del automóvil, petrolífera, petroquímica y del gas, y repuestos, herramientas y accesorios de turbinas.

Merece la pena señalar la reducción drástica de exportaciones de PDU a Irán en el año 2011. Los envíos supusieron 16,8 millones de euros, un 57,2 % menos que 2010, disminución que fue consecuencia de la aprobación de las nuevas sanciones por parte de las Naciones Unidas y de la Unión Europea²¹. Las sanciones de la UE significaron la ampliación de los anexos de los PDU prohibidos a exportar a Irán, e incorporaron un anexo nuevo con productos y tecnologías clave en la industria petrolífera.

Llama la atención el hecho de que las exportaciones españolas a Irán consistieron en tubos de acero inoxidable y válvulas, con repuestos, para las industrias del petróleo y del gas, petroquímica, producción de acero y plantas de generación de energía. Cabe destacar que “tubos de un diámetro externo mínimo de 0,2 m elaborados con uno de los materiales siguientes: aceros inoxidables con un mínimo de 23% de cromo en peso o aceros inoxidables y aleaciones de níquel con un índice de resistencia a la corrosión por picadura superior a 33” aparecen entre los productos prohibidos por el Reglamento 961/2010²².

Aunque es positivo que en 2011 España haya denegado algunas ventas a Irán por el riesgo de desvío a la producción de ADM, los datos sobre las transferencias realizadas son incompletos. La falta de información detallada sobre el material exportado no permite saber con precisión qué se exporta y en qué cantidad.

En la mayoría de los casos no se puede conocer el tipo de productos exportados a través de estadísticas oficiales, sino únicamente la «categoría». En el último informe, se enumeran los productos enviados a Irán, Cuba, Irak, Israel y Pakistán, pero no hay detalles sobre las ventas a Marruecos, Alegría, Bahrein, Kuwait y Túnez, que son los países impactados por las revoluciones y protestas en el mundo árabe de 2010 a 2012. La preocupación por las ventas a estos países es aún mayor por la falta de información sobre los criterios analizados a la hora de aprobar las exportaciones.

²⁰ Secretaría de Estado de Comercio (2011:38).

²¹ Resolución UE 1929/2010, decisión del Consejo 2010/413/PESC y Reglamento UE 961/2010.

²² Reglamento UE 961/2010, anexo VI, artículo 2(a), párrafo 13.

Desde 2009, las estadísticas de exportación de armamento especifican los países a los que se han denegado operaciones. El mayor número de denegaciones de autorizaciones se corresponde a exportaciones a Irán, Pakistán, Siria, India y Egipto. En muchos casos, se trata de sustancias químicas y la razón de la denegación o la cláusula *catch-all* es el «riesgo de desvío para producción de ADM» o el «riesgo de desvío a proliferación nuclear y de misiles».

Entre los aspectos positivos se encuentra que las licencias de exportación autorizadas desde enero de 2006 hasta el inicio de las revueltas en Túnez y Egipto en febrero de 2011 fueron sometidas a un proceso de análisis y revisión, que se extendió a todas las licencias que tenían como destino cualquiera de los países en los que empezaron a tener lugar revueltas similares.

Conclusión

En los últimos años la normativa de control de exportaciones de PDU europea se ha alterado por los cambios políticos, económicos y sociales que se han producido en el mundo. En cuanto a las novedades legislativas, cabe destacar la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa. De manera análoga, las modificaciones introducidas en la legislación española son el fruto de los compromisos adquiridos por España tanto en el ámbito comunitario como en los demás foros internacionales en los que participa.

El análisis de la legislación y los datos relativos a las ventas de productos de doble uso en el exterior pone de manifiesto una serie de características de este tipo de operaciones en España.

En primer lugar, el menor peso del material de doble uso respecto de la exportación de material de defensa en sentido estricto. Por categorías de PDU destacan como grupos principales de exportaciones: «materiales, sustancias químicas, microorganismos y toxinas» y «tratamiento de los materiales». Llama la atención el rápido aumento del valor total de las exportaciones militares en 2011 que casi duplicaron la cifra del año anterior. El impacto de la crisis económica parece estar impulsando el gobierno a lograr un mayor volumen de ventas al exterior apostando por las exportaciones de armas.

En segundo lugar, entre los destinos de ventas españoles figuran países con un historial preocupante. Se observa que las expediciones a Irán, Marruecos, Arabia Saudí, Bahrein, México y Venezuela tienen un porcentaje relativamente alto. Los factores de preocupación se asocian con la situación recesiva de la economía, es decir, con la tentación de colocar los intereses comerciales por encima de lo que determina la ley. A su vez, en 2011, año marcado por las tensiones en los países árabes, hubo avances que podrían servir como precedente para un control más estricto.

Hace quince años la información relativa al comercio exterior de material de defensa y doble uso era secreta²³. Ciertamente, la existencia de las estadísticas de exportación es un paso hacia la mayor transparencia, aunque sería necesario continuar con la publicación de información sobre las transacciones realizadas. También ha de aumentarse la atención a los posibles impactos negativos de la exportación en un país receptor.

Cabe esperar que las exportaciones de PDU representen una parte considerable del comercio en el futuro, y que este comercio siga desarrollándose con fines legítimos, sobre todo porque la propia legislación española prohíbe vender material bélico a aquellos países en los que se existan conflictos, inestabilidad o abusos de los derechos humanos.

Referencias bibliográficas y normativas

Amnistía Internacional. (2007). *Comercio de armas en España: Una ley con agujeros*. Página Web de la Amnistía Internacional. Consultado en agosto 7 de 2012, <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=SAI&SORT=&DOCR=1&RNG=10&SEPARADOR=&&INAI=EUR4101307>

Comisión Europea. Comunicación de la Comisión. COM (2010) 2020. EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Department for Business, Innovation and Skills (BIS) (2012). *Notice to Exporters 2012/24. New EU Dual-Use List published in Regulation (EU) 388/2012*. Página Web del BIS. Consultado en agosto 7 de 2012, <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/eco/docs/notices-to-exporters/2012/notice-to-exporters-2012-24-control-list-changes.doc>

Decisión 2010/413/PESC del Consejo de 26 de julio relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC, y posteriores modificaciones.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso.

Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Ley Orgánica 6/2011, de 30 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.

²³ Amnistía Internacional (2007:15).

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.

Real Decreto 844/2011, de 17 de junio, por el que se modifica 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.

Reglamento 428/2009 del Consejo de 5 de mayo de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso.

Resolución 1929/2010 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 9 de junio, sobre medidas restrictivas contra Irán.

Reglamento 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 423/2007.

Reglamento 1232/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 que modifica el Reglamento 428/2009 del Consejo.

Reglamento 388/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2012 que modifica el Reglamento 428/2009 del Consejo.

Secretaría de Estado de Comercio. (2001-2011). Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso. Página Web del Ministerio de Economía y Competitividad. Consultado el 7 de agosto de 2012, <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/Paginas/publicaciones.aspx>

Subdirección General de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso. (2001). Monográfico: Exportaciones de Material de defensa y de doble uso. *Boletín Económico de Información Comercial Española*. N 2.708, del 12 al 18 de noviembre de 2001.

EL CONCEPTO DE CONFLICTO ASIMÉTRICO DE CUARTA GENERACIÓN EN EL CONTEXTO DE SEGURIDAD GLOBAL

D. VALENTÍN MOLINA MORENO
Profesor titular de la Universidad de Granada
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la
Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen

Actualmente existe una profunda confusión conceptual acerca de lo que se llama guerra asimétrica por un lado y guerra de 4.^a generación por otro. En la presente ponencia se intenta clarificar ambos conceptos, explicándolos por separado y tomando en consideración la idea de que la guerra de 4.^a generación constituye una evolución de la guerra asimétrica, mucho más compleja y peligrosa por su complejidad y mutabilidad. Junto a este concepto de evolución del conflicto armado nos encontramos con un factor muy importante como es el económico en el desarrollo de los conflictos postindustriales actuales. Hablamos del progresivo incremento sustancial de los gastos de mantenimiento de un ejército, que están llevando a optar por formas no convencionales de guerra diferentes a las vistas en el pasado, tanto para contendientes regulares como irregulares y que podrían definirse como mucho más “económicas” en todos sus sentidos y muy diferentes a enormes y costosos ejércitos del pasado unidos a las naciones-estado. Como afirma José Luis Calvo Albero “Los costes de los conflictos armados se están incrementando dramáticamente”¹ hasta tal punto los conflictos para los ejércitos suponen un desafío no solo militar si no económico, y mucho más en el periodo actual de crisis. Por tanto, el componente económico es un elemento sustancial en la definición de los conflictos actuales y la manera en que se muestran. Es en este panorama confuso y de restricciones económicas es donde se desarrollaron primero los conflictos asimétricos para evolucionar en las guerras de 4.^a generación actuales.

¹ CALVO ALBERO, José Luis: El coste de los conflictos económicos en <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/dossiers/doss29.pdf>
Tomado el 4-3-2012.

En primer lugar, se va a definir en un primer momento a qué denominamos guerra asimétrica para diferentes autores para pasar posteriormente a realizar un repaso del concepto de guerra de 4.^a generación en el que nos vemos inmersos en la actualidad y acabar con unas conclusiones.

¿Qué es la guerra asimétrica?

De forma tradicional, al conflicto simétrico se le ha considerado como aquel en el que se enfrentaban oponentes análogos, con medios, estructuras, objetivos y principios operacionales muy parecidos. Para hacernos una idea, este es el tipo de conflicto tradicional entre Estados desde 1648 donde el Estado es detentador de la violencia organizada y legítima. Este tipo de conflicto simétrico, es el que Clausewitz examina en su obra, sin embargo, él mismo comienza a intuir que más allá de esta forma de enfrentamiento, que en términos contemporáneos vendría representado por la guerra de alta intensidad y en su extremo más actual, por los conflictos high-tech o propias de la RMA, podría haber «algo» más. Y ese algo más comenzaba a manifestarse a través de la guerra de guerrillas en España y Rusia contra las tropas napoleónicas a primeros del siglo XIX. Sin embargo, la guerra mantendría su lógica. Respecto a la misma cuestión, Jomini también analizará esta y comenzará a hablar de algo más que los enfrentamientos tradicionales entre ejércitos nacionales.

La lógica tradicional del combate a lo largo de la historia se ha basado en la búsqueda de una superioridad tanto de recursos humanos como de unidades de combate cuantitativa, sin embargo en la nueva definición de lo que se denomina conflicto asimétrico se oponen adversarios con lógicas diferentes, especialmente en lo relativo a los elementos del método y objetivos bélicos, en este sentido aparece el aspecto cualitativo. Esta aclaración es importante, pues la asimetría nunca debería ser confundida con el concepto de disimetría “Nous retiendrons le mot dissymétrie pour définir les disparités capacitaires (...) Ainsi, l’asymétrie peut être assimilée à un concept stratégique, alors que la dissymétrie est un concept opératif et opérationnel, un moyen pour obtenir un succès, qui ne résulte pas toujours d’une démarche stratégique”².

A continuación, vamos a examinar algunas de las definiciones dadas al conflicto asimétrico. Para José Luis Calvo Albero “En definitiva ha existido conflicto asimétrico siempre que la debilidad de uno de los actores de un conflicto le ha obligado a buscar unos planteamientos completamente diferentes a los de su adversario, renunciando al modelo convencional de conflicto armado materializado por el choque entre ejércitos”³. Como el mismo autor aclara, el concepto de conflicto asimétrico es muy antiguo, aunque el término es reciente, desde los años 90, y como ya dijimos en nuestra introducción, existe una cierta confusión sobre lo que representa.

² BAUD, Jacques: *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*. Editions du Rocher, Mónaco, 2003, pág. 93

³ CALVO ALBERO, José Luis: *Los orígenes del terror, indagando en las causas del terrorismo*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pág. 45.

Para el alemán Herfried Münkler, al perder los Estados la capacidad y el monopolio de la violencia, así como de la subordinación de la estrategia militar, se provoca que se pierda la simetría del hecho bélico en pos de “la asimetrización del uso de la violencia va acompañada de la autonomización de elementos de carácter más bien táctico, sobre los que llega a establecerse una disposición estratégica”⁴. Desde esta premisa se pasaría desde la guerrilla, tal como la ideó Mao, a las innovaciones de Oriente Medio sobre la definición anterior, especialmente en Palestina, para llegar al terrorismo como estrategia propia, que no va unida como preveía Mao, a un conflicto posterior militar, sino que por el contrario, emplea la violencia terrorista como medio principal de acción y la cobertura mediática. Acudiendo a una definición más sencilla, pero no por ello menos cargada de significado, tendríamos la de Manuel Becerro Rodríguez: «El concepto de guerra asimétrica no es nada nuevo. Desde Sun Tzu (500 a.C.) cada adversario ha buscado las vulnerabilidades del oponente para aprovecharse de ellas en la batalla. La diferencia radica en la actual necesidad de buscar estas más allá donde se encuentren (...). En realidad, buscará las vulnerabilidades del más fuerte y aplicará sobre ellas su estrategia para que, en esa nueva manifestación de voluntades contrarias, sean sus propios intereses los que prevalezcan sobre los del contrario”⁵.

Para el francés Jacques Baud, occidente siempre se ha caracterizado en la guerra simétrica o tradicional entre Estados, intentando alcanzar la superioridad en relación a la fuerza, cuantitativa y cualitativa, como pone de manifiesto la RMA. Pero la fuerza del conflicto asimétrico para quien la práctica reside precisamente en invertir esta cláusula y así transformar la superioridad del adversario en inferioridad, este será un concepto clave. Por tanto, lo relevante para la diferencia entre un conflicto asimétrico y otro simétrico se resumiría en “L’essence de l’assymétrie est associée à la manière de voir et de conduire la guerre. Alors que la guerre symétrique se construit autour d’un rapport de forces, avec des objectifs stratégique de nature matérielle (cônquete de territoire ou detruition de l’adversaire) la guerre asymétrique, elle se construit sur une autre maniere de gerer la guerre avec des objectifs strategiques de nature souvent inmaterielle, avec un accent sus sa legitimité”⁶.

Dentro de los análisis de EE. UU., sobre todo a comienzos de los años 90 del pasado siglo, y a diferencia de los autores europeos que ponen el acento, como hemos visto, en la lógica asimétrica entroncada con lo inmaterial o psicológico, esta situaba el concepto de guerra asimétrica en un plano más material. Pero todas las concepciones de la asimetría quedaron sobrepasadas tras el 11-S teniendo que volver a replantear el concepto de guerra asimétrica, que ya había empezado a ser un problema dentro del pensamiento estratégico norteamericano. Durante los 90 hasta el presente, se observará una evolución del concepto de asimetría. En un comienzo estuvo muy unida a la cuestión tecnológica, yendo de la mano del desarrollo de la RMA. En las primeras conceptualizaciones de la RMA y la guerra asimétrica, se asiste a un modo de ver el conflicto asimétrico a partir del

⁴ MÜNKLER, Herfried: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia* Edit. Siglo XXI, Madrid, 2005, pág. 141.

⁵ BECERRO RODRÍGUEZ, Manuel: «La fuerza anfibia ante la guerra asimétrica y el terrorismo», en *Boletín de Información CESEDEN* n.º 286. Ministerio de Defensa, Madrid, 2004, pág. 30.

⁶ BAUD, Jacques: *op. cit.*, pág. 101.

desarrollo de tecnologías diferentes y superiores. Pero que en su fondo de cómo actúan no dejan de ser simétricas, o si se prefiere disimétricas. Poco a poco esta visión tan material del conflicto asimétrico va redefiniéndose y así finalmente en la Joint Vision 2020 aparecen nuevos elementos definitorios, como el psicológico, ausente anteriormente. Para el pensamiento estratégico norteamericano la guerra asimétrica vendría a ser la establecida por Steve Martín "A more general, complete definition of strategic asymmetry would be in military affairs and a national security (...) asymmetry is acting, organizing and thinking differently from opponents to maximize relative strong, exploit opponent's weakness or gain greater freedom of action. It can be political-strategic, military-strategic, operational or a combination, and entail different methods, technologies values, organizations or time perspectives. It can be discrete or pursued in conjunction with symmetric approaches and having both psychological and physical dimensions"⁷. Esta definición fue ampliamente sobrepasada cuando los teóricos de la guerra de 4.^a generación comenzaron a teorizar sobre la misma.

Dentro de los análisis de EE. UU., sobre todo a comienzos de los años 90 del pasado siglo, y a diferencia de los autores europeos que ponen el acento, como hemos visto, en la lógica asimétrica entroncada con lo inmaterial o psicológico, esta situaba el concepto de guerra asimétrica en un plano más material. Pero todas las concepciones de la asimetría quedaron sobrepasadas tras el 11-S teniendo que volver a replantear el concepto de guerra asimétrica, que ya había empezado a ser un problema dentro del pensamiento estratégico norteamericano. Durante los 90 hasta el presente, se observará una evolución del concepto de asimetría. En un comienzo estuvo muy unida a la cuestión tecnológica, yendo de la mano del desarrollo de la RMA. En las primeras conceptualizaciones de la RMA y la guerra asimétrica, se asiste a un modo de ver el conflicto asimétrico a partir del desarrollo de tecnologías diferentes y superiores. Pero que en su fondo de cómo actúan no dejan de ser simétricas, o si se prefiere disimétricas. Poco a poco esta visión tan material del conflicto asimétrico va redefiniéndose y así finalmente en la Joint Vision 2020 aparecen nuevos elementos definitorios, como el psicológico, ausente anteriormente. Para el pensamiento estratégico norteamericano la guerra asimétrica vendría a ser la establecida por Steve Martín «A more general, complete definition of strategic asymmetry would be in military affairs and a national security (...) asymmetry is acting, organizing and thinking differently from opponents to maximize relative strong, exploit opponent's weakness or gain greater freedom of action. It can be political-strategic, military-strategic, operational or a combination, and entail different methods, technologies values, organizations or time perspectives. It can be discrete or pursued in conjunction with symmetric approaches and having both psychological and physical dimensions». Esta definición fue ampliamente sobrepasada cuando los teóricos de la guerra de 4.^a generación comenzaron a teorizar sobre la misma.

Llegando a una conclusión común para todas las definiciones de guerra asimétrica podríamos concluir que esta presenta en numerosas ocasiones lógicas de combate diferentes, con mecanismos de decisión, conducta y de éxito completamente distintas a la guerra simétrica. De aquí derivará en gran medida su dificultad para hacerla frente

⁷ MARTÍN, Steve en www.cgsc.army.mil el 20-7-2005.

desde una perspectiva tradicional y simétrica, ya que en muchos casos, la violencia se sitúa en una lógica y un ámbito diferente al militar occidental.

Realizando un repaso histórico a la guerra asimétrica, debemos partir de un teórico de la misma como Mao, y su obra *Guerra de guerrillas*. Mao, no fue solo un teórico sino un práctico de la guerra asimétrica. Pero yendo a las raíces estratégicas debemos acudir asimismo a la teoría de la aproximación indirecta para explicar la guerra asimétrica desde Mao. Repasando a Beaufrey su "Introducción a la estrategia" tendríamos que "la estrategia indirecta es aquella que espera lo esencial de la decisión de otros medios que la victoria militar"⁸. Esta idea explica todo lo anterior. Pero volviendo a la perspectiva histórica y a Mao, este creará el concepto de guerra de guerrillas que servirá a la larga para una guerra convencional como el mismo Mao dejó expuesto en su obra. Como tal la concibió Mao y la perfeccionó el general vietnamita Giap en la guerras de Vietnam, primero contra los franceses y después contra los EE. UU. En este tipo de guerra asimétrica, se insiste en que no se tiene porque ganar militarmente contra una potencia militar más fuerte exterior. Con estas potencias coloniales, vale con dañar y crear un estado de violencia tal, donde la potencia exterior, por un simple cálculo, considere no rentable su presencia y acabe preparando su salida del territorio. Para que la estrategia funcione es necesario un respaldo del pueblo a la guerrilla que mantiene la estrategia de presión a través de la violencia, traducida en secuestros, atentados, guerrilla urbana, en definitiva guerra de baja intensidad. Los modelos más perfeccionados los constituirán las guerras de Argelia y Oriente Medio. Paralelamente a lo anterior, ha ido surgiendo el terrorismo en las últimas décadas del siglo XX, como creador de una estrategia asimétrica propia, que como aclara Herfried Münkler, no depende de una guerra de guerrillas ni de otra forma de operación militar.

La guerra de 4.^a generación, un paso más de la guerra asimétrica

Este concepto fue primeramente definido por el coronel de Marines William Lind, quien en 1989 en un artículo presentado en el "Marine Cops Gazette" definió el concepto. Y el también Coronel de Marines Thommas Hammes quien en su obra *The Sling and the Stone* desarrolla ampliamente el concepto de Lind, ofreciendo numerosos ejemplos históricos del concepto de 4.^a generación. Este trabajo toma esta teoría como un desarrollo más complejo y unitario del fenómeno de la guerra asimétrica. La guerra de 4.^a generación aporta elementos novedosos para el estudio de la guerra asimétrica. Quizá el elemento decisivo sea saber a qué nos enfrentamos y situarlo en la historia como un elemento más del desarrollo bélico de la humanidad. Puede ser que la guerra de 4.^a generación represente o simbolice la forma en la que la sociedad evoluciona hacia un nuevo tipo de guerra.

Comenzando con el artículo escrito por el coronel Lind, este presenta ya en 1989 un original análisis de lo que podría llegar a ser el campo de batalla del futuro, para ello establece un marco de análisis llevando la guerra desde un enfrentamiento ordenado a "while military development is generally a continuary evolutionary process, the modern

⁸ BEAUFRE, André: *Introducción a la estrategia*. Ediciones Ejército, Madrid, 1980, pág. 157.

era has witnessed three watersheds in which change has been diadectically qualitative”⁹. Para acabar en un concepto de guerra globalizado y desordenado.

Vamos a comenzar a comentar las tres primeras generaciones de la guerra, sus características propias para acabar con la última.

1.^a generación

Esta se caracteriza por el uso del mosquete, la táctica lineal, así como la *lévee-en masse*. Es decir, su principal característica sería la linealidad sobre el campo de batalla, buscando ocupar la mayor proporción posible de terreno.

2.^a generación

Viene marcada por el rifle de repetición, se sigue una táctica lineal con una gran preocupación por la potencia de fuego. La industria y la tecnología desempeñan un papel esencial.

3.^a generación

Su principal avance viene a través de las ideas, surge en 1918 pero se desarrolla plenamente en 1940, es la guerra de maniobra, representada perfectamente por la Blitzkrieg alemana. Rompe la linealidad del frente por la velocidad y el colapso enemigo, busca la confusión más que la destrucción cuantitativa.

4.^a generación

Recoge ideas y elementos de las generaciones anteriores, pero especialmente de la última. Mayor amplitud del campo de batalla, progresivamente en la 4.^a generación la sociedad entera enemiga es objetivo militar. Cada vez se requiere un menor número de hombres para realizar las misiones, la capacidad de fuego ya no es una ventaja decisiva. Las ideas son empleadas como proyectiles y por tanto los medios de comunicación juegan un papel esencial. “Strategically 4.^a GW attempts to directly change the minds of enemy policy makers (...) then victories are accomplished through the superior use of all available networks to directly, to convince them their war aims are either unachievable or too costly. These networks will be employed to carry specific message to our policy makers and to those who can influence the policy makers”¹⁰.

En resumen, el objetivo estratégico se dirige hacia la manipulación y la doblegación de la voluntad del adversario, primero sobre el poder político y luego sobre la población. Lind va también en su misma línea:

⁹ LIND, William: “The Changing Face of war: Into the Fourth Generation” en *Marine Corps Gazette*, October 1989, Edit. US Marine Corps, Quantico, 1989, pág. 22.

¹⁰ HAMMES, Thomas: *The sling and the stone*. Edit. Zenith Press, ST Paul, 2004, pág. 208.

«A goal of collapsing the enemy internally rather than physically destroying him. Targets will include such things as the population's support for the war and the enemy's culture»¹¹. Se llega a una situación donde la guerra de 4.^a generación se vuelve borrosa e imprecisa, así como la paz y la guerra, con objetivos vitales a destruir, como son la cultura y la psicología del enemigo. El futuro ya no es masa y potencia de fuego, sino «The tactical blend as the opponent's political infrastructure and civilian society become battlefield targets. It will critically important to isolate the enemy from one's own homeland because a small number of people will be able to render great damage in very short time»¹². Todo ello con la importancia de los medios de comunicación, que continuará incrementando su importancia, constituyendo un elemento estratégico vital. Por si mismos son capaces, con sus imágenes, de paralizar una nación y de influir en el estado de ánimo y de voto de sus ciudadanos.

A nivel táctico, las acciones armadas corresponden desde las acciones terroristas a acciones de baja intensidad, mezclando actores nacionales, internacionales y transnacionales en un ámbito global, pero más específicamente «Given that the target of all 4 GW actions is the mind of enemy decision makers, campaign must structure tactical events towards that end. Tactical events should be selected to target on audience with the message the insurgent is trying to send»¹³.

Lind cuando habla sobre las posibilidades de desarrollo de este modelo de guerra aclara un concepto premonitorio para el futuro, y es que otras culturas pueden aportar nuevas ideas y no solo tecnológicas. Por ejemplo, el terrorismo como elemento dentro de la guerra de 4.^a generación estaría tomando nuevas características que le harían más mortífero al tradicional. Este nuevo terrorismo global y realizado en su práctica por Al-Qaeda se caracterizará por una capacidad de fuego pequeña pero aplicada en lugares estratégicos, evitando el elemento militar, golpeando directamente sobre objetivos civiles claves, aprovechándose de la libertad del mundo occidental para «trabajar» y lo que lo hace aun más peligroso es la utilización de viejos métodos con nuevas tecnologías como el ciberterrorismo.

Para resumir e ir concluyendo sobre guerra de 4.^a generación podríamos extraer las siguientes conclusiones, las entidades que practiquen esta generación bélica se aprovecharán de:

- Una base para operar transnacionalmente y globalmente, con elementos impulsores como la religión. El estado-nación queda al margen de los procesos de 4.^a generación y se encuentran limitados a la hora de contrarrestarlos.
- Ataques contra elementos culturales, económicos y sociales de la sociedad enemiga.
- Junto al terrorismo, otro tipo de guerra propia de la 4.^a generación se situaría en la manipulación informativa y de los medios de comunicación de todas sus clases. Siendo esta un elemento devastador capaz de alterar el rumbo de las naciones. Se

¹¹ LIND William: *op. cit.*, pág. 24.

¹² LIND, William: *op. cit.*, pág. 25.

¹³ HAMMES, Thomas: *op. cit.*, pág. 215

influye en la voluntad de los ciudadanos creando determinados estados de opinión a través de diversas medidas, que en muchos casos son difíciles de contrarrestar. Por ejemplo, con la creación de grupos de presión ante determinadas medidas y colectivos.

- Se emplea la fuerza de forma limitada contra un centro de gravedad vital enemigo, buscando unos efectos determinados.
- En el fondo, la guerra de 4.^a generación no es más que un reflejo del mundo global.
- Esta tipología bélica se aprovecha en numerosas ocasiones del desorden y las carencias del Estado.
- Un coste económico muy inferior al que plantean los conflictos convencionales que empleaban un alto porcentaje del PIB de las naciones. Pensemos por ejemplo, en la ciberguerra y su coste minúsculo en relación a los daños que se pueden infligir al enemigo por ejemplo.
- Por tanto, la guerra de 4.^a generación es una guerra económica ajustada a los tiempos de crisis y que puede ser empleada por su economicidad por cualquier tipo de contendiente. El desarrollo actual del mundo y de las nuevas tecnologías ponen en servicio numerosas herramientas baratas y asequibles para todo aquel que desee lanzarse a un conflicto de 4.^a generación.
- Las tendencias actuales tendentes a reducir aun más los presupuestos militares, con la excepción como China que para 2012 lo incrementará más de un 12%, hace prever que las formas de la guerra de 4.^a generación sean utilizadas de forma más masiva por los estado-nación bajo las más diversas fórmulas.

Conclusión

La realidad geopolítica actual configura un nuevo escenario de hostilidad donde el concepto de guerra asimétrica que ha existido a lo largo de la historia adquiere en estos momentos una gran importancia como objeto de análisis y estudio multidisciplinar. La globalización además de tener como atributo el gran intercambio de bienes, productos y servicios de naturaleza económica también se caracteriza por la traslación de nuevos modelos de «inseguridad», lo que conlleva que se generen externalidades negativas en lo que se refiere a los «equilibrios» geopolíticos del mundo actual. Fruto de la evolución del concepto de guerra asimétrica ha surgido en los últimos tiempos el de guerra de 4.^a generación, un concepto más complejo y reflexivo que el anterior y que da respuesta a muchos de los desafíos de los conflictos actuales. Su complejidad lo hace ser mucho más dañino, desbordando los cauces tradicionales del conflicto para caer en la frontera de la guerra y la no guerra, lo que provoca que las sociedades actuales no se encuentren preparadas en ocasiones para distinguirlo y actuar por su continua mutación. Esta realidad conlleva que los decisores en políticas de seguridad deben de tener mas datos para la realización de análisis profundos que conlleven que la toma de decisiones en la determinación de las consecuencias de la guerra de cuarta generación sean lo mas eficientes posibles en términos de coste de oportunidad económico. Si hacemos un pequeño análisis de lo que han costado los conflictos armados, se estima que Estados Unidos invirtió un 37% de su PIB en la guerra del Vietnam y 1,15 billones de dólares en la guerra de Irak se puede determinar cual ha sido el coste de los conflictos dados hasta el momento. En la guerra de cuarta generación queda por discernir cuales son los mon-

tantes en términos de coste que supone la lucha contra la misma, en definitiva valorar el coste de «no ocurrencia» o de mantener al «nuevo enemigo» sin que sobrepase el frente «virtual» del equilibrio geopolítico. La guerra de cuarta generación requiere que se determine un modelo de valoración económica de las misma lo que conllevaría transmitir a la sociedad el importante esfuerzo que se realiza a nivel económico y de coste de oportunidad social para contribuir a la existencia de la paz en un mundo en donde los conflictos forman parte inherente a la historia de la Humanidad.

Bibliografía

- BAUD, Jacques: *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur* Edit. Editions du Rocher, Monaco, 2003.
- BEAUFRE, André: *Introducción a la estrategia* Edit. Ediciones Ejército, Madrid, 1980.
- BECERRO RODRÍGUEZ, Manuel: *La fuerza anfibia ante la guerra asimétrica y el terrorismo* en Boletín de Información CESEDEN n.º 286. Edit. Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.
- CALVO ALBERO, José Luis: *Los orígenes del terror, indagando en las causas del terrorismo* Edit. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.
- *El coste de los conflictos económicos* en <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/dossiers/doss29.pdf> el 04-03-2012.
- VON CLAUSEWITZ, Carl: *De la guerra* Edit. Idea Books, Barcelons, 1999
- HAMMES, Thomas: *The sling and the stone* Edit. Zenith Press, ST Paul, 2004.
- LIND, William: «The Changing Face of war: Into the Fourth Generation» en Marine Corps Gazette, October 1989, Edit. US Marine Corps, Quantico, 1989.
- MARTÍN, Steve en www.-cgsc.army.mil el 20-7-2005.
- MÜNKLER, Herfried: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia* Edit. Siglo XXI, Madrid, 2005.
- PARET, Peter (Dirección): *Makers of Modern Strategy* Edit. Princeton University Press, New Jersey, 1986.
- TSE TUNG: Mao *On guerrilla warfare* Edit. University of Illinois Press, Champaign, 2000.

ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA

D. FERNANDO MARTIN CUBEL
Licenciatura en Historia Moderna y Contemporánea
Universidad de Zaragoza 1992
Master en Relaciones Internacionales
COLUMBUS IBS y Fundación Ortega y Gasset. 2004

Resumen

La presente comunicación intenta reflexionar respecto a la cuestión de seguridad en el continente europeo, teniendo muy presente que no solo existe una realidad como es PESD, sino que convive con otros modelos y organizaciones que configuran nuestra seguridad europea. Configurando una arquitectura de seguridad europea compleja, diversa para el propio continente ante una realidad global en la que se están produciendo verdaderas novedades en el ámbito securital.

Palabras: OSCE, OTAN, UE, PESD, AES

«What's new in Today's World is today Europeans don't
Have a choice anymore. Integration without an active
Role in the world will fail. A role in the world without
Integration is impossible».

Jan Techau¹

Introducción

En nuestro complejo entramado europeo sobre la cuestión de seguridad en el continente, encontramos un elenco de posicionamientos, visiones que nos hacen ver de la

¹ Jan TECHAU: "Time for Estrategic Europe". <http://carnegieendowment.org/2011/09/13/time-for-strategic-europe/5zra>.

profunda y enriquecedora realidad que supone la denominada arquitectura de seguridad europea (a partir de este momento la denominaré ASE).

Complejidad de la seguridad en un doble juego de reflexión que supone desde el propio interior del continente europeo y por tanto de las necesidad por tener una sola voz, pero a la vez, como dicho desarrollo de la seguridad europea es visto y observado, como un «incipiente» intento por desarrollar una arquitectura propia de seguridad en otros escenarios regionales del planeta, un ejemplo de ello es el caso del golfo Pérsico, donde el Consejo de Cooperación del Golfo sigue muy atentamente todas estas cuestiones de la UE.

En un escenario en el que la proliferación de ideas tendentes a desarrollar un espacio de seguridad propio, como algo real y válido, como un espacio no solo institucional –desarrollado simplemente en papel–, sino también gestor de todo el conjunto de desafíos, amenazas y riesgos, debería ayudar si más cabe a un mejoramiento en la propia seguridad global y en nuestra propia percepción de la realidad como no solo europea y de nuestro papel en un nuevo escenario global.

Este continente europeo, a diferencia de otros, da muestras de una larga tradición en su capacidad por desarrollar, construir diferentes modelos de seguridad, en el fondo ello refleja un avanzado nivel de madurez; desde inicios del siglo XIX hasta nuestros días, ha existido una paulatina sucesión de modelos de seguridad (no debemos despreciar los acuerdos de Viena de 1815, el surgimiento del llamado Concierto Europeo, los modelos de alianzas desarrollados por Metternich, y, en su caso, la labor de la política bismarckiana, y sin ir más lejos nuestro modelo de seguridad durante la guerra fría).

Sin embargo, la transformación del sistema internacional desde finales del siglo XIX, y primer tercio del XX, va a provocar una enorme erosión en las propias capacidades por mantener y desarrollar un robusto modelo de seguridad europea; en gran medida, la irrupción de dos hiperpotencias, el consecuente surgimiento de organizaciones de seguridad como OTAN y Pacto de Varsovia, la debilidad de las antiguas potencias europeas producirá una falta de acción y protagonismo propio europeo e iniciativa en la reformulación de una propia ASE.

Es en la ASE donde debe encajar la nueva Política de Europea de Seguridad y Defensa, como una parte sustancial más, no sé si como la principal pero al menos muestra de la voz y acción única europea en el continente.

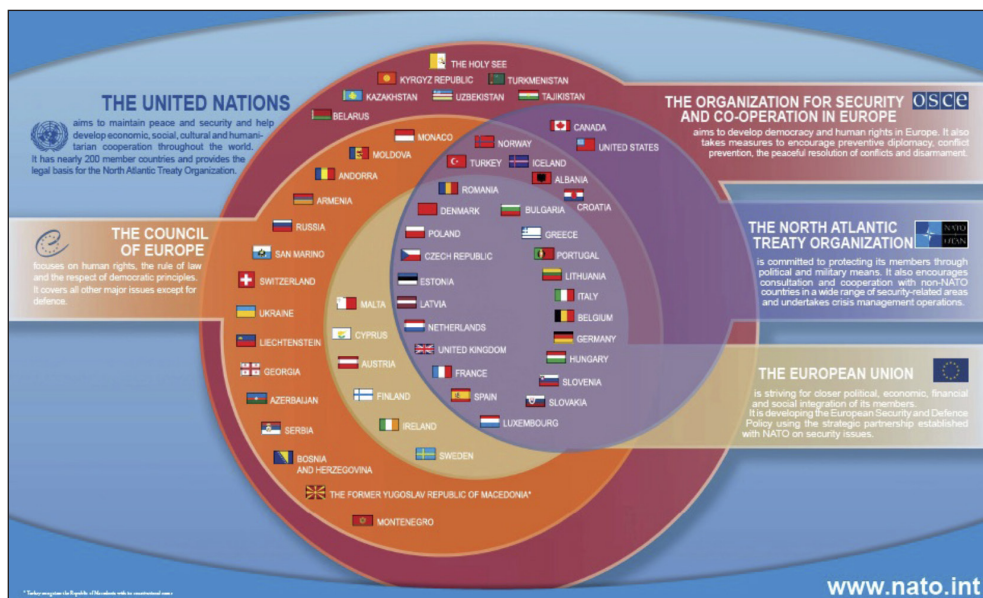
El nuevo modelo que configura nuestro continente debiera tener presente: la nueva reconfiguración del sistema internacional, la importancia y valor a asumir en un destacable rol en el escenario global, las capacidades para gestionar y ser entidad propia en la Arquitectura de Seguridad Global.

Jan Techau en su artículo «Time for Strategic Europe»² señala los siguientes elementos de una Estrategia Europea:

² Jan Techau: *op.cit.*

- Reflexión sobre estrategia en términos realistas, sobre la capacidad de influencia (en un mundo de potentes influencias) con su modelo de posicionamiento geopolítico³.
- Necesidad de comprender la diferencia entre la Europa Institucional y la Europa como continente.
- Importancia en la cohesión de Europa, en su modelo social e integración política.
- Factor del continente europeo como un escenario económico de primer orden, y su impacto en un mundo global.
- Desarrollo de una agenda ambiciosa y concreta en política exterior.

Arquitectura de seguridad europea

**Información: Panorama estratégico 2010/2011. IEEE /Real Instituto EICano**

No es cometido de esta comunicación llevar a cabo un análisis pormenorizado de la cambiante y enriquecedora realidad global, con todo el conjunto de matices, pero sí, respecto al lugar que ocupa la PESD en la siempre compleja ASE, ya que no es la única opción, entidad, planteamiento en seguridad que está presente en nuestro continente europeo, existen otras «opciones» y otros «ámbitos» que tienen un destacado papel en un entorno como el europeo.

³ Jan Techau establece los siguientes elementos de la estrategia de la UE: ambición como muestra de poder y aplicación de su estrategia, unidad, donde sigue existiendo una falta de unidad de acción en el conjunto de los países miembros de UE; intereses, la importancia en compartir intereses por los estados miembros y la UE; metas con el establecimiento de fines tangibles, medibles y reales; acción a largo tiempo, supone una más profunda maduración de la capacidad y sostenibilidad de la propia estrategia; realismo, el problema existente entre la retórica en la acción exterior y la falta de una acción común asentada. "The Strategic Europe Yardstick: Making Foreign Policy Strategic in a Union of 27" <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=46406>.

Lo primero que observamos es que el continente europeo cuenta con una importante complejidad en seguridad, heredada, varias formas, en este caso organizaciones –que se están adaptando a la nueva realidad global–, que gestionan y proyectan diferentes modelos de seguridad o formas de representar la misma, observemos el gráfico donde se superponen diferentes «realidades de seguridad», y en el que se conjugan conceptos y diferentes formas institucionales y por tanto diversos ámbitos de la seguridad del continente.

En el caso de la OSCE, dicha organización alcanza a todo el espectro euro-atlántico, y supone la mejor representación de estados miembros en el espacio europeo. Quisiera iniciar este punto con lo señalado por D. Francisco J. Ruiz González respecto a la misma: «La OSCE se encuentra en un momento crucial para su futuro ya que, al igual que otras organizaciones internacionales, se debate en estos comienzos del siglo XXI acerca de su propia estructura y sentido en un panorama geopolítico cambiante caracterizado, entre otras cosas, por los procesos de ampliación de la Unión Europea, el futuro vínculo transatlántico y la transformación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el nuevo papel y posición de Rusia, la emergencia de Asia central como actor estratégico, y la aparición de nuevas estructuras de cooperación en el espacio postsoviético»⁴ de ella cabe destacar sobre todo la denominada «Carta de París» de 1990, en la que se apuesta por mantener los fundamentos que son la base de su creación, se pronuncia por su adhesión a la Carta de la ONU, y al denominado decálogo de Helsinki de 1975⁵ respecto a tres cuestiones: política-militar, económica-ecológica y humanitaria. OSCE reconoce nuevos retos y desafíos, siendo el primero que en el continente el enfrentamiento entre estados había disminuido, pero se incluían otros como la acción del terrorismo, el tráfico de drogas o las presiones para la desestabilización de los propios estados. Sin embargo, el papel que OSCE debiera tener respecto a otras organizaciones en la postguerra fría queda debilitada, la búsqueda de una centralidad que aglutinara a gran parte de los objetivos, de los estados en el desarrollo de una ASE desaparece, siendo un ejemplo de ello la denominada Declaración de Roma de 1991, en el que el reforzamiento del papel de la OTAN, junto a la no inclusión en los diferentes proyectos de seguridad europea de no miembros de esta última organización producen tensiones en el escenario europeo; además en dicha declaración se reconoce que OSCE no tiene capacidad de desarrollar acciones para hacer frente a los retos y desafíos, y que solo en un escenario coordinado de las diferentes organizaciones podía crearse dicha ASE.

Sin embargo, paulatinamente OSCE se ha transformado en una organización regional de seguridad, produciéndose una paulatina erosión de su papel como organización militar, de gestión de crisis, excluyéndole capacidad de ejecutar operaciones de impo-

⁴ RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J.: *La Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE). Situación actual y perspectivas de Futuro*. http://www.ceseden.es/centro_documentacion/boletines/312.pdf.

⁵ Decálogo de Helsinki 1975: 1. Igualdad soberana entre los partícipes, con respecto de los derechos inherentes a la soberanía; 2. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; 3. Inviolabilidad de las fronteras; 4. Integridad territorial de los Estados; 5. Arreglo de las controversias por medios pacíficos; 6. No intervención en los asuntos internos; 7. Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia; 8. Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; 9. Cooperación entre los estados; 10. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional.

sición de paz, todo ello, mientras OTAN alcanza un principal papel de organización militar. En la Carta de Seguridad Europea de 2010, se reafirma el papel de organización primaria de alerta previa, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación post-conflictos. Se procede a la reformulación en el concepto «Plataforma sobre Seguridad Europea», aprobándose una nueva versión del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa. La propuesta es fortalecer la colaboración con organizaciones, y la búsqueda de cierta autonomía política y operativa. Todo ello, en un entorno de cierta tensión entre Rusia y EE. UU. debido al conflicto de Kósovo y al reinicio de la guerra de Chechenia.

La OSCE realiza una última cumbre en Kazajstán en 2010, reunión a nivel de jefes de Estado, donde se plantea la búsqueda de una comunidad de seguridad euroatlántica y euroasiática libre, todo ello bajo los principios fundamentales de la OSCE y del marco legal de la Carta de la ONU.

Asu vez, sigue siendo un foro único, como organización regional de seguridad con un enfoque global para cuestiones de medidas efectivas de confianza y construcción de la seguridad común. Sin embargo, el objetivo de EE. UU. es que la propia OSCE sea un instrumento más de su programa global de democratización en ciertas zonas del mundo, frenando todo intento de un mayor desarrollo de dicha organización e institucionalización, fortaleciendo el papel de OTAN. En el caso ruso, Rusia intenta potenciar un escenario, en el que le sería válida la OSCE, como marco de seguridad dejando al margen el papel de OTAN, ya que en la OSCE encuentra un espacio de igual a igual con el resto de potencias y estados miembros, no olvidemos aquí el documento Medvediev. Mientras que UE a través de la firma del Tratado de Lisboa, con una percepción más global resulta más cómplice con esta organización siendo puente entre las posiciones de Rusia y EE. UU., en un enfoque muy cercano a la OSCE.

Respecto a la OTAN, con el final de la guerra fría, esta organización ha desarrollado una amplia labor por proceder a reinventarse, en la búsqueda del carácter político sin perder el carácter de defensa colectiva en la cumbre de Washington de 1999 se promulga un nuevo concepto estratégico CE-99 que unido a las acciones militares en Kósovo convierten a la OTAN en una organización sobre la que comienza a pivotar la seguridad europea. Tras los atentados de 2001, Estados Unidos comienza a desarrollar un conjunto de acciones contra el terrorismo, incluyendo las acciones de Irak y Afganistán, y toda una serie de demostración práctica y teórica en seguridad estratégica, que potencian el papel de EE. UU. y de la propia OTAN. Sin embargo, se produce una seria división entre los miembros de la organización y en el mismo continente europeo respecto a la cuestión de Irak.

La cuestión de las ampliaciones de la OTAN y UE, sobre todo en 2004, con el caso de Chipre también producen tensiones sobre todo en la cuestión de los miembros excluidos de una organización respecto a la otra, así como en la falta de resolución de cuestiones heredadas de la guerra fría. Cada una de las dos organizaciones va a continuar un desarrollo cada vez más independiente, con la aparición de la PESD ello se hace más evidente. Cuestiones de los *Battle Groups* así como de la Agencia Europea de Defensa tensan en cierta forma las relaciones entre estas dos organizaciones, así como la cues-

ción de Kósovo y su independencia⁶. Por otra parte, no debemos olvidar que también se han producido acuerdos importantes entre las dos partes, caso de los acuerdos Berlín Plus⁷ lo que supone la utilización de capacidades de la OTAN por parte de UE, teniendo un destacado papel Turquía, eterno aspirante a la UE, destacar la realización bajo dicho acuerdo de la operación Concordia en Macedonia y la operación EUFOR Althea en Bosnia-Herzegovina. Sin olvidar, aún así, las importantes disensiones que se produjeron con la operación militar de Libia de 2011, destacando el papel de Alemania, pero también coincidiendo con una nueva fase en la acción de OTAN que participó con otros países no miembros de la misma organización, caso de Catar.

En cuanto a la UE, y la PESD, señalar que nace en la cumbre de Saint Malo 1998 entre Francia y Gran Bretaña, ratificada por el Consejo Europeo de Colonia de 1999⁸, siendo su revulsivo la guerra de Bosnia. A ello se da la cumbre de Helsinki de 1999 donde se establecen las capacidades que debía disponer la UE para desarrollar misiones PESD. Por tanto, la UE significada como un poder blando, inicia un proceso de desarrollo de sus primeras capacidades militares. Con posterioridad se fijan los objetivos para una gendarmería europea, y la posterior aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES 2003)⁹, que supone un contrapunto a la aportación en seguridad realizada por EEUU (NSS 2002), y sobre todo en el uso de la fuerza militar, para lograr crear un vínculo común europeo.

Este desarrollo de la PESD supone ciertas tensiones con la OTAN¹⁰, ya que proponía la creación de una nueva opción de seguridad en el espacio europeo, sin embargo, estas dos organizaciones logran llegar a acuerdos como son los acuerdos Berlín plus, que van a ser la base de la cooperación entre OTAN y UE. Se seguirán produciendo intentos por tener capacidad propia en el continente europeo que chocarán con EE. UU., y en algunas ocasiones con Turquía, caso de la propuesta de creación de un cuartel general en Bélgica, o la realización de la primera operación militar independiente de la OTAN, como es la operación Artemis en la República Democrática del Congo.

Desde 2003, la PESD sigue su desarrollo con la creación de la Agencia Europea de Defensa, con el desarrollo del concepto de los grupos de combate en 2004. Se llevan a

⁶ Jordi Marsal Muntala señala varias fases de estas «tormentosas relaciones» en los albores del siglo XXI entre UE y la OTAN. En su trabajo «Las relaciones trasatlánticas» publicado en el libro *La política europea de seguridad y defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Editado por IEEEE, N.º 145. Madrid, marzo 2010. 187-188 pp.

⁷ Los acuerdos Berlín Plus regulan: el intercambio de información clasificada bajo reglas recíprocas de protección de la información; acceso a capacidades de planificación de la OTAN para operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE; el acceso a capacidades OTAN de mando y control y a cuarteles generales para planificar las operaciones; procedimientos para la puesta a disposición, control, retorno y retirada de los medios y capacidades puestos a disposición; las competencias de DSACEUR y las opciones de mando europeo para OTAN; Los acuerdos para las consultas entre UE y OTAN en el contexto del uso de medios y capacidades de la OTAN; normas de requisitos coherentes y recíprocos para la capacidad de refuerzo, especialmente para las capacidades de planificación y las militares necesarias que pueden ser requeridas para las operaciones lideradas por la UE. *Ibid*, 188-189

⁸ Conclusiones del Consejo de Colonia de 1999. www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm

⁹ EES 2003 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

¹⁰ En el caso de las decisiones adoptadas en Helsinki en 1999 desatan la desconfianza: reconocimiento del derecho de iniciar y llevar a cabo acciones militares cuando no participe la OTAN en su conjunto; capacidad de adaptar duplicaciones sin EE. UU., si con ello se lograba autonomía europea en defensa; los europeos aumentan presupuestos pero para consumo propio en la defensa de Europa; cuestión del reparto de los cargos presupuestarios.

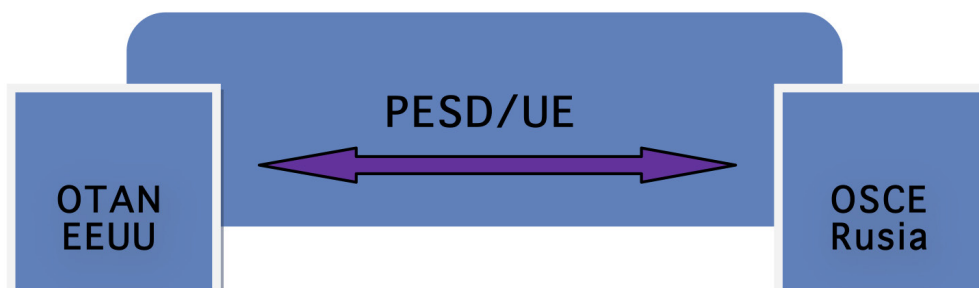
cabo 24 misiones PESD. No olvidemos que el desarrollo de la PESD tiene sus «parones» sobre todo por la falta de empuje o claridad en el avance del proyecto europeo.

Por otro lado, comienza a tensarse las relaciones con Rusia, debido a las revoluciones de Georgia en 2003, de Ucrania en 2004, y de Kirguizistán en 2005, entendidas en Rusia como revoluciones con el pleno apoyo occidental. A ello se une la ampliación al este de la OTAN y de la UE, lo que es percibido desde Moscú como una amenaza real a su territorio y soberanía. En 2008, la cuestión de Kósovo, que no solo produce tensiones en el interior de UE, produce nuevos roces entre Rusia y UE.

Con el nuevo Tratado de Lisboa de 2009 se produce un salto cualitativo en las herramientas de actuación para UE, tanto en su acción exterior como en política de Defensa.

Conclusiones

GRÁFICO DE LA ARQUITECTURA SEGURIDAD EUROPEA



- Este gráfico refleja la actual arquitectura de seguridad, donde, aunque nos encontramos con tres entramados o espacios de seguridad que reflejan la extraordinaria complejidad del continente, y son reflejo en el fondo de un desafío positivo sobre su futuro. Siempre, sin obviar que el planteamiento es Europa como continente y no como entidad.
- A la vez, debe de ponerse en valor las diferentes opciones estratégicas que en estos momentos hacen mención a nuestro continente: Concepto Estratégico de la OTAN 2010, la propuesta de un nuevo Tratado sobre la seguridad de Europa por parte de Rusia 2009, la adaptación y desarrollo de la PESD con el Tratado de Lisboa 2010, y la nueva reformulación de la OSCE a través del desarrollo del Proceso de Corfú.
- En el caso de la PESD, la UE debe desarrollarse con una entidad con una sola voz en política exterior y defensa, y en consecuencia debe producirse la paulatina desaparición de las continuas divergencias entre sus miembros.
- En el proceso de transformación de la OSCE, debiera tener un papel esencial con una voz única, la UE, a través de la PESD, en el marco de un área euro-atlántica. No olvidemos que UE sigue siendo un mero observador en la OSCE, cuando aporta cerca de los dos tercios del presupuesto de dicha organización. A la vez, en el hecho de confluir intereses entre las dos organizaciones UE puede representar el mejor socio para la OSCE.

- UE debiera de contar con una idea clara en sus objetivos y metas ante la OTAN. Así como la decisión por construir sus propias capacidades fuera de los «escenarios» de la OTAN. Sería interesante una mejor relación y su incremento entre el Secretario General de la OTAN y el alto representante de la PESD.
- Estamos ante una nueva redefinición de las relaciones estratégicas para el continente europeo tanto para la UE, como para Rusia y EE. UU. Sobre todo la necesidad por incluir de una manera decisiva a Rusia en el continente y en sus relaciones de seguridad (concepto de seguridad paneuropeo).

Bibliografía

- AA. VV. Panorama Estratégico 2010/2011. Instituto Español de Estudios Estratégico/ Real Instituto ElCano. Ed. Ministerio de Defensa. 2011. Madrid. 240 págs.
- AA. VV. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Nº 145. Ed. Ministerio de Defensa. 2010. Madrid. 271 págs.
- RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J.: «Rusia y su nueva propuesta de seguridad para Europa». http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/RusiaYSeguridadEuropa_RED266_Ruiz.pdf.
- «El futuro de la OSCE». http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/FuturoOSCE_RED269_Ruiz.pdf
- «La Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE). Situación actual y perspectivas de Futuro.» http://www.ceseden.es/centro_documentacion/boletines/312.pdf.
- TECHAU, Jan: «Time for Estrategic Europe». <http://carnegieendowment.org/2011/09/13/time-for-strategic-europe/5zra>.
- «The Strategic Europe Yardstick: Making Foreign Policy Strategic in a Union of 27» <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=46406>.

CONCLUSIONES DEL XX CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA

D. GONZALO ESCALONA ORCAO
Coronel director de la Cátedra Cervantes

XX CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA
«ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA:
UN NUEVO MODELO DE SEGURIDAD COMPARTIDA»

En diferentes ocasiones hemos hecho referencia al XX Curso Internacional de Defensa, en lo relativo a su organización y desarrollo. Es sin duda una interesante actividad en la que, por razones de cumplimiento de los PLEST en vigor, no se puede contar con la presencia de los C/DAC y C/DC de esta AGM, principales destinatarios de todas las acciones formativas de la Cátedra «Cervantes». Para poder conocer los asuntos que se trataron y los conferenciantes que nos facilitaron este conocimiento, se incluyen en este número las siguientes,

Conclusiones

El XX Curso Internacional de Defensa se inauguró el pasado lunes con la ponencia presentada por el TG. D. Rafael Comas Abad, y titulada «La seguridad europea y los retos del s. XXI», destacando que Europa es un gigante económico y un enano en lo político y lo militar, con un creciente empuje nacional que impide la actuación coordinada que exige la resolución de esta crisis, presenciando cómo los países de la Europa del norte no quieren colaborar con los del sur.

Detalló que las amenazas son siempre fruto de la percepción que tiene el adversario de sus posibilidades de éxito, dando lugar al procedimiento básico de enfrentamiento. Además la crisis económica está propiciando el estrechamiento de la brecha tecnológica frente a nuestros enemigos potenciales.

Es imprescindible una reconversión que actualice la estrategia de seguridad, reforzando la política exterior europea y capacite a Europa para sustituir el adelgazamiento militar americano y acometer acciones de interés europeo real.

Abrió el Área n.º 1 «Antecedentes y Marco Conceptual de la PESH» la inspectora del CNP en la Brigada de Delitos Monetarios de la Comisaría General de Policía Judicial D.ª M.ª Teresa Cuesta Sahuquillo, quien nos habló sobre «Amenazas comunes a la Unión Europea» haciendo una especial referencia al blanqueo de capitales. Tras señalar como principales amenazas para Europa el terrorismo, la proliferación de ADM, los conflictos regionales, el debilitamiento de los Estados y la delincuencia organizada, destacó que Europa constituye un objetivo de primer orden para la para esta última, con su siniestra aportación del tráfico de drogas, la trata de seres humanos, el blanqueo de capitales o el tráfico de armas; sin frontera en los límites físicos de la Unión.

Nos recordó que la Unión Europea para la defensa de su seguridad y promoción de sus valores, tiene como objetivos estratégicos hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos y basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz, realizando a continuación una detallada definición, en el marco de la Estrategia Española de Seguridad (EES), del Crimen Organizado Transnacional (COT), así como su relación con la actividad terrorista.

Tras insistir en que la percepción pública del crimen organizado está muy subestimada, concluyó señalando que el objetivo de las FCS es descubrir y atacar la economía del crimen organizado, incautándose y decomisando sus bienes, fondos y beneficios y arruinando la organización, consiguiendo que los delincuentes lleguen al convencimiento de que el delito no es rentable.

Por último, D. José M.ª Serrano Sanz, miembro de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en su ponencia sobre «La crisis económica y la identidad europea. Repercusiones en la seguridad» comenzó indicando que la crisis económica es un factor de primer orden en relación con la seguridad y la defensa, dados los problemas presupuestarios y los nuevos y más amplios conceptos de seguridad, recogándose esto en la nueva Directiva de Defensa Nacional 2012, recientemente aprobada.

Sin dejar de señalar la base en los excesos en etapas anteriores, diferenciando tres fases entre 2008 y 2011, incidiendo en el exceso que ha supuesto ser el quinto inversor mundial actualmente, nos insistió en la necesidad imperiosa de ajustar, lo que supone dejar de pedir prestado, y comenzar a crecer. Los obstáculos al crecimiento citado los basó en la realidad de inversión en lo que no produce crecimiento, junto a una nefasta política en relación con el sistema financiero y graves errores en política económica.

Tras un paso por el euro y su entorno, consideró que la situación actual, junto a la necesidad de los ajustes imponen que, para alcanzar el deseado entorno de seguridad común, debe existir un liderazgo fuerte (Alemania) que establezca un entorno de equidad entre los miembros, o buscar mecanismos que revaloricen la deuda de los «más débiles».

En la segunda jornada de este curso, que dio paso al Área n.º 2 «Las otras dimensiones de la PESH». El doctor en Ciencias Físicas y catedrático de Física Atómica y Nuclear, D. Alejo Vidal-Quadras, expresó que la seguridad energética es una de las nuevas facetas que han de considerarse incluidas en el elástico concepto de seguridad. Como señala la

Estrategia para una Energía Competitiva, Sostenible y Segura para 2020 que la Comisión Europea publicó en 2010, la energía es la savia de nuestra sociedad.

Prosiguió señalando que, en la actualidad, la evolución del escenario energético mundial ha hecho imprescindible una política energética europea que garantice un suministro seguro. Para reforzar esto aseguró que en la disminución de nuestra excesiva dependencia externa no hemos progresado, ya que no hemos sido capaces de reducirla, aumentándola y continuando en esta línea. De los 27 países de la UE, solo uno, Dinamarca, no necesita importar recursos energéticos.

Destacó la creciente aportación de las energías renovables, así como la necesidad de diversificación en la obtención de soporte energético, sobre la base de explotar recursos protegiendo el suministro.

Tras repasar los abastecimientos energéticos existentes, y los tratados y legislaciones internacionales en vigor, sobre el particular, señaló la necesidad de ampliar las conexiones entre la red energética europea y los países vecinos y de crear una amplia zona de reglamentación beneficiosa para todos, insistiendo en que una buena relación con los países de suministro y tránsito previene la aparición de incidentes y ofrece un marco de posible negociación. También destacó la bondad de un único mercado energético europeo con mejoras en la eficiencia en el suministro de energía, eliminación de monopolios indebidos, precios competitivos y fiables, y oferta más amplia al consumidor.

Además de insistir en las medidas adoptadas por la UE para garantizar un suministro fiable y estable de energía, destacó la obligación impuesta a los Estados Miembros de mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o de productos petrolíferos. Concluyó señalando que hay que desarrollar una política energética auténticamente europea, que aproveche nuestras fortalezas internas para combatir nuestras debilidades externas, entre ellas, nuestro alto grado de dependencia exterior, sin olvidar que el lema europeo es «Unidad en la diversidad», también en el campo energético, donde varía desde nuestro mix a nuestro grado de dependencia externa.

A continuación el analista del grupo de estudios estratégicos D. Enrique Navarro, mediante la conferencia «La industria europea de defensa. La aportación española» comenzó ofreciendo una batería de datos reveladores de la situación. Previamente indicó que España invierte en defensa como Costa Rica, el 0,5% del PIB, teniendo en cuenta que esta nación no tiene Ejército. Señaló que, 2012 es el primer año desde 1998 que el gasto mundial en defensa se ha reducido en un 2,5%, y la crisis económica ha supuesto a la defensa europea una reducción del gasto en defensa en 2011 del 4% y del 6% en 2012, frente a incrementos de Rusia (9,3) y China (6,7), a pesar de que la industria europea de Defensa (incluyendo Noruega y Suiza) está compuesta por 28 grandes empresas en el TOP 100 mundial. Además el gasto en defensa en Europa en 2015 será un 18% inferior nominal al de 2008.

Si comparamos con los EE. UU., frente a los 340.000 millones de dólares de su industria, la defensa en Europa tiene una facturación de 112.000 millones. En los últimos diez años la facturación europea se ha duplicado y la norteamericana triplicado. El

presupuesto de defensa español suponía en 2011 el 5% del total de la Unión Europea mientras en 2001 era del 7%; por otra parte el presupuesto de inversiones en 2008 ascendía a 3.637 millones € y en 2012 a 633 millones €. La industria española de defensa facturaba en 2008 3.400 millones € y en 2012 su facturación será de 1.600 millones €.

Continuó con la situación de diferentes empresas (EADS – Cassidian, Indra, Navantia, Sta. Bárbara...) y programas (EF-2000 y A 400 M). Estableció la realidad del sector dominada por la fragmentación, falta de estrategia industrial, pérdida de competitividad tecnológica y exterior, destrucción de mercados periféricos y demanda inconsciente.

Esta situación da lugar a una serie de incertidumbres como que el Marco europeo está fuertemente cuestionado por los nacionalismos; por otra parte la caída del Euro sería un desastre para la defensa europea, lo que junto a la disminución del liderazgo de EE. UU., los nuevos polos industriales de la defensa (Rusia, China, India) y el desarme unilateral, conforman una previsión nada tranquilizadora.

Continuó tratando la fusión de BAE + EADS, como grupo industrial 1.º Naval y Terrestre. Finalizó concluyendo que a este paso la industria de defensa española habrá quedado extinguida en diez años, y dependerá del gobierno determinar cómo será la integración de la industria española en el proceso de consolidación europea; el reto real será mantener la seguridad en el futuro.

D. Ignacio García Sánchez, capitán de navío 2.º director del IEEE, cerró este segundo día con la conferencia «Aspectos humanos y medioambientales en las operaciones armadas de la PESD». Comenzó estableciendo los factores humanos, medioambientales y tecnológicos que afectan a las operaciones militares. En concreto se refirió al nuevo escenario geopolítico que se ha conformado con los nuevos indicadores ambientales y de cambio climático (hielo ártico, CO₂, nivel del mar, temperatura global, hielo continental) en concreto enfatizó que el hielo del océano Glacial Ártico alcanza su nivel mínimo desde que se obtienen imágenes por satélite.

Además debe considerarse que la naturaleza y la acción humana (especialmente su economía) van a ser inseparables, estableciendo nuevas causas de muerte masiva por riesgos ambientales, no solo naturales (incremento de población urbana, desplazados, refugiados, emisiones, polución, acceso al agua potable, deforestación, abuso energético, malaria, etc.). Todo esto nos muestra la fragilidad de los Estados.

En cuanto a las operaciones, militares y civiles, de la UE desde 2003 se han desarrollado 27; con la actual Administración de la UE solo tres de carácter civil. Concluyó su presentación señalando las herramientas de la UE (€, FAS, Justicia, etc.) junto con las prácticas y conductas de protección ambiental (adaptación, ejemplaridad, eficiencia energética, etc.) y aspectos humanos. Estos últimos constituyen un ejemplo en lo relativo a la instrucción previa al despliegue en el exterior, teniendo un especial cuidado (referencia a FAS españolas) con aspectos culturales y sensibilidad de las poblaciones en zonas en conflicto.

El miércoles día 3 se afrontó el Área n.º 3 «Garantía y aplicación de la seguridad europea» comenzando D. José Miguel Palacios Coronel, teniente coronel de Infantería,

responsable de la División de Inteligencia del Servicio Europeo de Acción Exterior quien, mediante su ponencia «El Servicio de Acción Exterior de la UE: contribución a la seguridad europea, abordó la situación de la seguridad europea desde la teoría de Robert Cooper sobre el estado posmoderno y la amenaza que surge de los Estados premodernos o fallidos.

En relación con esto J.M. Palacios asoció los Estados premodernos, modernos y posmodernos a los conceptos de caos, peligro y situación deseable respectivamente. Según su tesis, con el fin de la guerra fría, Europa superó el orden internacional instaurado con los estados modernos de la guerra de los treinta años, basado en el equilibrio de poder o, en algunos momentos, en la hegemonía parcial de uno de ellos.

En Europa, ese viejo orden moderno, en el que la OTAN nos ha protegido durante décadas, ha sido sustituido por un sistema de seguridad a través de la transparencia, a través de la interdependencia, donde hay una interferencia mutua en los asuntos internos, renunciando al uso de la fuerza como medio de resolución de conflictos.

El problema actual se cifra en el planteamiento de las relaciones de la Europa posmoderna con los estados que siguen manteniendo una estructura moderna o, incluso, premoderna en los estados fallidos; es un error intentar actuar sobre el mundo premoderno (el del caos) desde el posmoderno (actual). Dijo J.M. Palacios que la solución para Europa está en incorporar nuevos socios para ensanchar su modelo de estado e incrementar de esta forma su nivel de seguridad. Ahora bien, al ser una propuesta económicamente inviable, hay que buscar fórmulas flexibles de asociación.

A continuación, el general D. Jorge Ortega Martín, director de la revista *Atenea*, desde su conferencia «Las capacidades civiles y militares de la UE en la PESD», estableció que a pesar de estar definidas y mejoradas las estructuras de seguridad y defensa y señaladas las capacidades a mejorar, el listado de buenas intenciones incluidas en los abundantes documentos europeos no pasa de ser una prosa política sin ninguna realización práctica posterior.

Recordó que, como señalaba nuestro ministro, en asuntos de seguridad y defensa, debemos estar dispuestos a ceder parte de nuestra soberanía como hicimos para alcanzar el euro. Tenemos hoy una Europa débil, rota entre europeístas y atlantistas, frágil y fragmentada y huérfana de los viejos auténticos líderes europeos del siglo pasado.

El egoísmo de las soberanías nacionales y su insolidaridad impiden la existencia ni siquiera de una estrategia común. Hoy caminamos con más de veinte estrategias no solo no coincidentes sino, en ocasiones, compitiendo entre ellas. Sin renunciar a espacios de soberanía nacional para unificar los aspectos militares, además de otros vitales para la supervivencia de las naciones, no habrá ninguna probabilidad de protagonismo de la UE.

Expuso el general Ortega los hitos, casi todo fallidos, del proceso de implementación de las capacidades militares, con especial mención al papel de la Agencia Europea de Defensa, así como del lento desarrollo y los objetivos inalcanzables, por el momento, de las civiles. Continuó señalando que la UE solo desea ostentar un poder económico, no

político, es decir sin incluir asuntos de seguridad y defensa, sin aplicar que la seguridad es requisito imprescindible para alcanzar el desarrollo económico y social.

El europeo sigue viendo los asuntos de la defensa como temas secundarios. Concluyó señalando que tenemos un modelo de sociedad que sigue siendo válido, no debiendo limitarse España a ser un simple oyente, ya que hemos tenido durante muchos años una parte importante en el humanismo que forma el auténtico sustrato de Europa.

Se cerró el área con D. Jorge Chorniqué Sánchez, ingeniero superior de Telecomunicaciones y responsable de seguridad cibernética de Cassidian España, quien con su ponencia «La ciberseguridad en el ámbito de la UE: ¿Qué está en juego?», concretó las amenazas desde el ciberespacio y la posibilidad de paralizar servicios básicos como dificultar los suministros, aislar comunicaciones, secuestrar medios de transporte, destruir infraestructuras críticas y, especialmente, provocar decisiones erróneas por desconfianza en la información procedente de fuentes remotas.

Continuó refiriéndose a las dificultades que, para la adopción de medidas eficaces de ciberdefensa, representa la responsabilidad difuminada en la UE, que multiplica la diversidad de estrategias nacionales sin llegar a definir un concepto común de ciberseguridad, destacando que existen casos, como el español, en los que ni siquiera existe tal estrategia nacional.

Finalizó su exposición señalando los retos más urgentes en este campo, que van desde la concienciación frente a los riesgos implícitos en las nuevas tecnologías, siguiendo con la adopción de un marco legal específico de defensa contar estas acciones, y llegando hasta el desarrollo de una industria europea de ciberseguridad propia y coordinada basada en la confianza mutua de los socios y en los acuerdos internacionales con EE. UU.

Comenzó la jornada del jueves con el vicealmirante D. Ignacio Horcada Rubio, de la Dirección General de Política de Defensa, quien para dar comienzo al Área n.º 4 Operaciones Integradas: Un nuevo Marco Doctrinal, en su ponencia sobre «Seguridad europea y española en diferentes alianzas», ha repasado con detalle las principales alianzas que mantiene España en la actualidad en el ámbito multinacional. Comenzó su intervención definiendo la política de defensa como la identificación de los intereses que se quiere proteger y la selección de los medios para ello añadiendo que, cuando un estado no tiene las capacidades suficientes, o percibe que sus intereses son compartidos con otros, puede tomar la decisión de adherirse a una asociación internacional.

Destaca el convenio de cooperación con EE. UU., la OTAN, la PESC y la iniciativa de seguridad 5+5. Señaló que cada una de ellas tiene un área de prestación de servicios que no existe en las demás, con lo que se consigue la complementariedad, para llegar a un resultado bastante satisfactorio en disuasión, seguridad y defensa. Además añadió que sería conveniente repasar estas contribuciones para comprobar la inexistencia de solapes o pequeñas duplicidades que hagan ineficiente el modelo. La corrección de esto supondría el mismo nivel de seguridad con menor gasto de todo tipo.

Abundando en la iniciativa de seguridad 5+5, con especial interés en la ribera sur del mediterráneo, cuyo fin es desarrollar la cooperación multilateral, mediante acciones que refuercen la confianza mutua y su expansión en el mediterráneo occidental, favoreciendo las relaciones horizontales bilaterales entre los socios.

A continuación, el general jefe de la Jefatura de Tropas de Montaña, D. José Manuel Rodríguez Gil, mediante su conferencia sobre «Concepto Comprehensive Approach: operaciones integradas de la UE», nos ha señalado que con este procedimiento de planeamiento se pretende la integración de todos los factores humanos, materiales y naturales, además de los propios operativos del planeamiento de las operaciones armadas militares, que pueden tener influencia en la consecución de los fines perseguidos con la acción cívico militar en sí misma.

Este objetivo, más allá de conseguir la victoria militar, es, en los conflictos actuales, el de ganar las mentes y los corazones, lo cual exige una respuesta mediante la actuación de numerosos actores con diferentes cometidos y agendas.

Continuó señalando que una de las finalidades importantes es evitar la reproducción, o reactivación de los conflictos. Para finalizar se planteó la realidad de la certeza y conocimiento del camino y acciones que llevan a esta integración, pero la UE tiene ahora otros campos, diferentes en los que volcar su esfuerzo, presuntamente prioritarios sobre la consecución de la seguridad. Además cada país miembro tiene sus propias políticas, lo que evita la consecución de la eficiencia que sería deseable.

Cerró esta área el teniente general Alfonso de la Rosa Morena, director del CESEDEN, quien con su conferencia sobre la «Estrategia Europea de Seguridad. Evolución tras 20 años» ha hecho un breve repaso al panorama estratégico, a través del que denominó «largo camino hasta Lisboa», desde los primeros antecedentes tras la Segunda Guerra Mundial hasta el Tratado de Maastricht que, en 1992, introduce la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y al Tratado de Lisboa con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), concluyendo que el CG del mismo se ha trasladado a la región Asia-Pacífico; esto supone un cambio de enfoque en el esfuerzo militar de los EE. UU., y su consiguiente reducción en la zona europea. No se ha olvidado del TG del creciente papel de Rusia en el este de Europa, la influencia de Turquía, sobre todo en el Mediterráneo oriental o la pujanza geoeconómica de Alemania.

También ha señalado que los acontecimientos derivados de la «Primavera Árabe» en algunos países crean esperanza y oportunidades, y en otros una fuente de nuevas amenazas, ya sea por la incapacidad de control de la situación (Libia, Siria) o por la influencia de factores externos que también eviten la modernización política de este entorno.

Concluyó el TG que la UE no debe renunciar a la influencia global, y esto debe traducirse en revisar la actual estrategia de seguridad, dotar a la política exterior europea de los instrumentos necesarios en el plano político para actuar de forma coordinada y dotarse de las capacidades que precise, para paliar los condicionantes señalados, valorando la conveniencia de fomentar el concepto «Pool & Sharing».

Ha finalizado señalando que Europa tiene un largo camino recorrido, en el campo de la seguridad, pero no hay que detenerse; debe tenerse en cuenta que la diversidad europea es nuestra mayor fortaleza y la mayor debilidad. El modelo de seguridad compartida es la solución, pero tanto el conjunto Europa, como los integrantes, deben asumir su parte.

Finalizó la jornada con una mesa redonda sobre España y las operaciones militares en la UE, donde han intervenido el TCol. Juan Pita Porto de la EGE de Madrid, que nos ha trasladado su vivencia en la misión de adiestramiento del Ejército somalí, el coronel Fernando Moreno Ramírez de Verger de la Div. de Planes del Servicio Europeo de Acción Exterior detallando sus experiencias en el planeamiento de operaciones en el continente africano, y el Cte. D. José Miguel Remiro Blasco profesor del Departamento de Administración Militar de la AGM, quien ha tratado sobre la financiación de las operaciones de la UE.

Comenzó la última jornada de este curso, correspondiente al Área n.º 5 «La aportación española a la seguridad europea» con la intervención de D. Amado de Miguel Rodríguez, quien mediante su, «Conjetura sobre el futuro del Ejército en una sociedad estacionaria» nos muestra una peculiar visión de la sociedad y su ejército. Nos expresó que un aspecto muy particular de los conflictos, los bélicos, se entiende mejor en el contexto de la estructura social; antes de desarrollar esta idea aclaró conceptos como geopolítica, sociología, defensa, seguridad, fuerzas armadas, ejército, policía, señalando que vamos a una sociedad estacionaria.

Afirmó que casi todas las últimas guerras se han producido en la fase de bonanza del ciclo económico, Por lo mismo, los períodos de paz o de largas treguas se superponen a los momentos de crisis económica, comenzando una nueva era en la que apenas va a haber expansión económica y poblacional.

La sociedad estacionaria es la que se precipita con la crisis económica actual y tiende a ser más parsimoniosa.

A continuación, se refirió a una serie de conceptos que debe aplicarse a los países occidentales, entre ellos el nuestro:

Crecimiento de la población mundial, incremento del producto económico, las ideologías prevalentes, el ecologismo, el hedonismo, el pacifismo, la escasa incidencia de la movilidad geográfica, en el sistema de enseñanza aumenta en cantidad el número de egresados de todos los grados educativos, pero la calidad ha disminuido mucho. Las actitudes, y la Administración Pública estos indicadores mencionados nos acercan, efectivamente, a la sociedad estacionaria, pero ese movimiento no lo es sin altibajos ni quebrantos, no nos viene mal un baño de austeridad.

Realmente, volvemos a una especie de nueva Edad Media, pero con la importante salvedad de un nivel de bienestar mucho mayor. Aparte de las coincidencias apuntadas, hay un elemento que nos acerca a la cuestión del papel del Ejército: el Estado de bienestar resulta una conquista definitiva del proceso de modernización.

Señaló que el papel de los militares se ve condicionado por el tipo de aristocracia que mande en cada momento («nobleza de espada», «nobleza de toga», «nobleza del dinero») y

estableció como condicionamiento la erosión de la idea de soberanía nacional, expreso que el anhelo de un ejército europeo sigue siendo tan inalcanzable como una Diplomacia europea.

La cooperación entre los ejércitos europeos o a través de la OTAN lleva a que, en un país como España, los militares se relacionen estrechamente con los de otros países. Contrariamente a lo que ocurría en el inmediato pasado, los militares españoles actuales acumulan estudios civiles, saben idiomas y se hallan muy especializados.

El terrorismo aumentará porque, si bien vamos hacia una sociedad estacionaria mundial, son escandalosas las diferencias de tenor de vida entre el mundo democrático y el autoritario, simplemente, las guerras serán de otro estilo. En principio, una sociedad estacionaria tiende a ser más belicosa que otra de carácter adquisitivo, y el éxito militar equivaldrá a cómo terminar cuanto antes la guerra, no cómo ganarla

Concluyó el Sr. Amando de Miguel afirmando que vuelven las guerras limitadas, incluidas las de carácter guerrillero contra el terrorismo. Avanza la impresión de que son muchos los grupos de presión que recurren al expediente de la violencia en gran medida impune. Decididamente, una vez más nos asalta el recuerdo de la Edad Media. Curiosa mezcla de futuro y pasado.

La ponencia de clausura de este XX CID., corrió a cargo del almirante general de la Armada JEMAD GE JEME. D. Fernando García Sánchez quien con el título general de «Líneas estratégicas españolas en el seno de la PÉSD ¿Garantía de seguridad nacional?», señaló la necesidad de fortalecer el papel del Comité Militar UE, consolidando la aceptación y empleo del Enfoque Integral de las Operaciones, destacando la aportación militar a las mismas, así como el procedimiento Pooling and Sharing. También nos señaló el almirante general JEMAD que no se debe descuidar el perfeccionamiento de las estructuras operativas de Mando y Control, así como de alerta, consiguiendo capacidades permanentes de planeamiento, contribuyendo tanto al empleo de Battlegroups y al logro de seguridad en los espacios marítimos. Todo ello sin perder de vista la necesidad de profundizar en las relaciones y vínculos con la OTAN.

A la vista de lo anterior concluyó que las principales líneas estratégicas de España señalada, deben constituir el eje sobre el que debe progresar y consolidarse la aportación española a la PCSD.

Solo me queda agradecerles a todos Vds. su interés, atención y benevolencia con los más que seguros fallos y errores que hayan podido observar en estas jornadas, así como a todos aquellos que han colaborado en las diferentes fases de este curso, tanto en su planeamiento, como ejecución y conducción del mismo, su voluntad de trabajo, entrega y tesón.

En la Cátedra Cervantes de la AGM, me tienen todos a su entera disposición.

Para finalizar les recuerdo que hoy comienzan las acciones de planeamiento del vigésimo primer CID que, si Dios quiere, dentro de un año celebraremos y al que se le dará oportuna difusión esperando contar, una vez más, con su presencia en el mismo.

Muchas gracias.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Lugar: Palacio de Congresos y Exposiciones de Jaca

Lunes, 1 de octubre

10:00 h.: CONFERENCIA DE INAUGURACIÓN:

«La seguridad europea y los retos del siglo XXI»

D. RAFAEL COMAS ABAD

Teniente general jefe del C. G. Terrestre de Alta Disponibilidad

11:00 h.: Descanso

Área n.º 1: ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL DE LA PESD

11:30 h.: «El orden público, justicia y las FAS: amenazas comunes de la UE»

D.ª MARÍA TERESA CUESTA SAHUQUILLO

Inspectora del CNP en la Brigada de delitos monetarios de la Comisaría General de Policía Judicial

12:30 h.: «La crisis económica y la identidad europea. Repercusiones en la seguridad»

D. JOSÉ MARÍA SERRANO SANZ

Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

14:00 h.: Almuerzo

16:00 h.: Lectura de comunicaciones

Martes, 2 de octubre

Área n.º 2: *LAS OTRAS DIMENSIONES DE LA PESD*

09:00 h.: «Seguridad energética. Abastecimientos estratégicos para la seguridad de Europa»

D. ALEJO VIDAL-QUADRAS ROCA

Doctor en Ciencias Físicas y catedrático de Física Atómica y Nuclear

10:00 h.: «La industria europea de defensa. La aportación española»

D. ENRIQUE NAVARRO GIL

Analista del Grupo de Estudios Estratégicos

11:00 h.: Descanso

11:30 h.: «Aspectos humanos y medioambientales en las operaciones armadas de la PESD»

D. IGNACIO GARCÍA SÁNCHEZ

Capitán de navío. 2º director del IEEE

12:30 h.: Mesa Redonda Área 2

Moderador: D. JOSÉ MANUEL VICENTE GASPAR

Teniente coronel director del Dpto. de Técnica Militar de la AGM

14:00 h.: Almuerzo

17:00 h.: Visita guiada al Museo Diocesano y Catedral de Jaca

Miércoles, 3 de octubre

Área n.º 3: *GARANTÍA Y APLICACIÓN DE LA SEGURIDAD EUROPEA*

09:00 h.: «El Servicio de Acción Exterior de la UE: contribución a la seguridad europea»

D. JOSÉ MIGUEL PALACIOS CORONEL

Servicio Europeo de Acción Exterior

10:00 h.: «Las capacidades civiles y militares de la UE en la PESD»

D. JORGE ORTEGA MARTÍN

GD. director de la Revista ATENEA

11:00 h.: Descanso

11:30 h.: «Ciberseguridad en el ámbito de la UE: ¿Qué está en juego?»

D. JORGE CHORNIQUÉ SÁNCHEZ

Responsable de Estrategia y Desarrollo de Ciberseguridad en Cassidian España

12:30 h.: Mesa Redonda Área 3

Moderador: D. J.OSÉ RAMÓN ORTIZ DE ZÁRATE

Teniente coronel director del Dpto. Humanístico Militar de la AGM

14:00 h.: Almuerzo**16:00 h.: Lectura de comunicaciones**

Jueves, 4 de octubre

Área n.º 4: *OPERACIONES INTEGRADAS: UN NUEVO MARCO DOCTRINAL*

08:30 h.: «Seguridad europea y española en diferentes alianzas. Incompatibilidades, servidumbres y ventajas»

D. IGNACIO HORCADA RUBIO

Vicealmirante de la Dirección General de Política de Defensa

09:30 h.: «Concepto ‘Comprehensive Approach’ y las operaciones integradas de la UE»

D. JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ GIL

General de brigada jefe de la Jefatura de Tropas de Montaña

10:30 h.: Descanso**11:00 h.: «Estrategia Europea de Seguridad. Evolución tras 20 años»**

D. ALFONSO DE LA ROSA MORENA

Teniente general director del CESEDEN

12:00 h.: Mesa Redonda Área 4. «España y las operaciones militares en la UE»

Moderador: D. JOAQUÍN GUERRERO BENAVENT

Teniente coronel jefe Núcleo de Sistemas de Información de la AGM

D. JUAN FRANCISCO PITA PORTO

Tcol. profesor del Dpto. de Operaciones de la EGE

D. FERNANDO MORENO RAMÍREZ DE VERGER

División de Planes Estratégicos Servicio Europeo de Acción Exterior

D. JOSÉ MIGUEL REMIRO BLASCO

Cte. profesor del Dpto. de Administración Militar de la AGM

14:00 h.: Almuerzo**16:00 h.: Lectura de comunicaciones****20:00 h.: Concierto de la Música de la Academia General Militar****21:30 h.: Cena de confraternización**

Viernes, 5 de octubre

Área n.º 5: *LA APORTACIÓN ESPAÑOLA A LA SEGURIDAD EUROPEA*

10:00 h.: «Cultura española de la defensa y seguridad europea»

D. AMANDO DE MIGUEL RODRÍGUEZ

Sociólogo y miembro del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid

11:00 h.: Descanso

11:30 h.: CONFERENCIA DE CLAUSURA: «Líneas estratégicas españolas en el seno de la PESD: ¿Garantía de la seguridad nacional?»

D. FERNANDO GARCÍA SÁNCHEZ

Almirante general de la Armada jefe del Estado Mayor del Ejército (JEME)

12:30 h.: ACTO DE CLAUSURA

XX ANIVERSARIO CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA





Carteles anunciadores del I al XX Curso Internacional de Defensa (1993-2012)

CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA

El Curso Internacional de Defensa que comenzó su camino en 1993, conforma un punto de encuentro para diferentes corrientes de pensamiento, materializadas en análisis y estudios relativos al mundo de la seguridad y defensa, con la presentación de conferencias, debates y actividades a cargo de prestigiosos especialistas tanto militares como civiles, así como españoles o extranjeros. Este entorno es dominio de asuntos de interés para la defensa nacional de España y, por tanto, para el refuerzo del pilar europeo de la defensa, después de la firma y entrada en vigor del Tratado de Maastricht que ahora, en esta vigésima edición, conmemoramos.

La asistencia a estos cursos es muy útil y recomendada para todos aquellos que quieran adquirir o completar su cultura de defensa, mediante la actualización de conocimientos de diferentes procedencias sobre los cambios del panorama defensivo nacional español, europeo y mundial, desde un punto de vista y tratamiento de los asuntos puramente divulgativo.

Como soporte esencial para la supervivencia de este Curso Internacional, se ha contado en el pasado, y se sigue contando en la actualidad con el Convenio suscrito entre el Ministerio de Defensa y la Diputación General de Aragón, revisado anualmente según los procedimientos administrativos más convenientes en cada caso, y que en sus objetivos expresa: “La realización de cursos sobre la problemática de la Defensa en el contexto nacional e internacional, así como los distintos aspectos interrelacionados con dicha materia, tales como la Seguridad, la Defensa y las Fuerzas Armadas”. En uno de

los Convenios anuales, concretamente en el de 2007, se hace hincapié en que sus resultados le dan el carácter de curso de interés público para Aragón.

Es necesario conformarse con lo que tenemos y hemos tenido; el futuro de este curso es absolutamente desconocido en el momento presente. Sirvan estas palabras, y este modesto recuerdo, como homenaje y agradecimiento a tantísimas personas e instituciones que con su celo, ilusión y trabajo lo han hecho posible durante estos veinte años.

*Cor. Gonzalo Escalona Orcao
Director de la Cátedra
“Miguel de Cervantes de las Armas y las Letras”*

CRONOLOGÍA DEL CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA



XX ANIVERSARIO

CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA



I Curso Internacional de Defensa «LAS FUERZAS ARMADAS Y EL ORDEN INTERNACIONAL»

Se analizaron aspectos tan importantes como las relaciones entre defensa y sociedad o las posibles amenazas que pudiesen aparecer en el siglo XXI.



II Curso Internacional de Defensa «LA SOCIEDAD DEL SIGLO XXI Y LA DEFENSA NACIONAL»

Se trataron los posibles modelos de Ejércitos para las décadas ulteriores y los diferentes desafíos a los que la sociedad pudiera tener la responsabilidad de enfrentarse en su futuro inmediato.



III Curso Internacional de Defensa «EL MEDITERRÁNEO EN EL DIÁLOGO NORTE-SUR»

Visión sobre nuestro entorno geopolítico en los aspectos sociales, políticos, económicos y de seguridad, vinculado con la política europea y procedimientos de cooperación en dicha zona.

XX ANIVERSARIO

IV Curso Internacional de Defensa «LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: EL DERECHO Y LOS CRÍMENES DE GUERRA»

Se trató «el principio de no injerencia» en los asuntos internos de los estados, y el papel del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.



V Curso Internacional de Defensa «SEGURIDAD, EJÉRCITOS Y SECRETOS DE ESTADO»

Se analizaron las organizaciones y fuerzas militares existentes en el marco europeo, así como el proceso de profesionalización del Ejército, los servicios secretos y la seguridad nacional, y los mcs.



VI Curso Internacional de Defensa «LOS HORIZONTES ESTRATÉGICOS PARA EL SIGLO XXI»

Estudio de las nuevas tendencias estratégicas, prospectiva militar y ejércitos del futuro, las premisas de nueva legitimidad y los centros de poder en el s. XXI, con referencia sus primeros veinte años.



XX ANIVERSARIO



VII Curso Internacional de Defensa «OTAN: 50 AÑOS DESPUÉS»

Valoración de su eficacia, frente a la seguridad y defensa europeas en el s. XXI, y a las relaciones internacionales, así como su valor frente a las nuevas amenazas, terroristas, políticas y ambientales.



VIII Curso Internacional de Defensa «ESPAÑA, LOS CONFLICTOS Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS FAS»

Análisis de los conflictos con incidencia en Europa y las respuestas generadas por las diferentes instituciones para prevenirlos y gestionarlos, analizando los cambios de nuestras Fuerzas Armadas para adaptarse al siglo XXI.



IX Curso Internacional de Defensa «MEDIO AMBIENTE Y SEGURIDAD»

Reflexión sobre la realidad del mundo globalizado en el que vivimos, considerando que los problemas medioambientales y sus soluciones son de todos, no reconocen regiones ni fronteras.

XX ANIVERSARIO

X Curso Internacional de Defensa «TERRORISMO INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI»

Examen conceptual del terrorismo y las causas de su vertiginosa evolución tanto desde aspectos jurídicos como religiosos, políticos y económicos.



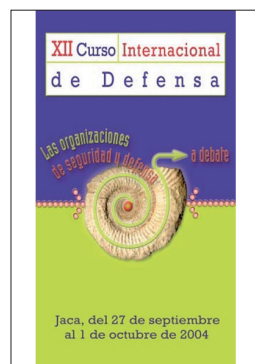
XI Curso Internacional de Defensa «NUEVO CONCEPTO DE LA DEFENSA EUROPEA»

Propuestas sobre la adaptación de la PESD ante los nuevos desafíos y amenazas, y sobre posibles respuestas occidentales. Estudio de la seguridad compartida y revisión estratégica española.

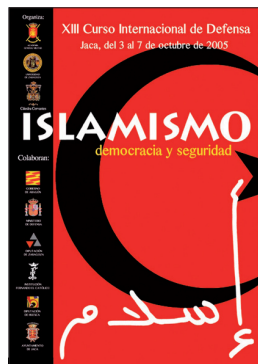


XII Curso Internacional de Defensa «LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA A DEBATE»

Consideración del papel de la ONU, OTAN, UE, Tribunal Penal Internacional y otras organizaciones regionales en la gestión de conflictos.



XX ANIVERSARIO



XIII Curso Internacional de Defensa «ISLAMISMO, DEMOCRACIA Y SEGURIDAD»

Visión del islam desde los aspectos religioso, político, social y económico así como valoración de la convivencia o choque de civilizaciones entre Occidente y el islam.



XIV Curso Internacional de Defensa «EL MEDITERRÁNEO: UNIÓN Y FRONTERA»

Observación del Mediterráneo como área de gran influencia en ámbito global, de gran repercusión en Europa y España, así como posibilidad de crear una región de paz, estabilidad y prosperidad.



XV Curso Internacional de Defensa «UNA MIRADA AL MUNDO DEL SIGLO XXI»

Sobre las relaciones internacionales del s. XXI, propuesta de método de estudio de conflictos armados, relación de guerras y recursos naturales, y previsible modelos de guerra del s. XXI.

XX ANIVERSARIO

XVI Curso Internacional de Defensa «ÁFRICA A DEBATE»

Conocimiento de una de las zonas más conflictivas, y más pobres del mundo, con enorme riqueza de recursos castigada por múltiples problemas de orden político, social y económico.



XVII Curso Internacional de Defensa «EL LABERINTO AFGANO»

Análisis de los factores que influyen en el complicado porvenir y existencia de este país: posición estratégica, sociedad, lucha de poderes e intereses económicos, ideológicos y geopolíticos.



XVIII Curso Internacional de Defensa «MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y OPERACIONES MILITARES»

Reflexiones sobre el derecho y deber de la sociedad a conocer lo que le afecta, como esencia de su libertad, de los mcs sobre el derecho y deber de informar, preservando la seguridad nacional.



XX ANIVERSARIO



XIX Curso Internacional de Defensa «SEGURIDAD GLOBAL Y POTENCIAS EMERGENTES EN UN MUNDO MULTIPOLAR»

Estudio de nuevos desafíos globales a la paz y seguridad, formas de combatirlos y modificaciones de las relaciones internacionales.



XX Curso Internacional de Defensa «ESPAÑA Y LA UE: UN NUEVO MODELO DE SEGURIDAD COMPARTIDA»

Análisis de antecedentes, fundamento y desarrollo de la UE, su política de seguridad tras veinte años, así como de la defensa española en el marco europeo.

**CONCIERTO CONMEMORATIVO
XX ANIVERSARIO
CURSO INTERNACIONAL
DE DEFENSA**

**UNIDAD DE MÚSICA
DE LA ACADEMIA GENERAL MILITAR**

Jaca, 4 de octubre de 2012



UNIDAD DE MÚSICA DE LA ACADEMIA GENERAL MILITAR

La existencia de la Unidad de Música de la Academia General Militar se remonta al año 1882, fecha en que fue creado el propio centro de formación de oficiales. Ubicada este en Toledo, su Primera Época terminó con el Real Decreto de 8 de febrero de 1893, que cerraba La General y disponía que toda su infra-estructura y medios, incluida la Música, pasasen a engrosar la recién creada Academia de Infantería.

El 20 de febrero de 1927 se reanudan las actividades de la Academia General Militar, pero instalada esta vez en Zaragoza, en unos edificios de nueva construcción. Se inicia así su Segunda Época, en la que contó con su correspondiente Unidad de Música, hasta la disolución decretada en 1931.

La Academia General Militar volvió a abrir sus puertas el 15 de septiembre de 1942 en su acuartelamiento zaragozano, iniciando la Tercera Época, que dura hasta nuestros días. En él se encontraba, desde 1937, una Unidad de Música que había prestado sus servicios, sucesivamente, a la Academia de Formación de Oficiales de Infantería (1937-39) y la Academia de Transformación de Oficiales Profesionales de Infantería (1939-42), por lo que de forma natural pasó a convertirse en un elemento importante de la nueva A.G.M. Desde ese momento, y hasta hoy, la historia de la Academia General Militar no se comprende plenamente sin la de su Unidad de Música.

Esta Unidad ha participado en todos los actos ceremoniales y celebraciones organizados por la Academia General Militar,





desde la entrega de la bandera donada por la reina M^a Cristina (1886), hasta las más recientes juras de bandera y entregas de Despachos a su majestad el rey don Juan Carlos I y su alteza real el príncipe de Asturias don Felipe de Borbón.



Además de cumplir con todo el ceremonial de la Academia y asistir a los actos militares que se organizan en la plaza de Zaragoza, la Banda de Música ha grabado para TVE y ha realizado varias giras de conciertos por toda España. Destaca la actuación conjunta con la United States Army Band en un concierto dado en 1988 en Washington.

Actualmente componen esta Unidad cuarenta y cinco instrumentistas, todos ellos con un alto nivel artístico y en posesión de la titulación correspondiente que les acredita como profesores del instrumento correspondiente.

En la actualidad figura al frente de la Unidad el capitán D. Ramón Benito Pérez, y como subdirector el suboficial mayor D. Jose María Sancho Sancho.

CONCIERTO CONMEMORATIVO
XX ANIVERSARIO DEL CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA
UNIDAD DE MÚSICA DE LA ACADEMIA GENERAL MILITAR



- Marcha de la Revista de la Academia General Militar
Cap. Ramón Benito Pérez
- Marcha Festiva*
Cap. Ramón Benito Pérez
- Con Gallardía
Cap. Ramón Benito Pérez
- España Cañí
Pascual Marquina (Arg. Robert Longfield)
- Vista al Frente
Cap. Ramón Benito Pérez
- El Padrino (Banda sonora de la película)
N. Tota (Arg. Marcel Peeters)
- Riverien Cyclus
A. Malando (Arg. K. Valt)
 - Río Negro
 - Orinoco
 - Chubut
- Danza del Sable (Movimiento del acto final del ballet Gayaneh)
A. Khachaturian
- El Sitio de Zaragoza
C. Oudrid
- Himno Nacional de España

* Compuesta por el director de la Unidad de Música para este Aniversario.





COMISI3N ORGANIZADORA

COMISIÓN ORGANIZADORA



- 1 FRANCISCO JOSÉ GAN PAMPOLS**
General director de la Academia General Militar
2 GONZALO ESCALONA ORCAO
Coronel director de la Cátedra Cervantes
3 JOSÉ UTRERA GARCÍA
Cte. Ayudante del general director de la AGM.

SECRETARÍA TÉCNICA

- 4 LUIS DENDARIENA ORTIZ DE ZÁRATE**
Teniente coronel secretario de Instrucción
5 JORGE CARLOS SÁNCHEZ DE LA VEGA
Brigada de la Jefatura de Apoyo y Servicios
6 SARA BUÑUALES MARCO
Secretaria de la Cátedra Cervantes
7 ANTONIO LASTANAO GIMENO
Secretario del Dpto. Humanístico Militar
8 SOFÍA PÉREZ MONTERO
Cabo de la Jefatura de Apoyo y Servicios
9 ELENA SOFÍA GOSER GARCÍA
Cabo de la Jefatura de Apoyo y Servicios
10 MIGUEL ÁNGEL ASENSIO BAUSET
Cabo de la Jefatura de Apoyo y Servicios
11 ANA TABORDA GUERRA
Soldado del Servicio de Publicaciones

- 12 DAVID MATEO LLANAS**
Cabo 1º del CCTV
13 ALEJANDRO TRAVESO CALVO
Soldado del CCTV

ÁREA DE PONENTES

- 14 JOSÉ MANUEL VICENTE GASPAS**
Tte. coronel director del Dpto. de Técnica Militar
15 J. RAMÓN ORTIZ DE ZÁRATE Y ORTIZ DE ZARATE
Tte. coronel director del Dpto. Humanístico Militar
16 JOAQUÍN GUERRERO BENAVENT
Tte. coronel jefe del Núcleo de Sistemas de Información

ÁREA DE ALUMNOS

- 17 JOSÉ MARÍA ISO PÉREZ**
Cte. profesor del Dpto. de Técnica Militar
18 ALFONSO GARCÍA ROLDÁN
Alférez Rv. de la Academia General Militar
19 KARLOS ESTEBAN FEBUS-TRAPHEAGEN
Cadete de la Academia de West Point (USA)

- 20 JOSHUA LUKE FLEMINGS**
Cadete de la Academia de West Point (USA)
21 EDOUARD L'HÔTE
Cadete de la Academia de Saint-Cyr (Francia)
22 FERNANDO TRINIDAD BERNABÉ
CAC. de la Academia General Militar
23 ÁLVARO CARRASCO NOGALES
CAC. de la Academia General Militar
24 JOSEP DAVID PERIS GANCEDO
CAC. de la Academia General Militar
25 JULIÁN TAPPIZ VARELA
CAC. de la Academia General Militar
26 GABRIEL MARÍA MICHELENA JIMÉNEZ
CAC. de la Academia General Militar

ÁREA DE SEGURIDAD

- 27 JOSÉ LUIS MARTÍNEZ NOVALS**
Suboficial mayor de la AGM.

ÁREA DE COMUNICACIÓN

- 28 ALEJANDRO TOQUERO MATÉ**
Periodista Área de Comunicación