

UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**

ISSN 2386-9453

LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNION EUROPEA. UNA REVISIÓN.

Antonio Marquina (Coordinador)

- | | |
|---------------------------------------|--|
| <i>Antonio Alonso</i> | Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea |
| <i>Nieva Machin
Manuel Gazapo</i> | La Ciberseguridad como factor crítico en la Seguridad de la Unión Europea |
| <i>Carlos del Rio</i> | El Cambio Climático en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea |
| <i>Rubén Herrero</i> | La Seguridad Energética y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea |
| <i>Gloria Inés Ospina</i> | Los Desafíos de las Migraciones para una Estrategia Global de la Unión Europea |
| <i>Mónica Miranzo</i> | Las Armas de Destrucción Masiva y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea |
| <i>David García
Raquel Barras</i> | El norte de Africa y el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea |
| <i>María Isabel Nieto</i> | Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea |
| <i>Javier I. García</i> | La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea |
| <i>Carlos Girona</i> | Relanzando la Respuesta Rápida Militar: Los Battlegroups |

Disponible on-line:

Available on-line:

[www.ucm.es/
/unisci](http://www.ucm.es/unisci)

Revista UNISCI / UNISCI Journal

Revista UNISCI / UNISCI Journal es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. **La Revista no obstante, no es propiedad de la Universidad Complutense.** Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las "Instrucciones para autores" que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

Revista UNISCI / UNISCI Journal is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. **However the Journal is not owned by the Complutense University.** All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the "Instructions for Authors" that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
Kadir Has University Rector*

Mely Caballero-Anthony

*Director of the Non-Traditional Security Center,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Miranda Schreuers

*Director, Environmental Policy Research Center,
Freie Universität, Berlin*

Haksoon Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
University of Waterloo*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Massimo de Leonardis

*Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

Shantanu Chakrabarti

*Associate Professor, Institute of Foreign Policy
Studies, University of Kolkata*

Arvind Kumar

*Head of the Department of Geopolitics and
International Relations, Manipal University*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Chair, Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Dan Tschirgi
*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Kostas Ifantis
*Professor of International Relations,
Athens University*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina

*Chair in Security and Cooperation in International Relations, (emeritus)
Complutense University of Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Gloria Inés Ospina

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Belén Lara, Mónica Miranzo, Carlos del Río, Patricia Rodríguez,
José Antonio Sainz de la Peña, Carlos Corral, Sonia Velázquez**

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / *ABSTRACTING & INDEXING*

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • SCOPUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT • INTERNATIONAL BIBLIOGRAPHY OF SOCIAL SCIENCE • POLITICAL SCIENCE COMPLETE • EMERGING SOURCES CITATION INDEX (ESCI) WEB OF SCIENCE (WOS)

© UNISCI, 2016 ISSN 2386-9453

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / Web: www.ucm.es/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / Fax: (+ 34) 91 394 2655

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Director de la Revista para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la Revista UNISCI. No está permitida la inclusión de la revista o cualquiera de sus artículos en otras páginas web, blogs o E-Prints sin el permiso escrito del Director de la Revista UNISCI.

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Director of the Journal for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Journal must be clearly stated. It is not allowed the inclusion of a full issue of the UNISCI Journal or their articles in web pages, blogs or E-Prints without the written permission of the Director of the UNISCI Journal



ÍNDICE / CONTENTS

<i>Antonio Marquina</i>	Nota Editorial/ <i>Editor's Note</i>	7
<i>Antonio Alonso</i>	Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea	11
<i>Nieva Machin Manuel Gazapo</i>	La Ciberseguridad como factor crítico en la Seguridad de la Unión Europea	47
<i>Carlos del Río</i>	El Cambio Climático en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea	69
<i>Rubén Herrero</i>	La Seguridad Energética y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea	83
<i>Gloria Inés Ospina</i>	Los Desafíos de las Migraciones para una Estrategia Global de la Unión Europea	99
<i>Mónica Miranzo</i>	Las Armas de Destrucción Masiva y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea	159
<i>David García Raquel Barras</i>	El norte de Africa y el Sahel y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea	173
<i>María Isabel Nieto</i>	Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea	197
<i>Javier I. García</i>	La Unión Europea y la OTAN en el marco de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea	217
<i>Carlos Girona</i>	Relanzando la Respuesta Rápida Militar: Los Battlegroups	241
	Crítica de Libros	277





NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Este número dedicado al análisis de los aspectos más relevantes de la de la nueva Estrategia Global de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad, hecha pública en junio de 2016, es el resultado de un proyecto de investigación del grupo de investigación sobre seguridad y cooperación internacional, realizado en este año 2016 y todavía no concluido por completo.

El número se abre inicialmente con varios estudios sobre la evolución de la percepción y planteamientos sobre las principales amenazas y retos recogidos en la Estrategia Europea de Seguridad de 12 de diciembre de 2003 y, de forma especial, en el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 11 de diciembre de 2008: Terrorismo y crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, cambio climático, seguridad energética, ciberseguridad, y, más tardíamente, los flujos migratorios incontrolados.

Posteriormente la revista aborda la evolución de la aproximación de la UE a su vecindario, centrándose en Rusia y el norte de Africa-Sahel. Y se cierra con otros dos artículos específicos: las relaciones entre la UE y La OTAN y su evolución, y los Battlegroups y la necesidad de convertirlos en un instrumento efectivo y disponible de respuesta militar rápida. Con posterioridad, en el libro que resultará de esta investigación, se dedicarán sendos capítulos a Asia y África.

Del estudio de esta evolución se desemboca en todos los artículos en la evaluación de los avances y retrocesos que implica la nueva Estrategia Global de la UE.

En términos generales podemos decir que la nueva Estrategia resulta algo alambicada y bastante desordenada. Las amenazas y retos aparecen desperdigados aquí y allá, creando en ocasiones confusión. La Estrategia, de esta forma no es clara y, como se afirma por alguno de los autores, es algo caótica. La exposición de las amenazas y retos, algo siempre esencial en este tipo de documentos, deja su centralidad a la exposición de los valores y principios que han de guiar la acción exterior. También hay que reseñar que incluso hay cuestiones conceptuales poco convincentemente utilizadas. No se puede poner como título “A Global Strategy to Promote our Citizens’ Interests” si en el contenido se habla de la seguridad de los ciudadanos y del **territorio**. O la inclusión a continuación de la frase, “promoting human security” (¿cuál es su contenido? hay más de treinta definiciones de human security ¿se quiere con ello volver a los planteamientos de poder normativo de la UE?) o la utilización del término multilateralismo, cuya importancia en este momento está ampliamente devaluada frente a lo que se pretendió en 2003, dada la diversidad de planteamientos de base sobre

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático emérito de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



asuntos fundamentales, en absoluto homogéneos existentes, o poner al mismo nivel que los derechos humanos, los asuntos de género, dando la impresión de intentar colar en la Estrategia, de tapadillo, cuestiones que están dando lugar a gruesos debates y que, más que acercar, alejan en las relaciones con el vecindario mediterráneo, mientras se ha consentido- y la Estrategia no se pronuncia sobre esta cuestión- la lucha ideológica y cultural, promovida también por predicadores radicales financiados de forma continuada por terceros países.

A nuestros efectos, haciendo un recorrido sobre las amenazas y retos, los diversos artículos muestran la evolución en los planteamientos, en algunos casos, evolución sorprendente e inaceptable, caso de las armas de destrucción masiva, dada su radical importancia; en otros, los autores explican los avances realizados y los cambios que el nuevo contexto internacional exigiría, yendo más allá de lo que propone la nueva Estrategia. Curiosamente, ninguno de los autores se muestra plenamente conforme con los planteamientos que presenta la nueva Estrategia sobre amenazas y retos, siendo el artículo más cercano a estos planteamientos el que se incluye sobre la seguridad energética, aunque el autor propugne la superación de la perspectiva gubernamental y el desarrollo de una perspectiva europea. En el tema de la amenaza terrorista se señala la importancia del factor ideológico y cultural/religioso, así como algunas incoherencias o planteamientos ilusorios, como afirmar que “The EU will live up to its values internally and externally: this is the strongest antidote we have against violent extremism”² En el tema migratorio y de refugiados, el estudio, bastante amplio, señala que se ha dejado que el problema crezca como una “bola de nieve” cada vez más grande desde hace veinticuatro años y se ha permitido o consentido también que el crimen organizado que trafica con las personas migrantes se haya extendido cada vez más, por lo que las soluciones que se pretenden, recogidas en la nueva Estrategia, producirán choques y controversias inevitables en la Unión Europea para las que tanto la UE como los Estados Miembros deben irse preparando.

Los dos artículos dedicados a explicar y entender la evolución de los planteamientos sobre el vecindario europeo: Rusia y el norte de Africa-Sahel, son también bastante críticos con los planteamientos de la Estrategia y así, el artículo sobre el norte de Africa-Sahel finaliza diciendo que la UE parte de unos postulados y unas concepciones geoestratégicas (espacio y estrategia) ancladas en el pasado cuya modificación requerirá tiempo y entender que lo que acontece en el Magreb y en el Sahel, no está ocurriendo ya en el conjunto de la región MENA, zona operativamente inabarcable con cualquier mecanismo que quiera diseñar la UE para prevención de conflictos y gestión de crisis. En el artículo sobre Rusia, la autora señala que existe todavía bastante inercia en los planteamientos de la Estrategia y hay que pasar ya con más claridad a unos planteamientos que subrayen la manifiesta competición existente entre la UE y Rusia, inducida por las nuevas políticas e intervenciones desarrolladas por el presidente Putin desde el punto de vista militar- sin mencionar otro tipo de intervenciones- en varias zonas del vecindario europeo.

Los dos últimos artículos tratan sobre dos asuntos diferenciados que afectan a la Estrategia y que tienen que ver, por una parte, con las relaciones entre la OTAN y la UE, y,

² Esta sorprendente aproximación entra en el catálogo de aproximaciones disparatadas sobre el terrorismo a las que hemos asistido en los últimos tiempos, caso también de las manifestaciones asombrosas del Papa Francisco, admirable por tantas cosas, haciendo depender el terrorismo de la pobreza en su viaje a Kenia, o equiparando el asesinato del sacerdote francés, Jacques Hamel, con la violencia doméstica. Véase: “In-Flight Press Conference of His Holiness Pope Francis from Poland to Rome”, Papal Flight, 31 July 2016, en https://w2.vatican.va/content/francesco/en/speeches/2016/july/documents/papa-francesco_20160731_polonia-conferenza-stampa.html



desde otra perspectiva, con la dilapidación de recursos a la hora de construir una fuerza de respuesta rápida europea, y este es el caso de los Battlegroups.

Si en el primer asunto, el artículo trata de identificar las grandes líneas políticas y de acción en las que la relación OTAN–UE se ha movido, las distintas fuerzas que han ido afectando a la convivencia entre ambas organizaciones, y cómo todo ello ha influido en la Estrategia Global y su eventual implementación, con la pretensión, que ahora se subraya como necesaria, de una “autonomía estratégica”, pero sin condicionar el papel de la OTAN; en el segundo se presenta un espectáculo algo desolador sobre lo realizado en la UE con los Battlegroups, concluyendo con un conjunto de recomendaciones para que lleguen a ser una fuerza efectiva a disposición de la UE. En general se puede afirmar que en estas dos cuestiones se ha experimentado demasiado, con planteamientos y nombramientos, como si el dinero europeo se pudiera dilapidar, conduciendo a auténticos callejones, cuya salida en la actualidad aparece llena de incertidumbres

Podemos también adelantar algunas cuestiones, que en su momento aparecerán publicadas como resultado final de este proyecto, sobre la aproximación de la nueva Estrategia a Asia. Las afirmaciones contenidas en el texto de la Estrategia y que a continuación incluimos son algo sorprendentes en función de sus implicaciones para la UE:

“we will also develop a more politically rounded approach to Asia, seeking to make greater practical contributions to Asian security We will expand our partnerships, including on security, with Japan, the Republic of Korea, Indonesia and others. We will continue to support state-building and reconciliation processes in Afghanistan together with our regional and international partners. We will promote non-proliferation in the Korean peninsula. In East and Southeast Asia, we will uphold freedom of navigation, stand firm on the respect for international law, including the Law of the Sea and its arbitration procedures, and encourage the peaceful settlement of maritime disputes. We will help build maritime capacities and support an ASEAN-led regional security architecture. In Central and South Asia, we will deepen cooperation on counter-terrorism, anti-trafficking and migration, as well as enhance transport, trade and energy connectivity. Across the Indo Pacific and East Asian regions, the EU will promote human rights and support democratic transitions such as in Myanmar/Burma”.

¿Qué tipo de contribuciones se tienen en mente para implicarse en situaciones de crisis en Asia de cuyo resultado dependerán tanto importantes flujos comerciales como miles de puestos de trabajo en la UE? ¿China acepta un arbitraje en el mar del sur de China? ¿Qué papel tiene ya la UE en la crisis nuclear de la península coreana? ¿Es ASEAN ya el elemento crítico en la arquitectura regional de seguridad de Asia? ¿Cómo se podrá seguir manteniendo el principio de no-intervención para impedir la escalada de conflictos en Asia? ¿Es que la compra de voluntades a la que estamos asistiendo, gobiernos y reguladores, no es intervención?

La revista señala así bastantes cuestiones que merece la pena repensar para hacer de la nueva Estrategia Global de la UE: “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe” un documento más claro y sencillo, más convincente, mirando más hacia el futuro y con mucho más realismo sobre lo que la UE puede y debe hacer, aunque tenga un coste evidente.

Quede nuestro agradecimiento a todos los autores, miembros del equipo UNISCI, más allá del grupo de investigación, que han contribuido a la realización de este número de la revista.





TERRORISMO, YIHADISMO Y CRIMEN ORGANIZADO EN LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UE.

Antonio Alonso¹

UNISCI / Universidad CEU-San Pablo

Resumen:

El terrorismo es considerado en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE como una de las principales amenazas a la seguridad de la Unión Europea. La lucha contra el terrorismo ha dado sus frutos en los últimos quince años, pero este artículo analiza la nueva Estrategia y se pregunta si será suficiente para responder con eficacia a esta amenaza y si se están empleando todos los medios necesarios para atajarla.

Palabras clave: Terrorismo, Yihadismo, Crimen Organizado, Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea.

***Title in English:** Terrorism, Jihadism, Organized Crime in the Global Security Strategy of the European Union.*

Abstract:

Terrorism is considered by the Global Strategy for Foreign Affairs and Security of the EU as one of the main threats for the security of the European Union. The battle against terrorism has achieved important results in the past fifteen years. This article analyses the new Strategy asking if it will be enough to respond effectively and efficiently to this threat and if all the available tools are being used to end with it.

Keywords: *Terrorism, Jihadism, Organized Crime, the Global Security Strategy of the European Union*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹Antonio Alonso Marcos es profesor del Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad CEU-San Pablo, e investigador de UNISCI.

E-mail: aalonso@ceu.es.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53785>



1. Introducción.

Entre 2009 y 2013 se produjeron un total de 1.010 atentados –sumando los fallidos y los consumados— en territorio de la UE, dejando 38 víctimas mortales. A partir del surgimiento del Estado Islámico (EI), esa cifra se ha incrementado de manera significativa, además de suponer un fuerte golpe a la moral europea con los atentados de París en la sala Bataclan, los atentados de Bruselas –la llamada “capital de Europa”– y los de Niza².

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE de 2016 contempla el terrorismo³ como una de las principales amenazas para la Unión Europea (UE). Se mantiene la filosofía y las cuatro líneas de acción establecidas por la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo (2005) (prevención, persecución, protección y respuesta), y eso a pesar de los atentados de origen –principalmente— yihadista. Es cierto que se han aprobado nuevos documentos que hablan sobre la prevención de la radicalización y otros que alertan sobre el peligro que suponen los “retornados”⁴, ciudadanos europeos o que han residido en Europa durante años que han ido a combatir del lado de los yihadistas y que podrían volver a territorio europeo con un *expertise* en materia de guerrilla urbana que podría ser un elemento desestabilizador para la seguridad europea.

² Los atentados contra los trabajadores del semanario satírico *Charlie Hebdo* el 7 de enero de 2015 fue reivindicado por Al Qaeda en la Península Arábiga aunque el Estado Islámico les calificó de héroes. Ver “El Estado Islámico califica de “héroes” a los autores del atentado en Francia”, *EFE*, 8 enero 2015, en <http://www.efe.com/efe/america/mundo/el-estado-islamico-califica-de-heroes-a-los-autores-del-atentado-en-francia/20000012-2506339>.

³ La *Decisión Marco 2002/475/JAI* y la *Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo*, dan una definición común de terrorismo para todos los Estados de la UE –pues dicha Decisión debe ser traspuesta a las legislaciones nacionales—. Según el art. 1.1 de la *Decisión Marco 2002/475/JAI*: “Todos los Estados Miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de:

- intimidar gravemente a una población,
- obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,
- o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional;
- a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;
- b) atentados graves contra la integridad física de una persona;
- c) secuestro o toma de rehenes;
- d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;
- e) apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;
- f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;
- g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h). 11

⁴ Ver Bąkowski, Piotr y Puccio, Laura: “Foreign fighters’: Member States’ responses and EU action in an international context”, *European Parliamentary Research Service*, febrero 2015, PE 548.980, en <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-548980-Foreign-fighters-FINAL.pdf>. Ver también Hernández, Salvador: “European Authorities Overwhelmed As Hundreds Of ISIS Fighters Return Home”, *BuzzFeed News*, 25 marzo 2016, en https://www.buzzfeed.com/salvadorhernandez/europe-overwhelmed-by-returning-isis-fighters?utm_term=.foMbKGzXB2#.afnmw105o9.



Como se verá en las conclusiones, la seguridad absoluta no existe y es, además, una cuestión muy compleja, condicionada por múltiples actores y factores. En el caso concreto de este artículo –terrorismo, yihadismo, crimen organizado— la cuestión no es menos compleja. Aunque hay que reconocer que las fuerzas del orden han abortado acciones terroristas en numerosas ocasiones⁵ y que, en ese sentido, la prevención ha funcionado, también es cierto que la lucha contra el terrorismo no puede circunscribirse sólo al ámbito policial⁶ o militar, sino que tiene que acometerse desde otras ópticas y perspectivas –comprehensive approach—, incluidas las socioeconómicas, antropológicas y culturales. En este sentido, es necesario trabajar también en el ámbito de las fuerzas políticas y la –ínfima— parte de la sociedad que apoya y/o justifica el terrorismo –especialmente el de origen yihadista—, culpando de ello a Occidente, al capitalismo, a las políticas de la burocracia comunitaria o a todo eso a la vez.

Al hilo de esto último, está la cuestión de la relación existente entre el Islam como religión y la ideología del yihadismo, si se retroalimentan o si una podría ser utilizada para acabar con la otra. En este sentido, se tomarán en cuenta los distintos estudios que hay en torno a esta cuestión y, también, sobre el número de ataques y de víctimas mortales producidas por dichos ataques, si este yihadismo se da más en suelo occidental o en países musulmanes, si las víctimas son más bien de origen musulmán o no⁷.

Tampoco hay que perder de vista que el terrorismo es simplemente una táctica⁸ y que, en lo que se refiere al resultado final, en poco se diferencia la acción de un desequilibrado mental que provoca una masacre en una supermercado o en un campus universitario y la acción de un terrorista que le pega un tiro en la nuca a un periodista. Sí es más “sencillo” controlar la acción de un grupo –que tiene una estructura bien definida y una cadena de mando, unas comunicaciones, unos códigos, un *modus operandi* conocido— que la acción de un individuo aislado. En este sentido, el terrorismo yihadista guarda ciertas similitudes con el terrorismo anarquista, pues la ideología es la base de la acción, se busca la propaganda por el hecho, la orden de atacar ya está dada y sólo se entra en relación con el resto del grupo para buscar apoyo de algún tipo -logística, armamento, etc-. Por otro lado, está la cuestión de la reivindicación: ¿qué “fuerza”, qué “valor” tiene una acción aislada si no está respaldada por una organización o por un movimiento más amplio? La noticia del musulmán que prendió fuego a una imagen de la Virgen María en Fontellas (Navarra) habría tenido más repercusión si hubiera reivindicado tal acción en nombre del Estado Islámico⁹.

⁵ El Primer Ministro Manuel Valls aseguró en el programa “Grand rendez-vous” de Europe 1/iTELE/Les Echos que “Tous les jours, les services de renseignement, la police, la gendarmerie, tous les jours, déjouent des attentats, démantèlent des filières irako-syriennes”. Ver “Manuel Valls estime que Nicolas Sarkozy «se trompe» sur le terrorisme”, *Le Figaro*, 11 Septiembre 2016, en <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/09/11/01016-20160911ARTFIG00038-des-attentats-sont-dejoues-tous-les-jours-en-france-dit-manuel-valls.php>.

⁶ En 2013 se llevaron a cabo unos grandes ejercicios antiterroristas con fuerzas policiales. Ver “The ATLAS Network prepares for the biggest anti-terrorism exercise at EU level”, *European Commission Press release*, Bruselas, 17 abril 2013, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-335_en.htm.

⁷ Según el *Global Terrorism Index* de 2015 los diez países con más ataques terroristas son casi todos musulmanes: Iraq, Afganistán, Nigeria, Pakistán, Siria, India, Yemen, Somalia, Libia y Tailandia. Ver “The Global Terrorism Index”, en <http://www.worldatlas.com/articles/the-global-terrorism-index-countries-most-affected-by-terrorist-attacks.html>.

⁸ “Terrorism is not an ideology or movement, but a tactic or a method for attaining political goals. This view is also reflected in the Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism (2002/275/JHA)”. Ver TE SAT 2007, p. 9.

⁹ Ver “El marroquí que incendió la iglesia de Fontellas, detenido de nuevo tras atacar una cruz”, *La Gaceta*, 14 Septiembre 2016, en <http://gaceta.es/noticias/marroqui-incendio-iglesia-fontellas-detenido-nuevo-atacar-cruz-14092016-1829>.



En este artículo se va a analizar cómo han evolucionado los planteamientos sobre el terrorismo a través de las distintas estrategias de seguridad de la UE, desde la de 2003 hasta la de 2016, qué documentos ha aprobado la UE, qué decisiones ha adoptado y, sobre todo, ver si todo eso ha sido eficaz y puede ayudar a evitar nuevas catástrofes como las de París, Bruselas o Niza en los años 2015 y 2016¹⁰. Además, se comparará con otros modelos de lucha contra el terrorismo en otros países.

2. El nuevo yihadismo.

Como muestra el Eurobarómetro (el n° 83) de primavera de 2015, difundido en julio de ese mismo año, el terrorismo era la principal preocupación para el 17% de los europeos, un 6% más con respecto al Eurobarómetro anterior, por detrás de temas como la inmigración, la situación económica, el desempleo y el estado de las finanzas públicas de los Estados Miembros¹¹. Esto se debe, principalmente, a que los medios de comunicación insisten en la idea de que Europa está siendo atacada por la yihad global y de que el Estado Islámico (EI) se está haciendo fuerte en Irak y Siria¹², cuando en realidad la mayoría de los ataques terroristas perpetrados en suelo europeo son los de motivación ultranacionalista, separatista o independentista, como se puede observar en los siguientes cuadros (Tabla 1 y 2), elaborados con datos tomados de los distintos informes del EU TE-SAT, la mayoría de los ataques terroristas son de origen nacionalista.

Desde la muerte de Bin Laden, el sello, la marca terrorista que le ha tomado el relevo al frente de la yihad global es el denominado EI. Este grupo yihadista sigue tácticas militares en el campo de batalla (como en Irak y Siria, aunque también en Libia) y tácticas de guerrilla (de golpear y esconderse). Pero, sobre todo, en Europa y EE.UU. usan tácticas suicidas, esto es, no les importa perder la vida en el ataque perpetrado o incluso se podría decir que uno de sus objetivos al perpetrarlo es precisamente perder la vida. Esto último se puede ver en varios ataques yihadistas en los que después de perpetrar el ataque no huyen, sino que se mantienen en el lugar, esperando a la policía o las cámaras —de TV o del móvil—; así sucedió en el atentado de Woolwich¹³ y en el de Rouen¹⁴.

¹⁰ No hay que olvidar, no obstante, los atentados perpetrados por Mohamed Merah en marzo de 2012. Este había viajado a Pakistán entre 2010 y 2011, siendo adoctrinado allí por el grupo Harakat ul-Mujahidin. Un año antes, Anders Behring Breivik había dejado un reguero de sangre en Noruega en julio de 2011 con un ataque terrorista no yihadista.

¹¹ Sorprendentemente, el terrorismo es la preocupación principal en un país poco afectado directamente por el mismo: Rumania (28%); y aparece en segundo lugar en otros cuatro países: Chequia (30%), Malta (27%), Bulgaria (25%) y Polonia (22%). Ver *Eurobarómetro* n° 83, p. 15.

¹² Ver Cortina, Gabriel: “Yihad global, inteligencia y comunicación estratégica”, *infodefensa.com*, 20 julio 2016, en <http://www.infodefensa.com/es/2016/07/20/opinion-yihad-global-inteligencia-comunicacion-estrategica.php>. No obstante, hay otros autores que afirman que Al Qaeda ha sabido esperar su momento y que las últimas derrotas del EI hará que se incline la balanza de la yihad global en favor de Al Qaeda. Ver Chulov, Martin: “Al-Nusra Front cuts ties with al-Qaida and renames itself”, *The Guardian*, 28 julio 2016, en <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/28/al-qaida-syria-nusra-split-terror-network>; y ver también Molina, Pablo: “Por qué Al Qaeda sobrevivirá y el Estado Islámico no”, *Libertad Digital*, 11 septiembre 2016, en <http://www.libertaddigital.com/opinion/pablo-molina/por-que-al-qaeda-sobrevivira-y-el-estado-islamico-no-79973/>.

¹³ Michael Adebolajo y Michael Adebowale acabaron con la vida de Lee James Rigby en plena calle con un cuchillo en Woolwich el 22 de mayo de 2013. Ver Hamilton, Fiona: “MI6 failed to check on torture claims by Lee Rigby killer”, *The Times*, 16 September 2016, en <http://www.thetimes.co.uk/article/mi6-failed-to-check-on-torture-claims-by-lee-rigby-killer-rfc7cxhdp>. Ver también “Cómo Anjem Choudary se convirtió en uno de los hombres más peligrosos del Reino Unido sin empuñar un arma”, *BBC*, 20 August 2016, en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37108581>.

¹⁴ Adel Kermide asesinó al P. Jacques Hamel en su parroquia mientras celebraba la eucaristía. Ver Teruel, Ana: “Los terroristas que degollaron a un cura en Francia proclamaron ser del ISIS”, *El País*, 27 julio 2016, en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/26/actualidad/1469523416_957859.html.



Tabla 1. Lucha contra el terrorismo en la UE

Año	N° ataques perpetrados	N° detenciones	Personas juzgadas
2006 ¹⁵	498	706	303
2007	581	1044	331
2008	515	1009	359
2009	316	623	398
2010	249	611	307
2011	174	484	316
2012	219	537	400
2013	152	535	313
2014	201	774	444
2015	211	1077	514

Fuente, Europol.

Tabla 2. Ataques terroristas sufridos por la UE según su tipología.

Año	Ataques extrema derecha	Ataques extrema izquierda	Ataques nacionalistas ¹⁶	Ataques islamistas ¹⁷ o religiosos	Origen no especificado ¹⁸	Total
2006	1	55	424	1	17	498
2007	1	21	532	2	25	581
2008	0	28	397	0	16	441
2009	4	40	237	1	12	294
2010	0	45	160	3	41	249
2011	1	37	110	0	26	174
2012	2	18	167	6	26	219
2013	0	24	84	0	44	152
2014	0	13	67	2	117	199
2015				150		151

Fuente, Europol.

Pero, ¿por qué jóvenes nacidos y educados en Europa dan el paso a la violencia yihadista? ¿Cómo es posible que inmigrantes de segunda o tercera generación (hijos o nietos de quienes emigraron a Europa en los años 70) se han adherido a grupos yihadistas? Esta es una cuestión que ha centrado la atención de muchos investigadores. En Francia, país que está siendo el más vapuleado por el terrorismo del EI, cuatro islamólogos llevan décadas investigando sobre la relación entre Islam y violencia en Europa: François Burgat, Jean-Pierre Filiu, Gilles Kepel y Olivier Roy¹⁹. Este último habla de la islamización del radicalismo mientras que Kepel habla

¹⁵ “The collected data for October-December 2005 and for the year 2006 concerned a total of 549 attacks, 128 terrorist activities, 810 arrested suspects and 303 trials in the EU”. TE SAT 2007, p. 11.

¹⁶ La denominación ha ido variando a lo largo de estos años y ha hecho referencia también a los atentados separatistas o independentistas.

¹⁷ Esta denominación también ha variado con el tiempo y a partir de 2011 por recomendación del Comité Económico y Social Europeo: “El CESE recomienda emplear, en los documentos oficiales de la Unión Europea y de los organismos especializados, la expresión «terrorismo por motivos de intolerancia, racismo y xenofobia» en lugar de «terrorismo islamista»”. Ver el Dictamen cuyo ponente fue Pîrvulescu, Cristian: *La política antiterrorista de la UE*, SOC/388, Bruselas, 5 de mayo de 2011, DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros» COM (2010) 386 final, p. 1. En la actualidad se denomina “*Religiously Inspired Terrorism*”, denominación que debe ser menos ofensiva que la propuesta por el CESE.

¹⁸ En esta categoría se incluirían también los pocos ataques perpetrados por un asunto concreto, generalmente de tipo ambientalista o animalista.

¹⁹ Ver Bonzon, Ariane: “L’univers impitoyable des experts en islam”, *Slat*, 6 marzo 2016, en <http://www.slate.fr/story/115019/univers-impitoyable-experts-islam>. Ver también Guillebaud, Jean-Claude: “La guerre froide des “Islamologues”, *Téléobs*, 4 Abril 2016, en



de la radicalización del Islam. Al comprobar que la mayoría de las personas que se han visto involucradas en este tipo de actos terroristas apenas han tenido más contacto con el mundo de la delincuencia que con el Islam, habrá que admitir que no es un proceso de radicalización de una fe, de un credo, sino de una conversión súbita y profunda en un tipo de personas que ya han cometido actos violentos. Según Roy, el problema del yihadismo en Europa es una cuestión de choque intergeneracional y de nihilismo –de falta de sentido para sus vidas—, y por lo tanto no sería una cuestión de choque cultural o de falta de integración sino un problema psicológico²⁰.

Por otro lado, la tesis de Kepel mantiene la idea de que el problema en sí es la radicalización del Islam, con un claro transfondo teológico. Esta forma de ver el problema es compatible con la idea de que el Islam no es monolítico y hay interpretaciones más flexibles y otras más rígidas. Por supuesto, en el caso de los yihadistas, estaríamos ante musulmanes que se han radicalizado, que han recibido la predicación de un Islam muy radical.

Parece que ninguna de estas dos tesis da respuesta completa a todos y cada uno de los casos de terroristas yihadistas que ha habido en Europa en los últimos 30 años. La tesis de Kepel no es “políticamente correcta” al poner el dedo en la llaga e implicar a terceros Estados que han financiado y siguen financiando el salafismo y el wahabismo en Occidente y otros lugares, contribuyendo a pudrir comunidades musulmanas enteras. Además, y aquí entra Burgat en la discusión, ambas tesis exoneran a Francia y a Occidente de cualquier responsabilidad en este fenómeno y puede que algo de implicación sí tengan. En opinión de Burgat²¹, hay que tener en cuenta otro tipo de factores que pueden haber empujado a esos individuos a dar el salto a la violencia, tales como condicionantes geopolíticos, decisiones erróneas de la Política Exterior francesa –como la colonización y posterior descolonización o el papel que ha jugado Francia en Oriente Próximo, especialmente en Líbano y Siria—. Filiu iría más en esta última línea, criticando a Roy y Kepel por su ceguera, por entender que el yihadismo es un fenómeno desconectado del sufrimiento de los musulmanes en países de Oriente Medio; de hecho, critica que los muertos europeos sí llamen la atención en Europa, pero no las víctimas árabes²².

Como se ve, aparentemente sólo se pueden dar respuestas parciales a la cuestión de la radicalización y del fenómeno yihadista. Ni siquiera, los estudios cuantitativos, que intentan encontrar un patrón común –aunque sea estadísticamente—, han sido capaces de satisfacer

<http://teleobs.nouvelobs.com/polemique/20160331.OBS7505/la-guerre-froide-des-islamologues.html>. Ver Daumas, Cécile: “Olivier Roy et Gilles Kepel, querelle française sur le jihadisme”, *Liberation*, 14 abril 2016, en http://www.liberation.fr/debats/2016/04/14/olivier-roy-et-gilles-kepel-querelle-francaise-sur-le-jihadisme_1446226. Ver, por último, Roy, Olivier: “Le djihadisme est une révolte générationnelle et nihiliste”, *Le Monde*, 24 noviembre 2015, en http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/11/24/le-djihadisme-une-revolte-generationnelle-et-nihiliste_4815992_3232.html.

²⁰ Para ayudar a reflexionar en torno a este debate integración vs. trastorno mental o, en otras palabras, causas ideológicas vs. causas psicológicas, es aleccionador leer las biografías de algunas personas detenidas por terrorismo. Por ejemplo, la primera detención en España gracias a la trazabilidad de la financiación del terrorismo del EI fue en julio de 2016. La historia de estos tres hermanos involucrados en la yihad es muy aleccionadora, pues todos estaban integrados en la sociedad que les había acogido, habían fundado una familia, hablaban catalán, ... ¿Qué pudo motivarles a uno a abandonar su puesto de trabajo y llevarse a su mujer y sus dos hijos a luchar a Siria y a los otros dos a organizar todo un entramado de financiación del EI? Ver Carranco, Rebeca: “Detenidos en Girona dos hermanos acusados de financiar al Estado Islámico”, *El País*, 27 julio 2016, en http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/07/27/catalunya/1469597840_983668.html.

²¹ Ver Guillebaud, Jean-Claude: “La guerre froide des “Islamologues”, *op.cit.*

²² Ver Flores, Félix: “Jean-Pierre Filiu: “Hay que dar voz a los disidentes de la yihad””, *La Vanguardia*, 9 julio 2015, en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20150709/54433804582/estado-islamico-daesh-yihadismo-jean-pierre-filiu.html>.



todos los casos. Por lo tanto, si el yihadismo puede tener múltiples orígenes será más difícil atajar el problema; más aún si no se quiere afrontar el problema en su totalidad sino sólo selectivamente, sin atender al fondo de este asunto —las causas ideológicas—, que sin embargo sí aparece en la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo (2005). Este no es un asunto baladí pues la UE ya ha hecho una opción por una de las posturas de este debate sobre las causas²³ y habla de la “prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento”:

Las causas que conducen a la radicalización pueden consistir en un fuerte sentimiento de desarraigo personal o cultural, una percepción de injusticia o humillación, agudizada por la marginación social, la xenofobia o la discriminación, posibilidades limitadas de educación o empleo, delincuencia, factores políticos, así como una dimensión ideológica y religiosa, vínculos familiares desestructurados, traumas personales u otros problemas psicológicos. Estos factores pueden ser explotados por los reclutadores, que aprovechan las vulnerabilidades y reivindicaciones para manipular, o reforzados, por el contrario, por el autoaislamiento²⁴.

Esta es, sin duda una toma de posición debatible con notables implicaciones políticas y prácticas²⁵ que deja fuera asuntos cruciales destacados por expertos no solo europeos. Dejando de lado aspectos teológicos, que acertadamente resalta el profesor Kepel, hay que enfatizar de nuevo la actuación de diversos Estados musulmanes financiando el wahabismo y salafismo con la construcción de mezquitas, el envío de imanes o asociaciones caritativas²⁶ que han conducido al pudrimiento de zonas y Estados enteros, caso del Sahel, Kosovo, Marruecos, Túnez, sur de Filipinas o Indonesia, por poner unos ejemplos, dejando de lado la actuación en Libia, Siria y diversos Estados de la Unión Europea. Este tema ha sido de nuevo subrayado en Francia con motivo del cruel asesinato del anciano padre Jacques Hamel en Rouen. De nuevo, esta cuestión ha sido pasada por alto en los estudios financiados por la Comisión sobre el tema terrorista en la red Euromesco, existiendo incluso un informe del Parlamento europeo explícito y alarmante²⁷.

²³ “Con el fin de seguir recortando distancias entre las personas del mundo académico y los profesionales de la seguridad en este ámbito, la Comisión ha incluido temas de investigación sobre la radicalización y la inclusión en 2016 en el marco del programa Horizonte 2020 (Licitación de 8,5 millones EUR para desarrollar un enfoque global sobre la radicalización violenta en la Unión, que va desde la comprensión temprana hasta la mejora de la protección, y de 5 millones EUR sobre las tendencias de radicalización contemporáneas y sus implicaciones para Europa). También se han llevado a cabo investigaciones importantes sobre la diversidad religiosa en Europa (Licitación de 2,5 millones EUR sobre la diversidad religiosa en Europa: pasado, presente y futuro)”. Ver “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento”, COM (2016) 379 final, Bruselas, 14 junio 2016, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0379&qid=1469830069608&from=ES>, p. 5.

²⁴ *Ibid*, p. 4.

²⁵ Esto entra en colisión con el énfasis de la UE en la desradicalización como un asunto prioritario. A fin de cuentas Oliver Roy considera que la desradicalización no es la solución Véase Roy, Olivier: “La mort fait partie du projet djihadiste”, *Le Monde*, 11 octubre 2016.

²⁶ En este sentido, en verano de 2016 se conoció que una asociación marroquí radical —Justicia y Espiritualidad— ha abierto un campus universitario, la primera Universidad de Ciencias Islámicas —dependiente de la Universidad de Minnesota— con el fin de difundir su visión radical del Islam en España. Ver “San Sebastián acoge una universidad islámica controlada por radicales”, *Libertad Digital*, 8 septiembre 2016, en <http://www.libertaddigital.com/espana/2016-09-08/san-sebastian-acoge-una-universidad-islamica-controlada-por-radicales-1276582037/>.

²⁷ Véase el informe del Departamento Político de la Dirección General para las Políticas Exteriores de la Unión (2013): *The Involvement Of Salafism/Wahhabism In The Support And Supply Of Arms To Rebel Groups Around The World*, en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457137/EXPO-AFET_ET\(2013\)457137_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457137/EXPO-AFET_ET(2013)457137_EN.pdf).



3. La lucha contra el terrorismo en la UE desde 2003.

El terrorismo fue contemplado como una de las grandes amenazas para la UE en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, “Una Europa segura en un mundo mejor”. Después de la intervención en Afganistán se emprendió la intervención en Iraq a través de la Operation Iraqi Freedom, que formaba parte de la guerra contra el terror (GWOt). La Estrategia de 2003 ofrecía una visión del mundo que entroncaba con el (neo) idealismo o liberalismo institucional, que hacía una apuesta muy fuerte por la defensa de los valores europeos y el multilateralismo eficaz. En la Unión Europea no se aceptó la guerra contra el terror, asunto que ahora no es ya discutido en Estados como Francia.

En la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 los planteamientos sobre terrorismo eran elementales. Decían así:

El terrorismo pone en riesgo vidas humanas, supone grandes gastos, pretende socavar la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa. Los movimientos terroristas cuentan cada vez más con abundantes recursos, están interconectados por redes electrónicas y están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y a causar incontables víctimas.

La más reciente oleada de terrorismo tiene un alcance mundial y está relacionada con el extremismo religioso violento. **Surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras.**²⁸ Este fenómeno forma también parte de nuestra propia sociedad.

Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo: los países europeos son objetivos y han sufrido atentados. Se han descubierto bases logísticas de células de Al Qaeda en el Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica. Es indispensable una acción europea concertada.²⁹

Los planteamientos sobre las causas profundas dejaban de lado elementos esenciales que progresivamente se irán incorporando en documentos oficiales, como se señala más adelante, y que denotaban una notable superficialidad en los planteamientos. Además, como se ha comprobado posteriormente, esa visión del mundo quedó desfasada con la emergencia, ascenso y consolidación de otras potencias regionales -los llamados BRICS- que se están abriendo paso como potencias globales -especialmente China y, a otro nivel, Rusia-.

3.1 La lucha contra el terrorismo en la UE.

La lucha contra el terrorismo se ha desarrollado en la UE en dos ámbitos solapados e inseparables: acción exterior y asuntos de interior -también denominado “espacio de libertad, seguridad y justicia”-. El Programa de Tampere, refrendado por el Consejo Europeo los días 15 y 16 de octubre de 1999, tan sólo citaba de paso el tema del terrorismo: “El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se creen sin demora equipos conjuntos de investigación tal como se contempla en el Tratado, como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo”³⁰. Por su parte, el Programa de La Haya vino a sustituir al Programa de Tampere y fue el primer programa plurianual que fijó diez prioridades para conseguir un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE en un periodo de cinco años (2005-09). Sobre la lucha contra el terrorismo resumía el objetivo de la siguiente manera:

(2): trabajar en pos de una respuesta global. Se debe prestar especial atención a los diferentes aspectos de la prevención, la preparación y la respuesta con objeto de mejorar, y en caso necesario complementar, las capacidades de los Estados Miembros para luchar contra el terrorismo, en

²⁸ Énfasis añadido.

²⁹ *Estrategia Europea de Seguridad de 2003*, p. 3.

³⁰ Ver *Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de Octubre de 1999, Conclusiones de la Presidencia*, en http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm.



aspectos pertinentes tales como la contratación de personal, la financiación, el análisis de riesgos, la protección de infraestructuras básicas y la gestión de las consecuencias³¹.

Más adelante, condensa en un párrafo cuáles serían los puntos fuertes de la lucha contra el terrorismo:

Es también primordial comprender el complejo fenómeno del terrorismo en Europa: los procesos de adoctrinamiento y captación y el tipo de entorno que permite que las ideas y movimientos terroristas echen raíces. Hay que incrementar los esfuerzos en la lucha contra la financiación del terrorismo. Los esfuerzos de los Estados Miembros y de la UE deben ser complementados por la cooperación exterior³².

Gracias a este Programa de La Haya se puso sobre la mesa lo que hoy se conoce como PNR (Registro de Nombres de Pasajeros) -que se explicará más adelante- y se lanzó la idea de elaborar el Programa específico: prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo (2007-2013)³³, a semejanza del Programa específico: Prevención y lucha contra la delincuencia (2007-2013) y el Programa europeo para la protección de infraestructuras críticas.

Desde 2003 se trabajó con una serie de instrumentos para luchar contra el terrorismo, fenómeno que entonces afectaba a Europa sólo en su versión de extrema derecha, de extrema izquierda o en su vertiente ultranacionalista; sólo de manera muy escasa y casi testimonial en su vertiente yihadista. En marzo de 2004 se creó la figura del coordinador de contraterrorismo y, posteriormente, una unidad contraterrorista en el SITCEN. El Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2004 adoptó la Estrategia sobre financiación del terrorismo, revisada en 2008. En septiembre de 2005, la Comisión hizo público un documento para combatir la radicalización y el reclutamiento, documento que se actualizó en 2008, volviéndose sobre este asunto en enero de 2014³⁴. En octubre de 2005, la Comisión hizo pública una Estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia³⁵.

En noviembre de 2005, se aprobó la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo, basada en cuatro pilares: prevenir, proteger, perseguir y responder. Hay que subrayar que en la parte de la prevención hace hincapié en contrarrestar la radicalización y el reclutamiento de grupos terroristas como Al Qaeda y los grupos que esta organización inspiraba, considerando que este tipo de terrorismo representaba la principal amenaza para el conjunto de la Unión. El énfasis en el yihadismo se producía al calor de los atentados del 11-M (2004) en Madrid y, sobre todo, de los dos atentados en Londres de julio de 2005 (7-J y 21-J). Al mismo tiempo el

³¹ Ver *Comunicación de la Comisión Al Consejo y al Parlamento Europeo Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*, COM (2005) 184 final, Bruselas, 10 mayo 2005, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0184&from=es>, p. 6.

³² *Ibidem*, p. 8.

³³ Ver la *Decisión del Consejo de 12 de febrero de 2007 por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades»*, 2007/124/CE, Euratom, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0124&from=ES>.

³⁴ Este documento combina medidas suaves (como los intercambios interculturales entre jóvenes) con medidas duras (como la prohibición de emisiones vía satélite que incitan al terrorismo). Ver la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta*, COM (2005) 313 final, Bruselas, 21 de septiembre de 2005, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0313&from=ES>.

³⁵ *Comunicación de la Comisión: “Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”*, COM (2005) 491 final, Bruselas, 12 octubre 2005, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A116014>.



documento señalaba la importancia del factor ideológico y el papel de las ideologías extremistas, insistía en el combate contra la radicalización, mencionando una serie de condiciones que facilitaban esta radicalización, y en el combate contra el reclutamiento y la propaganda. Esta Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo establecía unas prioridades en la prevención que consideraba claves: el mal uso de internet; reclutamiento en prisiones, lugares de culto y formación religiosa; estrategia de comunicación; promoción del buen gobierno, democracia, educación y prosperidad económica; diálogo inter-cultural –sin mencionar el diálogo inter-religioso—, explicar mejor las políticas europeas, promover (por medio de programas de ayuda) el buen gobierno, la democracia, la educación y la prosperidad económica y continuar las investigaciones en este ámbito y compartir experiencias y análisis. El Plan de Acción contra el Terrorismo, aprobado en el Consejo Europeo de 12 de febrero de 2007 y revisado en 2011, vino a completar la estrategia de 2005.

El balance general que se puede hacer de la Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo (2005) es que era correcta en su análisis por varios motivos: señalaba el peligro de la radicalización y el reclutamiento; enfatizaba la importancia del factor ideológico; denunciaba que internet y la globalización ofrecían multitud de ventajas a los terroristas pero diversidad de obstáculos para que los Estados luchan contra ellos; y llamaba a una mayor cooperación entre los miembros de la UE, a que compartieran más información. Con esta Estrategia de 2005 se valoraba la labor de Europol y los informes TE-SAT (European Union Terrorism Situation and Trend Report). En diciembre de 2014 se llamó a la revisión de dicha Estrategia.

La Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo (2005) decía en su apartado nº 6 que se centraba “en la lucha contra la radicalización y la captación en grupos terroristas como Al Qaeda y los grupos a quienes esta organización inspira, dado que este tipo de terrorismo representa actualmente la principal amenaza para la Unión en su conjunto”. En efecto, este es un punto de gran importancia al señalar que el peligro al que se enfrenta la UE no es tanto el de un grupo organizado como podrían ser ETA, el IRA Auténtico, las Brigate Rosse o la banda Baader-Meinhof, sino que se trata de una ideología que inspira a personas que han sido radicalizadas en algún momento y han recibido formación especializada en campos entrenamiento. Hay que añadir que basta con que cualquier desequilibrado mental o cualquier persona que comulgue mínimamente con los ideales del EI o se sienta fascinado por los éxitos de este grupo, realice un acto violento y lo atribuya al EI para que éste lo pueda sumar a su lista de éxitos propio. En terminología de las Relaciones Internacionales esto sería un típico movimiento de “bandwagoning”, que se aplica a los Estados débiles que se suben al carro del éxito de otro Estado más fuerte y le dejan que éste se enfrente con otro más poderoso.

¿Qué medidas se pueden proponer ante un terrorismo de este tipo? ¿Cómo se puede frenar a una persona que, en secreto, ha decidido atentar contra decenas de personas en nombre de Dios? Las medidas más socorridas son las disuasorias, especialmente aquellas que implican más presencia policial –o incluso militar– en las calles o ejercer un mayor control sobre la población, incluso en lo que se refiere a los contenidos de Internet y la “deep web”³⁶, o la cooperación internacional, sobre todo en lo que se refiere a compartir información.

³⁶ “The use of the Internet has become pivotal in all types of terrorism. It offers anonymity in the exchange of information, making it easy for these organisations to communicate and spread propaganda”. Ver TE SAT 2009, p. 6.



Un salto cualitativo, en cuanto al desarrollo y prevención de actos terroristas, se dio entre los años 2007-2008³⁷. Según los informes de Europol, fueron detenidas 26 personas -que tenían la intención de atentar en Italia, Afganistán, Irak y otros países árabes³⁸- a través de Eurojust en una operación internacional contra el terrorismo en Italia, Francia, Rumania, Portugal y el Reino Unido³⁹. En 2008 esa cifra creció exponencialmente y fueron detenidas 1.009 personas en 13 países distintos, acusadas de terrorismo⁴⁰.

En este contexto, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 sufrió una revisión en 2008 a través de un Informe de aplicación⁴¹ en el que ya se habla de ataques NBQR, ataques que de momento aún no han tenido lugar en Europa. En esta lucha contra el terrorismo intenta guardar el equilibrio entre la protección a los ciudadanos y el respeto a los derechos humanos y señala algunas prioridades para los años siguientes: “financiación del terrorismo, y en la definición de una política eficaz y exhaustiva de intercambio de información, teniendo debidamente en cuenta la protección de los datos personales”⁴². En este campo de la financiación, hay que reconocerlo, se han hecho avances -especialmente a instancias de las resoluciones de la ONU aprobadas tras el 11-S-, aunque aún queda bastante por hacer. También habla del diálogo intercultural: “Además, debemos redoblar los esfuerzos de lucha contra la radicalización y la captación de terroristas, haciendo frente a las ideologías extremistas y persiguiendo la discriminación. Es importante el papel del diálogo intercultural, en foros tales como la Alianza de Civilizaciones”⁴³. En ese sentido, parece obvio que el foro adecuado no es dicha Alianza⁴⁴ sino que es más eficaz un trabajo más intensivo sobre el terreno para evitar que se propaguen visiones radicales a través de redes sociales y, principalmente, a través de mezquitas -en el caso del yihadismo⁴⁵-. Nada se decía sobre el diálogo inter-religioso, y, también hay que repletarlo, poco se hizo para evitar la entrada de predicadores radicales financiados por otros Estados musulmanes, sobre todo Arabia Saudita y Catar⁴⁶. Esto último, tiene implicaciones directas en la seguridad, pues se ha trabajado en

³⁷ En 2007 se firmó el *Tratado de Lisboa*, pero no entró en vigor hasta el 1 de diciembre de 2009. En él se refuerza la llamada a la cooperación en la lucha contra el terrorismo y, especialmente, se llama a activar realmente una cláusula de solidaridad (art. 188 R).

³⁸ Según la Estrategia de 2016, la UE no olvida su compromiso con los derechos humanos a la hora de luchar contra el terrorismo dentro y fuera de sus fronteras: “*Most crucially of all, the EU will live up to its values internally and externally: this is the strongest antidote we have against violent extremism*”. Ver *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, p. 21.

³⁹ Ver Eurojust Informe Anual 2007, pp.34-35.

⁴⁰ Ver Europol TE-SAT Report 2009, p. 6.

⁴¹ Ver *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, S407/08, Bruselas, 11 de diciembre de 2008.

⁴² *Ibid*, p. 4.

⁴³ *Ibid*.

⁴⁴ Pocos años más tarde, se dejará de lado dicha Alianza y se centrarán los esfuerzos en colaborar con el *International Centre of Excellence for Countering Violent Extremism* (“Hedayah”) radicado en Abu Dabi y el *Global Community Engagement and Resilience Fund* (GCERF) localizado en Ginebra, además de participar en otros foros como la Cumbre *Countering Violent Extremism* celebrada en Washington DC en entre el 18 y el 20 de febrero de 2015. Ver “*Outcome Of The Council Meeting*”, *3367th Council meeting of Foreign Affairs*, Bruselas, 9 Febrero 2015, 6044/15, p. 8.

⁴⁵ Ver más adelante el papel de la *EU Radicalisation Awareness Network* (RAN).

⁴⁶ Al menos en España, la elección de imanes, de predicadores dirigentes de mezquitas, no tiene ningún control por parte de las autoridades, ni civiles ni religiosas. La Comisión Islámica de España no expide ningún permiso para que los imanes puedan actuar y por lo tanto desconocen cuál es la formación religiosa/intelectual que han recibido para predicar. Es cada comunidad, cada mezquita, quien, autónomamente elige a su propio imán por el método del “boca a boca”, aunque se suelen seguir también criterios objetivos como la formación en una institución de prestigio (como la Universidad de Al Azhar de El Cairo) o llevar una vida coherente con el Islam. Obviamente, si la mezquita está sostenida económicamente por alguien, la opinión de ese “alguien” a la hora de elegir al imán tiene mucho peso.



divulgar una versión del Islam muy radical y extremista, que ha derivado en proliferación de grupos fundamentalistas o en el surgimiento de células yihadistas⁴⁷.

En mayo de 2010 el Consejo adoptó el Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, que establecía un plan de trabajo para la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia para el período 2010-2014. Este Programa recomendaba el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Interior (ESI) que se centrara en la lucha contra la delincuencia transfronteriza, especialmente contra cinco bloques: trata de seres humanos; abuso sexual, explotación sexual de menores y pornografía infantil; delincuencia cibernética; delincuencia económica, corrupción, falsificación y piratería; y tráfico de drogas. En cuanto a la lucha contra el terrorismo le dedica sólo un par de páginas, entre cuyos párrafos destacaría el siguiente:

“Se deben tomar medidas en la lucha antiterrorista en el marco del pleno respeto a los derechos y las libertades fundamentales, para que no susciten oposición estaría contemplado sólo en conexión con el crimen organizado. Además todas las partes interesadas deberían evitar estigmatizar a un colectivo específico de personas y deberían desarrollar el diálogo intercultural para promover el conocimiento y la comprensión mutuos”⁴⁸.

Este es un punto clave para entender la lucha contra el terrorismo dentro de la UE, que siempre debe guardar un equilibrio entre la persecución del criminal concreto y respetar los derechos humanos, incluidos los del propio acusado y/o condenado, además de evitar estigmatizar a un colectivo. Siguiendo este hilo argumental dirá posteriormente la Agenda Europea de Seguridad (2015): “La respuesta de la UE ante el extremismo no debe dar lugar a la estigmatización de ningún grupo o comunidad. Debe basarse en los valores comunes europeos de la tolerancia, la diversidad y el respeto mutuo, y promover comunidades libres y plurales. La UE debe atacar la base del terrorismo con un discurso alternativo fuerte y decidido”⁴⁹.

En julio de 2010 la Comisión presentó un Panorama General de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia en el que ofrece un elenco sumario de los instrumentos de la UE en aplicación, en ejecución o en consideración para la lucha contra el terrorismo: el Sistema de Información Schengen (SIS) y el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II); el sistema «Eurodac»; el Sistema de Información de Visados (VIS); la Directiva relativa a la información previa sobre pasajeros (API); el Convenio de Nápoles II; el Sistema de Información Aduanero (SIA) y su Base de datos de identificación de los expedientes aduaneros (FIDE). Otros instrumentos que tratan de prevenir y combatir el terrorismo y otras formas de delincuencia transfronteriza grave serían: la

⁴⁷ Ver Alonso Marcos, Antonio: “La lucha contra el terrorismo en España: Una estrategia a largo plazo”, en Marquina Barrio, Antonio (ed) (2015): *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013: Un pavimento deslizante*. Madrid, UNISCI, pp. 355-402.

⁴⁸ Ver Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, 2010/C 115/01, 4 mayo 2010, en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES), pp. 24-25. Ver también la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo*, COM/2010/0171 final, Bruselas, 20 abril 2010, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=ES>.

⁴⁹ Ver *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda Europea de Seguridad*, COM (2015) 185 final, Estrasburgo, 28 abril 2015, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=ES>, p. 17.



Decisión marco sobre la simplificación del intercambio de información entre los servicios represivos; la Decisión sobre la profundización de la cooperación transfronteriza; la Directiva 2006/24/CE sobre la conservación de datos; las Decisiones marco relativas a la consideración de las resoluciones condenatorias con motivo de un nuevo proceso penal y al intercambio de información de los registros de antecedentes penales, incluido el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) para la segunda; la Decisión del Consejo 2000/642/JAI relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados Miembros para el intercambio de información; la Decisión sobre la cooperación entre los Organismos de Recuperación de Activos (ORA); y las Plataformas de aviso contra la delincuencia informática⁵⁰.

En noviembre de 2010 se aprobó la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2010-2014)⁵¹. Fue sometida a revisión periódica y se publicaron tres informes de seguimiento de su aplicación⁵². En dicha Estrategia de 2010 se pone de relieve que una de las principales preocupaciones en materia de seguridad es la lucha contra el terrorismo, poniendo así de manifiesto el vínculo existente entre seguridad interior y exterior, especialmente en lo que se refiere a este tema:

La delincuencia aprovecha las condiciones ofrecidas por una sociedad globalizada, como las comunicaciones de alta velocidad, la alta movilidad y las transacciones financieras instantáneas. Asimismo, hay fenómenos que tienen un impacto transfronterizo sobre la seguridad dentro de la Unión Europea. Por lo tanto, hay una serie de amenazas comunes importantes que se pueden identificar: El terrorismo, en cualquiera de sus formas, manifiesta un desprecio absoluto por la vida humana y los valores democráticos. Su alcance global, sus consecuencias devastadoras, su capacidad de reclutamiento a través de la radicalización, así como la difusión de propaganda vía Internet y los diferentes medios mediante los que se financia, hacen del terrorismo una amenaza significativa y en constante evolución para nuestra seguridad⁵³.

En 2015 se aprobaron otros dos documentos relevantes en esta materia: una nueva Estrategia de Seguridad Interior, que continuaba el camino iniciado por la aprobada en 2010, y a finales

⁵⁰ Ver la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia", COM/2010/0385 final, Bruselas, 20 julio 2010, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0385&from=ES>.

⁵¹ "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura", COM (2010) 673 final, Bruselas, 22 noviembre 2010, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=ES>.

⁵² "En 2010 se establecieron tres acciones clave: 1) reforzar las comunidades para prevenir la radicalización y la captación; 2) reducir el acceso de los terroristas a la financiación y los materiales y seguir sus transacciones; y 3) proteger el transporte. En lo que respecta a la cooperación con las comunidades, las autoridades locales y la sociedad civil, la Comisión ha emprendido diversas acciones. La Comisión estableció en septiembre de 2011 la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR), que capacita a los actores locales para abordar el problema de la radicalización y la captación³⁹. En enero de 2014, la Comisión adoptó la Comunicación «Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento». Las acciones propuestas incluyen medidas de prevención y desarrollo de resistencias, así como para ayudar a las personas radicalizadas a desvincularse y desradicalizarse. Paralelamente, la Comisión publicó una recopilación de las mejores prácticas y enfoques observados por la RSR". Ver "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014", COM (2014) 365 final, Bruselas, 20 junio 2014, en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0365_/com_com\(2014\)0365_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0365_/com_com(2014)0365_es.pdf), p. 7.

⁵³ Ver "Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad", Marzo de 2010, p. 13.



de ese año también se aprobó la Agenda Europea de Seguridad 2015-2020⁵⁴, que identifica como prioritarias tres cuestiones: el terrorismo y la radicalización, el crimen organizado y el cibercrimen⁵⁵.

3.2 El impacto de las revoluciones en los Estados árabes.

Las revueltas de 2011 supusieron un punto de inflexión en la lucha contra el terrorismo. Desde ese año la inestabilidad creció en los Estados árabes, lo que acabó afectando a su entorno europeo, frenando la cooperación en la lucha antiterrorista con estos países o incluso deteriorándola -especialmente en el caso del caos libio-. Además, la llegada de Obama al poder hizo que EE.UU se fuera retirando de los escenarios bélicos y dejando la seguridad europea y de su entorno en manos de los propios europeos. Esto hizo que la situación se volviera menos manejable para las instituciones europeas y apenas han podido evitar que miles de europeos viajen a combatir a Iraq y Siria. Estos dos elementos –decisiones de Obama en Política Exterior y primaveras árabes— pusieron de manifiesto la división interna de la Unión, que se debate constantemente entre apostar por defender los intereses nacionales de cada Estado Miembro y defender los intereses de la Unión. Aún más se puso en evidencia cuando la inestabilidad y la emergencia humanitaria hizo que estallara la crisis de los refugiados.

Todo esto aparece en el seno de la Unión, no en las distintas Estrategias sino en comunicaciones y otros documentos, que tienen más dosis de realismo:

La UE y sus Estados Miembros se enfrentan a importantes desafíos en materia de seguridad. El terrorismo, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia suponen para las sociedades de toda Europa crecientes amenazas cuya naturaleza y magnitud han evolucionado. Europa tiene que afrontar los efectos colaterales de la inestabilidad política en su vecindad inmediata, que pone en peligro los intereses de seguridad de la UE.⁵⁶

Aun así, las estrategias de seguridad interior –tanto la de 2010 como la de 2015— parecen mejor elaboradas que las de acción exterior, más pegadas a la realidad. No obstante, en lo que se refiere al terrorismo y el crimen organizado, se comparten los medios que la Unión pone en marcha para luchar contra ambos fenómenos.

La Agenda Europea de Seguridad ayudará a los cuerpos de policía y de seguridad de los distintos Estados Miembros a proceder con mayor eficacia al intercambio de datos y a mejorar su cooperación en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Los Estados Miembros pueden recabar el apoyo de las agencias de la UE. Concretamente, la Agenda centra sus esfuerzos en crear valor añadido de la UE a través de las medidas siguientes:

⁵⁴ “La Comisión adoptó el 28 de abril de 2015 la Agenda Europea de Seguridad, que se presentó al Parlamento Europeo y al Consejo como base para Estrategia de Seguridad Interior renovada. El Consejo JAI adoptó el 16 de junio de 2015 unas Conclusiones del Consejo sobre la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2015-2020, que se basan en la Agenda y tienen en cuenta la contribución del Parlamento Europeo a la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior”. Ver Preguntas parlamentarias, 23 de septiembre de 2015, E-007589/2015, *Respuesta del Sr. Avramopoulos en nombre de la Comisión*, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-007589&language=ES>.

⁵⁵ Ver “European Agenda on Security - State of Play”, *European Commission - Fact Sheet*, MEMO/15/6115, Bruselas, 17 noviembre 2015, en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6115_en.htm.

⁵⁶ Ver “Agenda Europea de Seguridad: preguntas y respuestas”, MEMO/15/4867, Estrasburgo, 28 abril 2015, en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4867_es.htm, p. 1.



A) facilitar el intercambio de información entre las autoridades policiales y judiciales y las agencias de la UE:

Ejemplo 1: El Sistema de Información de Schengen (SIS)

Ejemplo 2: El Sistema Europeo de Información sobre Antecedentes Penales (ECRIS)

B) mejorar la cooperación policial operativa:

Ejemplo 1: Los equipos conjuntos de investigación (ECI)

Ejemplo 2: Las agencias de la UE y, en particular, Europol y Eurojust, desempeñan un papel crucial a la hora de facilitar las labores de cooperación e investigación transfronterizas.

C) impulsar la formación y la cofinanciación de la seguridad a nivel de la UE:

Ejemplo 1: El Fondo de Seguridad Interior (FSI) para el período 2014-2020, recientemente creado, cuenta con un presupuesto total de aproximadamente 3 800 millones EUR.

Ejemplo 2: La Comisión reforzará los medios de la Escuela Europea de Policía (CEPOL)⁵⁷.

Pero fue la inestabilidad originada por las primaveras árabes y el uso de los campos de batalla de Libia, Irak y Siria como auténticos campos de entrenamiento, los que sirvieron en bandeja a los yihadistas la oportunidad para mejorar sus habilidades y capacidades y para cometer más atentados y más impactantes. En ese momento se constató que Catherine Ashton había optado por un perfil demasiado bajo en estas cuestiones de la lucha de la UE contra el terrorismo⁵⁸, de manera que los líderes de la UE encargaron a la nueva Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión, Federica Mogherini, la elaboración de una nueva Estrategia en la que el terrorismo y la radicalización tuvieran un perfil más acusado. Así, Federica Mogherini presentó en junio de 2015 ante el Consejo Europeo el informe señalando las que deberían ser las prioridades estratégicas para la UE en materia de Política Exterior y de Seguridad.

Antes de que Federica Mogherini presentara a la opinión pública su documento, la UE ya había puesto en marcha una serie de instrumentos y tomado medidas para luchar contra el terrorismo. Ahora bien, aunque el trabajo de las fuerzas policiales y autoridades judiciales ha tenido muchos éxitos -como muestra la cantidad de operaciones policiales que han alcanzado sus objetivos y han abortado distintas acciones terroristas-, vistos los ataques sufridos en suelo europeo, cabe cuestionarse la eficacia de las medidas planteadas y ver si, como dice el dicho latino *magnus passus extra viam*⁵⁹.

Un ejemplo de cooperación internacional sería la puesta en marcha del PNR, que es un acuerdo bilateral relativo al Registro de Nombres de los Pasajeros entre la UE y EEUU, y también con Canadá, Australia y la India. Establece un nuevo sistema de reservas para viajes que contiene todos los datos y eventos relacionados con la misma (nombre del pasajero, fechas de vuelos, itinerarios, asientos, equipaje, información de contacto y medios de pago, nombre del hotel o alquiler de automóvil). Estos datos son proporcionados por los pasajeros a las compañías aéreas. La propuesta de Directiva que se presentó inicialmente a la Comisión trata simplemente de regular la forma en que esos datos son transferidos a las fuerzas de

⁵⁷ *Ibid*, pp. 1-2.

⁵⁸ Ver Díaz Gustavo y Rodríguez, Patricia: “La Unión Europea y el terrorismo islamista”, *Revista UNISCI*, nº 39 (octubre 2015), pp. 184-185.

⁵⁹ En efecto, en este tema se han dado grandes pasos, pero fuera del camino correcto. También se puede decir “*Magni passus ,sed extra viam*”. Ver Hertenberger, Conrad (1765): *Historia pragmatica universalis sacra et profana*, Tomo IX. Frankfurt/Leipzig, Tobias Göbhardt, p. 230.



seguridad y cómo las autoridades policiales las usarían para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos graves, como el de terrorismo. Finalmente, el Consejo adoptó la Directiva el 21 de abril de 2016 y ahora sólo falta que los Estados Miembros traspongan esta norma en sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales en el plazo máximo de dos años. El acuerdo sobre el PNR se alcanzó no sin dificultades, como reconocen documentos oficiales de la UE, en concreto los que tienen como autor al coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE, el belga Gilles de Kerchove⁶⁰:

En su resolución de 11 de febrero de 2015 sobre medidas para la lucha contra el terrorismo, el PE se comprometió “a trabajar en pro de la finalización de una directiva de la UE sobre los PNR antes de finales de año”, rompiendo así el largo bloqueo de la propuesta. La propuesta de la Comisión relativa al sistema PNR de la UE se presentó en febrero de 2010. El abril de 2012 el Consejo aprobó la orientación general. El ponente del PE presentó su informe el 14 de febrero de 2012, pero la votación en la Comisión LIBE no se produjo hasta el 24 de abril de 2013. Esta votación tuvo como resultado el rechazo de la propuesta de la Comisión por una mayoría de 30 votos en contra y 25 a favor. El 12 de junio de 2013, el Pleno devolvió el expediente a la Comisión LIBE⁶¹.

Se ha reconocido también que la gestión de fronteras es un asunto difícil de tratar en el seno de la UE. Es positivo que la Comisión haya concluido los indicadores comunes de riesgo. No obstante, subsisten dificultades en relación con la aplicación coordinada, como ya se mencionó en la declaración de París. FRONTEX debe apoyar la plasmación operativa de los indicadores comunes de riesgo y de la aplicación coordinada de controles más sistemáticos por parte de los Estados Miembros. Se podría pedir a FRONTEX que traduzca los indicadores comunes de riesgo en directrices operativas y que las ponga en funcionamiento en los pasos fronterizos oficiales y en el marco de las operaciones conjuntas de FRONTEX, como *Poseidón* en Grecia y *Tritón* en Italia, ampliando su ámbito actual para incluir una mayor sensibilización en materia antiterrorista, en particular en lo que se refiere a la detección y a la información voluntaria⁶².

Pero más contundente fue la UE tras los atentados del viernes 13 de noviembre de 2015 en París: Algunos de los autores de los atentados de París realizaron viajes de ida a vuelta a Siria sin ser detectados, lo que demuestra que las medidas tomadas para reforzar los controles en las fronteras exteriores⁶³ no son suficientes y es preciso hacer esfuerzos en dos frentes:

- aumentar el número de combatientes terroristas extranjeros (CTE) incluidos en SIS II;
- revisar sistemáticamente las bases de datos de SIS II e Interpol en las fronteras exteriores⁶⁴.

⁶⁰ De Kerchove sustituyó en marzo de 2007 a Gijs de Vries al frente de esta responsabilidad, que la había ejercido desde después de los atentados del 11-M de Madrid.

⁶¹ Ver la *Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: Informe sobre la aplicación de las medidas*, 9422/1/15, REV 1, Bruselas, 10 junio 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/es/pdf>, p. 2.

⁶² *Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista: situación de la aplicación de las medidas*, 12318/15, Bruselas, 5 octubre 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12318-2015-INIT/es/pdf>, p. 2.

⁶³ Énfasis puesto en el documento original.

⁶⁴ Negrita y subrayado del original. Ver *Situación de la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista*, 14734/15, Bruselas, 30 noviembre 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14734-2015-INIT/es/pdf>, p. 1.



El siguiente párrafo del mismo documento da idea de la complejidad, de la increíble burocracia, de las barreras que hay que saltar para que se llegue a aprobar un documento que reclama medidas “urgentes”. Puede que sean documentos muy estudiados, pero que pueden llevar a la desesperación, como se deja entrever en los párrafos que componen este Informe:

Los documentos 9422/1/15 y 12318/15 redactados por el Coordinador de la lucha contra el terrorismo (CLT) de la UE evaluaron el estado de aplicación en junio y octubre de 2015. El documento 12551/15, redactado por la presidencia y el CLT de la UE, fue aprobado por el Consejo en octubre de 2015. Propone cinco prioridades de acción hasta diciembre de 2015. El debate en el Consejo JAI extraordinario de 20 de noviembre (doc. 14406/15) y en el Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) de 16 de noviembre de 2015 se centró en las armas de fuego⁶⁵, el refuerzo de los controles fronterizos externos, la puesta en común de la información y la financiación del terrorismo (doc. 14122/15)⁶⁶.

Con anterioridad, Gilles de Kerchove ya había señalado los problemas que Europol⁶⁷ se estaba encontrando a la hora de recabar de los países miembro datos relativos a los llamados “combatientes extranjeros”, esto es, europeos que han viajado a Irak y Siria para luchar con el EI:

Los Estados Miembros han venido facilitando cada vez más información sobre los combatientes terroristas extranjeros a Europol desde enero de 2013. El número total de contribuciones es en la actualidad de 1069 (620 a finales de febrero de 2015), con 9724 personas y entidades almacenadas en el Equipo Temático «Viajeros» (3600 en marzo de 2015) [...] Pese a todos estos datos positivos, el Equipo Temático «Viajeros», tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa (información fragmentaria), no está aún en disposición de facilitar un análisis complejo y en profundidad en relación con los casos operativos en toda la UE, puesto que más de la mitad de todas las contribuciones procede de cinco Estados Miembros y de un tercer país asociado, tendencia que se mantiene sin cambios. El Equipo Temático «Viajeros» genera entradas basándose en los números de teléfono extranjeros utilizados por los sospechosos en su viaje a Oriente Próximo, también en relación con la facilitación de inmigración ilegal. Esto pone de manifiesto que los Estados Miembros y los países terceros, mediante su contribución al Equipo Temático «Viajeros», pueden beneficiarse de un panorama informativo más amplio⁶⁸.

⁶⁵ “Las modificaciones, que abordan los riesgos para la seguridad pública, consisten en: mayor control del tráfico de armas de fuego; mejor trazabilidad de las armas de fuego; medidas relativas a la inutilización y la reactivación o transformación de las armas de fuego; condiciones más estrictas para la adquisición y tenencia de las armas de fuego más peligrosas; prohibición del uso civil de las armas de fuego más peligrosas; mejora del intercambio de información pertinente entre los Estados Miembros”. Ver “El Consejo acuerda su posición de negociación para reforzar el control de las armas de fuego”, Comunicado de prensa 322/16 Asuntos de Interior, 10 Junio 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/10-weapons-strengthen-control/>.

⁶⁶ *Ibid.* p. 4.

⁶⁷ Europol ha adoptado un nuevo Reglamento interno para adaptarse a la nueva situación. El problema nº 1 en la “Lista de formas de delincuencia” que se encuentran entre los objetivos de la organización es, precisamente, el terrorismo. Ver “Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo”, en <https://www.boe.es/doue/2016/135/L00053-00114.pdf>, p. 56.

⁶⁸ Ver “Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista: situación de la aplicación de las medidas”, 12318/15, Bruselas, 5 octubre 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12318-2015-INIT/es/pdf>, p. 4.



En su Informe de 4 de marzo de 2016, el coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE señaló los éxitos conseguidos gracias a las medidas puestas en marcha para luchar contra el terrorismo, pero también señaló aspectos concretos que se podrían y deberían mejorar en ese campo⁶⁹. Así pues, los principales instrumentos con los que cuenta la UE en su lucha contra el terrorismo son⁷⁰: Europol, Eurojust y FRONTEX. Dentro de Europol se ubicaría el Centro de Lucha contra el Terrorismo (CLTC)⁷¹, que está dotado de: un equipo temático «Viajeros» (para controlar a los combatientes extranjeros del EI), el TFTP y el TFTS, una Red de Intercambio Seguro de Información (SIENA)⁷², una Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la UE (IRU), una red de unidades de información financiera (FIU.Net). También se contaría con el PNR⁷³ y con los mecanismos puestos en marcha a través de la Decisión Prüm o Tratado de Prüm⁷⁴, sobre cooperación transfronteriza para compartir perfiles de ADN y huellas dactilares. Con Eurojust⁷⁵ se intenta impulsar la cooperación judicial entre Estados Miembros, con procedimientos de extradición más efectivos (como la orden de detención europea y el exhorto europeo de obtención de pruebas), además de colaborar con el Equipo Temático *Hydra*⁷⁶; el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales

⁶⁹ Ver *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*, 6785/16, Bruselas, 4 marzo 2016, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6785-2016-INIT/es/pdf>

⁷⁰ Aquí quedan reflejados los que son exclusivamente comunitarios, quedando fuera aquellos que son nacionales o aquellos que se ponen en marcha junto a otras organizaciones internacionales, como la ONU o la OTAN.

⁷¹ El coordinador pide a la Comisión que aumente el presupuesto destinado al CLTL y que los Estados miembros se comprometan más y se esfuercen en cooperar con el Equipo Temático «Viajeros» y a otros Equipos Temáticos de Europol, así como al Sistema de Información de Europol (SIE).

⁷² “El nivel de confidencialidad de SIENA se elevará a «EU Confidential» en 2016 (se prevé que en el tercer trimestre). Asimismo, está previsto que, en el futuro, la red de comunicación del grupo de trabajo de la policía en materia de terrorismo (PWGT), clasificada como «EU Secret», se integre y esté albergada en Europol, lo que pondrá a disposición de las autoridades dedicadas a la lucha contra el terrorismo de toda la UE una infraestructura de comunicación coherente complementaria”. Ver *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*, 6785/16, Bruselas, 4 marzo 2016, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6785-2016-INIT/es/pdf>, p. 14.

⁷³ El Consejo adoptó la Directiva el 21 de abril de 2016, aunque ahora los Estados tienen dos años para aplicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva. Ver “El Consejo adopta la Directiva relativa al registro de nombres de los pasajeros (PNR)”, Comunicado de prensa 176/16 Asuntos de Interior, 21 abril 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/04/21-council-adopts-eu-pnr-directive/>.

⁷⁴ “La decisión establece disposiciones sobre: el acceso a ficheros automatizados de análisis de ADN, sistemas automatizados de identificación dactiloscópica y datos de los registros de matriculación de vehículos nacionales; el suministro de datos referentes a grandes acontecimientos; el suministro de información destinada a evitar actos terroristas; otras medidas para reforzar la cooperación policial transfronteriza”. Ver la *Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza*, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D0615&from=ES>.

⁷⁵ Establecido en 2002 por la Decisión 2002/187/JHA del Consejo, modificada por la Decisión 2009/426/JHA del Consejo, de 16 de diciembre de 2008.

⁷⁶ “En el Equipo Temático *Hydra* (sobre terrorismo islamista) del fichero de análisis de Europol en materia de terrorismo, hay actualmente más de 620.000 entidades de datos, incluidas 64.000 entidades «persona» (entre las que se incluyen sospechosos, cómplices, etc., con un incremento de más de 3.500 entidades en 2015) y más de 11.000 entidades relacionadas con organizaciones y redes (lo que supone más de trescientas entidades más que a principios de 2015). Estos datos se actualizan continuamente en colaboración con los socios de Europol y se basan en las más de 12 800 aportaciones realizadas hasta la fecha al Equipo Temático *Hydra* (que han experimentado un incremento del 12% en 2015). Los Estados Miembros casi han duplicado sus aportaciones al Equipo Temático *Hydra* entre 2014 y 2015 (pasando de 543 a 1.031), mientras que sus aportaciones sobre individuos casi se han triplicado en el mismo período (pasando de 1.589 a 4.398). Sería aconsejable que los Estados Miembros facilitaran la asociación de Eurojust con el Equipo Temático *Hydra* para que Eurojust pueda



(ECRIS), que permite el intercambio de información sobre antecedentes penales de los ciudadanos de la UE, aunque no funciona eficazmente respecto de los nacionales de terceros países condenados en la UE; el Sistema de información Schengen de segunda generación (SIS II), que es el reglamento del antiguo primer pilar⁷⁷; el sistema Eurodac⁷⁸. Por su parte, FRONTEX “debe dar prioridad a detectar en los puntos críticos y otros puntos de entrada de migrantes los pasaportes en blanco que han sido falsificados”, mientras que “los Estados Miembros deben enviar más expertos para apoyar a FRONTEX a cotejar la información sistemáticamente en los puntos críticos y para ayudar a Europol en los controles de segunda línea”⁷⁹. Por otro lado estarían todas las medidas orientadas a controlar los flujos de financiación de los grupos terroristas o de los grupos de delincuencia organizada y la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Tras los atentados de Madrid de 2004 se procuró mejorar la seguridad de los explosivos⁸⁰. La UE también cuenta con un Programa europeo para la protección de infraestructuras críticas⁸¹ y con un Plan de acción de la UE sobre la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear⁸².

Por último, estarían las medidas de control de financiación del terrorismo, como el Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP)⁸³ y el Terrorist Finance Tracking System (TFTS). Además, la UE trabaja con el Financial Action Task Force (FATF)⁸⁴, que estableció una estrategia para combatir la financiación del terrorismo⁸⁵. En este campo se ha hecho un

apoyar de forma eficiente y oportuna las investigaciones y actuaciones judiciales en los Estados Miembros”. Ver “Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015”, 6450/16, Bruselas, 1 Marzo 2016, p. 14.

⁷⁷ “El SIS II hace más sencillo el intercambio de información entre las autoridades de control de las fronteras nacionales, las autoridades aduaneras y las autoridades policiales sobre las personas que podrían haber participado en un delito grave. También incluye descripciones de personas desaparecidas, especialmente de niños, e información sobre determinados bienes, tales como billetes de banco, automóviles, camionetas, armas de fuego y documentos de identidad robados, sustraídos o extraviados”. Ver “El Sistema de Información de Schengen (SIS II) empieza a funcionar”, Bruselas, 9 Abril 2013, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_es.htm.

⁷⁸ Es un sistema de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y algunas categorías de inmigrantes irregulares. Está pensado para que facilite la aplicación del Reglamento Dublín II, que permite determinar qué país de la Unión Europea (UE) es responsable del examen de una solicitud de asilo. Ver *Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín*, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000R2725&from=ES>.

⁷⁹ Ver “Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015”, 6785/16, Bruselas, 4 marzo 2016, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6785-2016-INIT/es/pdf>, p. 3.

⁸⁰ *Comunicación de la Comisión, de 18 de julio de 2005, relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores, material para la fabricación de bombas y armas de fuego [COM (2005) 329 final*, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0329&from=ES>.

⁸¹ Ver *Comunicación de la Comisión de 12 de diciembre de 2006 sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas*, COM (2006) 786 final, 12 diciembre 2006, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0786&from=ES>.

⁸² Ver *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 24 de junio de 2009, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la Unión Europea*, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Ajl0030>.

⁸³ Es un acuerdo entre los EE.UU. y la UE para compartir información en lo relativo a la financiación del terrorismo.

⁸⁴ También conocida por su nombre en francés: *Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux* (GAFI). Fue establecido por el G8 en 1989.

⁸⁵ FATF: *Consolidated FATF Strategy on Combatting Terrorist Financing*, en <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Terrorist-Financing-Strategy.pdf>.



gran avance en el ámbito internacional, no sólo de la UE, con la creación en cada país de las Unidades de Inteligencia Financiera (FIUs) que han ido generando una estrategia Antilavado de Activos y Lucha contra el Financiamiento del Terrorismo (ALD/LFT)⁸⁶.

En este campo, gracias a las investigaciones policiales y judiciales, se intenta seguir mejor el recorrido del dinero que acaba utilizándose para financiar a los grupos terroristas. Se citan como métodos tradicionales de financiación donaciones privadas, el uso indebido de ONGs, ingresos provenientes de actividades criminales, extorsión a la población y a los empresarios locales y a los que han huido, rescates por secuestro, negocios legales que son pantalla para la financiación, explotación de recursos naturales (especialmente gas, petróleo y productos mineros) y subvenciones estatales (que acaban voluntaria o involuntariamente en los bolsillos de los terroristas)⁸⁷.

Por su parte, en el día europeo de las víctimas del terrorismo (11 de marzo) de 2016, se celebró un Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en el que se aprobó una Orientación general Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo. En ella, recuerda cuál es el fundamento jurídico básico para la lucha contra el terrorismo⁸⁸ y reclama que se penalice el hecho de viajar con fines terroristas -para disuadir a los futuros retornados- y recibir adiestramiento con fines terroristas; por supuesto, también se hace hincapié en perseguir con mayor eficacia la financiación o el apoyo logístico y material a estos grupos. Se introduce un nuevo tipo penal que es el de “provocación a la comisión de delitos terroristas”⁸⁹, que aún debe ser definido y ser llevado a las legislaciones nacionales: “A fin de reforzar las medidas contra la provocación de comisión de delitos terroristas, y teniendo en cuenta el uso cada vez más extendido de la tecnología, sobre todo de Internet, parece procedente que los Estados Miembros adopten medidas para eliminar o bloquear el acceso a páginas web que induzcan públicamente a la comisión de delitos terroristas. Cuando se adopten tales medidas, deben establecerse mediante procedimientos transparentes y ofrecer las garantías adecuadas, en particular para garantizar que las restricciones se limiten a lo necesario y sean proporcionadas.”⁹⁰

⁸⁶ Gleason, Paul y Gottselig, Glenn (2004): *Unidades de Inteligencia Financiera: Panorama General*. Washington, Fondo Monetario Internacional. Traducido al español por Adriana Russo y Carlos Viel. Ver también Schott, Paul Allan (2006): *Guía de referencia para el antilavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo*, 2ª ed. Bogotá, Banco Mundial.

⁸⁷ Ver FATF: *Emerging Terrorist Financing Risks*, Octubre 2015, en <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf>

⁸⁸ Principalmente, la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (DO L 164 de 22.6.2002, p. 3), más conocida como Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y que da una definición armonizada de los delitos de terrorismo y sirve como base para el intercambio de información y la cooperación entre las autoridades nacionales competentes en virtud de la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo o Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados Miembros de la Unión Europea (DO L 386 de 29.12.2006, p. 89). Por otro lado, estaría la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (DO L 210 de 6.8.2008, p. 1) y la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo (DO L 253 de 29.9.2005, p. 22). Por el Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, se creó la “Eurodac”. La Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, es relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados Miembros (DO L 190 de 18.7.2002, p. 1) y la Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, versa sobre equipos conjuntos de investigación (DO L 162 de 20.6.2002, p. 1).

⁸⁹ En realidad, no es tan nuevo, pues ya hablaba de él el art. 3 de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, 28 de noviembre de 2008, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0919&from=ES>.

⁹⁰ Ver “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo [primera



Por otro lado, las autoridades europeas están preocupadas por los terroristas que actúan en suelo europeo y por aquellos jóvenes que abandonan su casa para ir a campos especiales de entrenamiento e integrarse así en un grupo terrorista, pero también por los europeos que abandonan el territorio de la UE para marcharse a luchar en Irak y Siria.

Para frenar estos flujos de combatientes, el Consejo propuso entrar en la batalla de las ideas, para “ganar las mentes y los corazones”:

“En particular, deberíamos plantearnos el objetivo de ofrecer salidas alternativas no violentas, tales como actividades de distracción para los que se sienten atraídos por los conflictos de Siria e Irak. Existe una inmensa variedad de material que deberíamos explotar para elaborar un discurso alternativo, en nuestra labor tanto interna como externa, para contradecir los discursos terroristas y su supuesta ideología”.⁹¹

Estas Líneas generales también hacen hincapié en que el fenómeno del terrorismo es mucho más amplio y para comprenderlo completamente no se puede reducir al ámbito policial y hay que tener en cuenta “procesos políticos más amplios”.⁹²

Ahora bien, de poco sirven este tipo de medidas si al final del proceso hay un juez que, contra la opinión del fiscal, pone en libertad bajo fianza y controlada -por pulsera electrónica- a un individuo que ha sido detenido en Turquía⁹³ por intentar viajar a Siria, ha sido devuelto a Francia, juzgado y condenado. Si al final dicho individuo degüella a un sacerdote octogenario en Francia, ¿a quién se le puede exigir responsabilidades?⁹⁴ En la lucha del Estado de Derecho contra el terrorismo es necesario evitar las “grietas” y las faltas de coordinación entre las partes implicadas con el fin de evitar tragedias.⁹⁵

Por último, se puede señalar que entre la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016) hay algunas diferencias. Esto se debe, sobre todo, a que la UE había evolucionado hacia una mayor cohesión al pasar por la crisis institucional tras la fallida aprobación de la Constitución para

lectura] - Orientación general”, 6655/16, Bruselas, 3 de marzo de 2016, p. 5. En cuanto a esta “provocación”, hay que tener en cuenta los límites de la aplicación de este nuevo concepto: “20 bis: Nada de lo dispuesto en la presente Directiva podrá interpretarse como un intento de reducir u obstaculizar la difusión de información con fines científicos, académicos o informativos. La expresión pública de opiniones radicales, polémicas o controvertidas sobre cuestiones políticas delicadas queda fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y, en especial, de la definición de provocación a la comisión de delitos de terrorismo”. *Ibidem*, p. 11.

⁹¹ Ver *Líneas generales de la estrategia antiterrorista para Siria e Irak, con particular atención a los combatientes extranjeros*, 5369/15, Bruselas, 16 de enero de 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5369-2015-INIT/es/pdf>, p. 4.

⁹² *Ibid.* p. 2.

⁹³ Como es sabido, Turquía tampoco está libre del azote del terrorismo. Sufre los ataques del PKK pero también del Estado Islámico. Ver Villalón, Lara: “Al menos 50 muertos en un atentado perpetrado por un adolescente en un salón de bodas en Turquía”, *El Mundo*, 21 agosto 2016, en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/08/21/57b8d87ee2704ee8688b459d.html>.

⁹⁴ “Trató de viajar a Siria el 15 de mayo del año pasado, pero fue devuelto por las autoridades turcas. Este individuo, según la misma fuente, fue procesado en Francia a su regreso por el delito de asociación terrorista. El pasado 22 de marzo, salió en libertad condicional, en un horario limitado de 8.30 a 12.30 de la mañana, pero controlado con una pulsera electrónica. La Fiscalía recurrió sin éxito la decisión del juez de sacarlo de la prisión preventiva”. Ver Martín, Isaac J.: “Un cura degollado y una rehén en estado crítico en una ataque del IS en una iglesia de Normandía”, *El Mundo*, 26 julio 2016, en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/26/5797245a46163f54238b4597.html>.

⁹⁵ Ver Escrivá, Ángeles: “Jueces detectan descoordinación en operaciones antiterroristas”, *El Mundo*, 17 agosto 2016, en <http://www.elmundo.es/espana/2016/08/17/57b36ba822601d7f488b45ee.html>.



Europa y su remedio del Tratado de Lisboa; la crisis económica pasó factura también a la UE por haber optado por la ampliación antes que por la profundización. Su relación con el vecindario también ha variado, sobre todo tras la irrupción de las primaveras árabes. La intervención en Irak (2003) no fue el único conflicto violento en el entorno europeo (Osetia del Sur, primaveras árabes, Libia, Siria, Ucrania,...) que ahondó la división entre los Estados Miembros y puso en evidencia la inoperancia de una Política Exterior común que en realidad no existe. Además, con la llegada de Obama al poder, EE.UU no ha dado prioridad a los asuntos europeos, centrándose en otros puntos de su propio interés nacional. En el caso del terrorismo, ha sido evidente, además, que se ha ido a remolque de las situaciones con las que las autoridades se han ido encontrando; esto es, es una política muy reactiva, como el incremento de controles en medios de transporte al hilo de ataques terroristas perpetrados en aviones, autobuses y trenes⁹⁶.

4. Las líneas maestras de la nueva Estrategia de 2016.

El marco general de la Estrategia de 2016 parte del presupuesto de que la UE deja de aspirar a ser un líder global⁹⁷ y se centra en su tarea de ser un líder regional con un vecindario “complicado”. De hecho, aunque el documento lleve el adjetivo “global” en el título la misma Mogherini explicó que con ello se refería a los medios que se utilizarán para poner en marcha dicha *Estrategia*; en pocas palabras, “global” aquí es sinónimo de “*comprehensive approach*”⁹⁸. En relación con esto, hay un momento en el que reconoce que la UE por sí sola no puede luchar contra el terrorismo, que necesita otros apoyos.

La Estrategia de 2016 tiene un párrafo extenso dedicado exclusivamente al contrterrorismo; lo trata como una de las cinco líneas de acción de la Seguridad de la Unión (punto 3.1), que es una de las Prioridades de la Acción Exterior de la UE. Aparte de dicho párrafo, la cuestión del terrorismo está diseminada por todo el documento pues afecta a la

⁹⁶ Esto sucedió, por ejemplo, después de los atentados del 11-S y también después del atentado terrorista frustrado en el tren Thalys que unía Ámsterdam con París, en agosto de 2015. Ver “Francia espera que los ministros de Interior europeos aprueben este sábado “más controles” en estaciones y aeropuertos”, *RTVE*, 26 agosto 2015, en <http://www.rtve.es/noticias/20150826/francia-espera-ministros-interior-europeos-aprueben-este-sabado-mas-controles-estaciones-aeropuertos/1206361.shtml>. Ver también Teruel, Ana: “El autor del atentado contra el tren Ámsterdam- París vivió en Algeciras”, *El País*, 24 agosto 2015, en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/21/actualidad/1440180926_977511.html.

⁹⁷ Antes de pasar al análisis de la Estrategia de 2016, es necesario señalar que Francia y Alemania publicaron un documento conjunto titulado *A strong Europe in a world of uncertainties*, que era una especie de anticipo de lo que sería la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*. En el susodicho documento franco-alemán, se deja claro que el sustento de la Estrategia de 2016 pasa por el acuerdo entre esos dos países; dicho con otras palabras, el corazón de la UE está compuesto por esos dos países. Hay que subrayar que esta declaración conjunta se hizo justo después del referéndum sobre el *Brexit*. Uno de los temas en los que ponen de manifiesto que su cooperación es esencial: “In order to address the root causes of terrorism, France and Germany will develop a European platform to share experience and best practice in preventing and counteracting radicalization”. Ver Ayrault, Jean-Marc y Steinmeier, Frank-Walter: “A strong Europe in a world of uncertainties”, en <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/european-union/events/article/a-strong-europe-in-a-world-of-uncertainties-28-06-16>, p. 3.

⁹⁸ Sobre el enfoque comprensivo, ver lo que dice el documento realizado por diversos *think tanks* europeos antes de la publicación de la Estrategia de 2016: “By working with both state and non-state partners in the region, the EU should therefore upgrade its efforts to combat international terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, organized crime and the trafficking of arms, drugs and human beings. Local capacity-building measures, including security-sector reform, would facilitate cooperation with the EU on policing, intelligence sharing, border management and civil protection as well as on judicial matters”. Como se ve, el tratamiento del terrorismo en este documento es bastante deficiente. Ver “EGS Towards a European Global Strategy”, 28 mayo 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc, p. 12.



relación con países del entorno, con la ONU y está vinculado con el crimen organizado y la proliferación de ADM. El documento resulta bastante desordenado.

El párrafo de la página 21, al que se acaba de aludir, expone las bases sobre las que se debe asentar la lucha contra el terrorismo según la UE. Le dedica especial atención a la cooperación entre Estados -especialmente en materia de inteligencia, lo cual es más un deseo que una posibilidad real⁹⁹. Señala, eso sí, algunos puntos clave sobre información que sí se puede compartir: alertas sobre extremismo violento, redes terroristas y combatientes extranjeros¹⁰⁰. Aparte de estas categorías, podría haber incluido a los denominados retornados, terroristas que han viajado al campo de batalla para recibir entrenamiento sobre un terreno de guerra real y que vuelven a casa con amplios conocimientos en manejo de explosivos y en tácticas de guerrilla urbana.

También se señala en dicho párrafo el papel de los Estados a la hora de controlar el contenido de la red y de los demás medios de comunicación. Esa tarea de censura es realmente difícil; en los medios, porque existe la libertad de expresión y la de información y ahora hay abierto un debate acerca de los límites de las mismas, sobre si debe prevalecer sobre la seguridad¹⁰¹, o si mostrar ciertas imágenes o revelar detalles de cómo acabaron las víctimas es provechoso para la información o sirven como instrumento de propaganda para las atrocidades cometidas por los terroristas, lo que incrementa su potencial de generar alarma o terror¹⁰². Por otro lado, los terroristas usan casi impunemente internet y las redes sociales, que son un gran apoyo para el reclutamiento, y eso debería estar más controlado¹⁰³.

⁹⁹ Aunque se ha instituido un Centro de Análisis de Inteligencia de la UE (INTCEN), hay analistas que tienen una visión más optimista sobre este tema y hablan de un proceso de integración “que va a durar años”. De hecho, este INTCEN se llamó desde sus orígenes (1999) hasta 2012 *EU Situation Centre* (EU SITCEN). Ver Albaladejo, Javier: “Hacia un nuevo modelo de intercambio de información frente a las amenazas para la seguridad interior de la UE y sus Estados Miembros”, *Comentario Elcano*, 35/2016, 13 julio 2016, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-albaladejo-hacia-nuevo-modelo-intercambio-informacion-ue?utm_source=Newsletter193&utm_medium=email&utm_campaign=Jul2016.

¹⁰⁰ “Under the new programme “Countering radicalisation and Foreign Terrorist Fighters”, the EU will allocate a first tranche of €5 million to fund technical assistance to enhance the capacities of criminal justice officials to investigate, prosecute and adjudicate cases of foreign fighters or would-be foreign fighters. The second tranche of 5 million euro will finance countering radicalisation programmes in the Sahel and Maghreb region. It will offer the possibility to non-state actors to implement activities in the field of media, education, religion, culture. Projects focussing on messaging, internet, social media, disengagement, and awareness-raising with social workers will also be considered as well as measures preventing the radicalisation and recruitment of foreign fighters”. Ver “EU provides €10 million to counter radicalisation in the Sahel-Maghreb and stem the flow of foreign fighters from North Africa, the Middle East and Western Balkans”, *European Commission - Press release*, 28 abril 2015, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4866_en.htm.

¹⁰¹ Los terroristas pueden mejorar su forma de actuar en un futuro gracias a que informaciones periódicas revelan cuáles han sido los errores cometidos por los terroristas que ya han actuado, es relativamente de fácil acceso al público general conocer cómo se han desarrollado las investigaciones y ver qué pistas se han seguido.

¹⁰² No se revelaron ciertos detalles sobre lo que hicieron los terroristas en la sala *Bataclan* de París, detalles que incrementan la imagen de barbarie de los terroristas pero que añaden cualitativamente poco a la valoración general de aquel acto en sí (era repudiable de todas formas, conociendo esos detalles o no). Ver el informe realizado por Sébastien Pietrasanta para la comisión parlamentaria de investigación presidida por Georges Fenech: *Rapport Fait au nom de la commission D'enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015* en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000560/index.shtml>

¹⁰³ Para ser ecuanímes, hay que reconocer que la inmensa mayoría de las detenciones realizadas en España contra células yihadistas se refieren, precisamente, a detenciones de reclutadores de futuros combatientes o reclutadoras de futuras esposas de “muyahidines”. Las operaciones policiales en otros países europeos tienen esa misma característica. Hay que decir que las fuerzas de seguridad son plenamente conscientes de que el papel del reclutador es fundamental y por eso le dedican gran atención y bastantes recursos. Ver GESI: “Operaciones



Por último, dentro de ese párrafo, toca el punto fundamental de la lucha contra el terrorismo, que no es tanto la financiación -punto que también señala esta Estrategia¹⁰⁴- como el problema cultural y educativo que hay de fondo. Las personas que han dado el paso a la violencia terrorista en general y la yihadista en particular, son personas que no han asimilado los valores europeos. Sin embargo, según la Estrategia de 2016 estos valores brillan por sí solos y tienen un poder casi irresistible de atracción para los países de todo el mundo¹⁰⁵, y por eso desean entablar relaciones con nosotros. Más bien no; sólo desean nuestra prosperidad económica, nuestro bienestar social, pero no quieren oír hablar de nuestros valores¹⁰⁶. De hecho, el documento habla de “principled pragmatism”, un pragmatismo con principios, poniendo el acento, claro está, no en los principios sino en el pragmatismo. No obstante, su apuesta por la lucha contra la radicalización es acertada, fomentando una educación que vaya orientada a frenar el avance de esas ideas; el punto negativo es que, de nuevo, yerra en el cómo, ya que apuesta por el diálogo inter-religioso e inter-cultural¹⁰⁷. No es que el diálogo entre religiones o culturas no sea eficaz, sino que hasta ahora se ha hecho sobre una premisa errónea: los valores que actualmente imperan en el discurso europeo políticamente correcto son absolutamente superiores a los del resto del mundo, o al menos hay una serie de valores innegociables, entre los que estaría la igualdad de género¹⁰⁸. Pero la percepción de que se ofrece materialismo y hedonismo como vía de solución a personas que están en búsqueda de fundamentos sólidos para su vida¹⁰⁹, no parece lo más eficaz para la lucha contra el terrorismo,

policiales contra el terrorismo yihadista en España”, en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/operaciones-policiales-contra-el-terrorismo-yihadista-en-esp%C3%B1a>. Ver también Ortega Dolz, Patricia: “Un detenido en Palma de Mallorca por reclutar combatientes del ISIS”, *El País*, 19 Abril 2016, en

http://politica.elpais.com/politica/2016/04/19/actualidad/1461045530_395003.html.

¹⁰⁴ Hay que reconocer que las medidas tomadas por las autoridades comunitarias para frenar la financiación del terrorismo son bastante más eficaces y mucho más preventivas que otras medidas que se toman en este campo. “La UE puede ayudar también apoyando los esfuerzos realizados por los socios para combatir los delitos graves, como el tráfico de drogas o de armas de fuego, como fuente de financiación del terrorismo”. Ver “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo”, COM (2016) 50 final, Estrasburgo, 2 Febrero 2016, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5782-2016-INIT/es/pdf>, p. 16.

¹⁰⁵ “To engage responsibly with the world, credibility is essential. The EU’s credibility hinges on our unity, on our many achievements, our enduring power of attraction, the effectiveness and consistency of our policies, and adherence to our values”, *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, p. 44.

¹⁰⁶ En ese sentido, el Ministro del Interior francés, Bernard Cazeneuve, anunció en verano de 2016 la creación de una Fundación para el Islam de Francia con el objetivo de adaptar el Islam a la laicidad francesa ya los valores republicanos: “Esto supone también que todos los musulmanes franceses se comprometan en una defensa total de los valores de la República frente al terrorismo y el salafismo. La adhesión a los valores republicanos debe trascender todo lo demás”. Ver Valderrama, María: “Francia quiere crear un Islam propio “moderno, fuerte y tranquilo””, *El Mundo*, 29 Agosto 2016, en

<http://www.elmundo.es/internacional/2016/08/29/57c45c2aca474183798b45d5.html>.

¹⁰⁷ La Alianza de Civilizaciones –como programa de la ONU– parece ya descartada, mas no su filosofía, que es la que impregna este documento, que en definitiva es un interés por laicizar el espacio público global, anular el fenómeno religioso en la vía pública y dejarlo arrinconado a la conciencia o a reducido a mera manifestación cultural o tradicional, pero que no afecte a la vida ordinaria de las personas ni a la forma en que se estructuran las sociedades o se establecen los sistemas sociales.

¹⁰⁸ La igualdad entre hombres y mujeres, defendida como “igualdad de género”, es una de las puntas de lanza de la llamada “ideología de género”, que afirma que no existe el sexo biológico sino que cada cual puede definir su “identidad de género”.

¹⁰⁹ Ver el estudio de Reinas, Fernando y García-Calvo, Carola (2016): *Estado Islámico en España*, Real Instituto Elcano, pp. 50-57. En especial “La principal de las motivaciones individuales para la implicación en actividades terroristas relacionadas con EI es, en el caso de los detenidos en España desde 2013, de índole ideológica y utilitaria. Menos frecuente es que predomine una de naturaleza emocional y afectiva o, por último, una existencial e identitaria. Sin embargo estos tres tipos de motivaciones individuales pueden combinarse de forma variable para cada individuo según sus características sociales y circunstancias personales”. *Ibid.* p. 56. En cuanto a las motivaciones relacionadas de alguna manera con la religión, el experto William McCants, de la



como llega a afirmar más adelante el documento: “Solving conflicts and promoting development and human rights in the south is essential to addressing the threat of terrorism”¹¹⁰.

A pesar de esto, afirma más adelante que ese poder de atracción no es suficiente y que se necesita el compromiso de los Estados Miembros para poner en marcha las medidas adoptadas en el seno de la Unión —especialmente las relativas a custodia de explosivos y control de armas de fuego¹¹¹ y el PNR¹¹²— y llama a la cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales, citando a la OTAN, apoyando el uso de medios militares para la lucha contra el terrorismo y llamando a que se incrementen los presupuestos nacionales en Defensa¹¹³. También a la Unión por el Mediterráneo¹¹⁴ —organización que quedó desactivada en la práctica por el efecto de las primaveras árabes desde 2011—.

Siguiendo con esta última cuestión, también hace una gran apuesta por la cooperación con una parte de la sociedad civil para fomentar una educación que frene la radicalización¹¹⁵. En concreto, habla de resiliencia de la sociedad¹¹⁶. Además, se ha puesto en marcha una red de expertos sobre radicalización y un centro de excelencia: “La Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR), un marco a escala de la UE que se puso en marcha en 2011, conecta a organizaciones y redes de toda la Unión, uniendo a más de 1 000 profesionales directamente implicados en la prevención de la radicalización y el extremismo violento”¹¹⁷.

Brooking Institution, señala la importancia, el poder de atracción de una doble idea: la profecía del advenimiento del final del mundo y la construcción de un califato. Ver McCants, William (2015): *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. Nueva York, St. Martin's Press.

¹¹⁰ *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, p. 34.

¹¹¹ Ya en la Agenda Europea de Seguridad de 2015 se denunciaba que: “Los recientes atentados terroristas han centrado la atención en cómo la delincuencia organizada puede acceder y comerciar con armas de fuego en Europa, incluso armas militares, en grandes cantidades. La decisión de quién puede estar en posesión de un arma de fuego y cuándo se puede utilizar es una opción de las sociedades de los Estados miembros. No obstante, las diferencias en las legislaciones nacionales constituyen un obstáculo a los controles y la cooperación policial”. Ver *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda Europea de Seguridad*, COM (2015) 185 final, Estrasburgo, 28 Abril 2015, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=ES>, p. 20.

¹¹² *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, p. 45.

¹¹³ “In this fragile world, soft power is not enough: we must enhance our credibility in security and defence. To respond to external crises, build our partners’ capacities and protect Europe, Member States must channel a sufficient level of expenditure to defence”. Ver *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, p. 44.

¹¹⁴ “We will back practical cooperation, including through the Union for the Mediterranean, on issues such as border security, trafficking, counter-terrorism, nonproliferation”. Ver *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, p. 34.

¹¹⁵ “On counterterrorism, we will deepen dialogue with the UN, while building broad partnerships with states, regional organisations, civil society and the private sector on issues such as countering violent extremism and terrorist financing”. Ver *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, pp. 43-44.

¹¹⁶ “We will nurture societal resilience also by deepening work on education, culture and youth to foster pluralism, coexistence and respect”. *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, p. 27.

¹¹⁷ Ver “*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda Europea de Seguridad*”, COM (2015) 185 final, Estrasburgo, 28 abril 2015, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=ES>, p. 18. “El Centro de Excelencia de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización constituye el polo y la plataforma europeos para el intercambio de experiencias, la puesta en común de conocimientos, la identificación de las mejores prácticas y el desarrollo de nuevas iniciativas en la lucha contra la radicalización. Cuenta con distintos intervinientes (psicólogos, educadores, trabajadores sociales, líderes comunitarios, ONG, etc., además de policías, funcionarios de prisiones, agentes responsables de la libertad condicional y representantes de distintos ministerios y administraciones) en todas las áreas pertinentes, que van desde la mejora de la resiliencia



Esto entronca con toda una cultura de seguridad basada en la comunidad¹¹⁸. Esta apuesta ha tenido sus logros pero también sonoros fracasos. Entre los experimentos exitosos están aquellos think tanks o fundaciones independientes dedicadas a realizar estudios sobre la radicalización y la desradicalización, que cuentan entre sus filas, precisamente, con personas que han sufrido ambos procesos de ida y vuelta¹¹⁹. En ese sentido, se introducirían las medidas denominadas RAN (Radicalisation Awareness Network)¹²⁰ y sus diversos RAN Working Groups que puso en marcha la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior, en el seno de la Comisión. Otro de los puntos fuertes de esta apuesta por el trabajo con las comunidades de base es la creencia de que un terrorismo sin base social, sin apoyo más allá de las personas involucradas directamente en la comisión de actos terroristas, tiene los días contados, está abocado a la desaparición; dicho de otro modo, sin legitimidad social no hay grupo terrorista que aguante muchos años¹²¹.

Por último, la Estrategia de 2016 señala acertadamente el vínculo que existe entre seguridad interior y exterior en cuanto a este tema del terrorismo¹²². Por eso, recuerda que hay tres organismos que trabajan sobre este tema, como se verá a continuación, que son Europol, Eurojust y Frontex. No obstante, no hace mención alguna a la *Estrategia de Seguridad*

frente a la propaganda extremista en internet hasta la radicalización en los centros penitenciarios y el entorno educativo, y presta una atención especial a los jóvenes”. Ver “*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento*”, COM (2016) 379 final, Bruselas, 14 Junio 2016, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0379&qid=1469830069608&from=ES>, p. 5.

¹¹⁸ Ver Spalek, Basia (ed) (2012): *Counter-Terrorism Community-Based Approaches to Preventing Terror Crime*. Nueva York, Palgrave Macmillan. Ver también *Terrorism and Community Relations*, House of Commons, Home Affairs Committee, 14 diciembre 2004, en <http://www.publications.parliament.uk>.

¹¹⁹ Sería el caso británico de la *Quilliam Foundation* y sus fundadores Maajid Nawaz, Rashad Zaman Ali and Ed Husain.

¹²⁰ Ver “Radicalisation Awareness Network (RAN)”, en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm.

¹²¹ Ver Weinberg, Leonard y Pedahzur, Ami (2003): *Political Parties and Terrorist Groups*. Londres, Routledge. En España, el Ministerio de Justicia puso en marcha en octubre de 2004 la Fundación *Pluralismo y Convivencia* precisamente para frenar el ascenso de la islamofobia que podría generarse tras el 11-S y los atentados de Madrid de marzo de 2004; su objetivo es trabajar con las comunidades religiosas directamente y a través de las grandes Federaciones religiosas, en este caso con las mezquitas y la Comisión Islámica de España. Ante cualquier atentado, estos actores han negado categóricamente que eso tenga algo que ver con el islam y que esta es una religión de paz; este es el punto nodal de la prevención del terrorismo yihadista, como se verá más adelante, y ha encendido un debate muy vivo con posturas muy encontradas entre los islamólogos

¹²² “In security terms, terrorism, hybrid threats and organised crime know no borders. This calls for tighter institutional links between our external action and the internal area of freedom, security and justice. Closer ties will be fostered through joint Council meetings and joint task forces between the EEAS and the Commission. Defence policy also needs to be better linked to policies covering the internal market, industry and space. Member State efforts should also be more joined-up: cooperation between our law enforcement, judicial and intelligence services must be strengthened. We must use the full potential of Europol and Eurojust, and provide greater support for the EU Intelligence Centre. We must feed and coordinate intelligence extracted from European databases, and put ICT – including big data analysis – at the service of deeper situational awareness. Our citizens need better protection also in third countries through joint contingency plans and crisis response exercises between Member States”. Ver la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, p. 50. Este vínculo ya había sido puesto de manifiesto en un documento de finales de 2010: “La seguridad interior no puede lograrse de forma aislada del resto del mundo, por lo que es importante garantizar la coherencia y la complementariedad entre los aspectos internos y externos de la seguridad de la UE”. Ver “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura”, COM (2010) 673 final, Bruselas, 22 Noviembre 2010, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=ES>, p. 3.



Interior de la UE (2010) ni a otros documentos similares¹²³ que hacen hincapié en la lucha contra este fenómeno desde el interior de la Unión, desde los Estados Miembros¹²⁴. Precisamente, con respecto a la Estrategia de Seguridad Interior de 2015, hay que señalar que el problema del terrorismo es una cuestión sobre la que se sigue trabajando constantemente y sufre revisiones continuas, como se puede ver en el siguiente cuadro:

PRINCIPALES INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y POLÍTICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO¹²⁵

	Iniciativas
2º trimestre de 2016	Revisión de la base jurídica de Eurodac para mejorar sus funcionalidades en lo que respecta a la migración irregular y el retorno.
	Acto delegado sobre la lista negra de la UE para identificar a los terceros países de alto riesgo con deficiencias estratégicas en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.
	Propuesta legislativa para modificar la 4.ª Directiva contra el blanqueo de capitales.
	Comunicación sobre la prevención de la radicalización.
3er trimestre del 2016	Iniciativa para mejorar el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo y reforzar el trabajo de Europol.
	Decisión de Ejecución sobre la interoperabilidad de las Unidades de Información sobre Pasajeros para los intercambios de datos del registro de nombres de los pasajeros.
4º trimestre de 2016	Propuesta legislativa por la que se armonicen las infracciones penales y las sanciones en materia de blanqueo de capitales.
	Propuesta legislativa contra los movimientos ilícitos de dinero en efectivo.
	Propuesta legislativa sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso de activos.
	Revisión del Sistema de Información de Schengen.
	Propuesta legislativa sobre lucha contra el fraude y falsificación de medios de pago distintos del efectivo.
	Revisión del Reglamento sobre los precursores de explosivos.
1er trimestre del 2017	Propuesta legislativa para reforzar las competencias de las aduanas y la cooperación aduanera y luchar contra la financiación del terrorismo relacionada con el comercio de bienes.
2º trimestre de 2017	Propuesta legislativa contra el comercio ilícito de bienes culturales.

¹²³ Especialmente la Comunicación del Parlamento al Consejo “La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura”, COM (2010) 673 final.

¹²⁴ “La lucha contra el terrorismo sigue siendo una prioridad para la Unión Europea, en un año en el que los atentados de Toulouse y Burgas pusieron trágicamente de manifiesto la realidad de la amenaza terrorista”. Ver el “Segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE”, COM (2013) 179 final, 10 abril 2013, p. 7.

¹²⁵ Ver “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva”, COM (2016) 230 final, ANNEX 1, Bruselas, 20 abril 2016, en http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_2&format=PDF, p. 2.



5. Conclusiones.

Federica Mogherini en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE señala las amenazas y los riesgos que atenazan a la UE y señala que el principal camino para luchar contra ellas pasa por fortalecer la Unión. Ese tono (más optimista) contrasta con el que mantuvo el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, durante su discurso sobre el estado de la Unión en septiembre de 2016:

“I stood here a year ago and I told you that the State of our Union was not good. I told you that there is not enough Europe in this Union. And that there is not enough Union in this Union. I am not going to stand here today and tell you that everything is now fine. It is not. Let us all be very honest in our diagnosis. Our European Union is, at least in part, in an existential crisis.”¹²⁶

En ese mismo discurso también hizo referencia al terrorismo y dice precisamente que lo que hay que defender es nuestro estilo de vida, nuestros valores (“what we are is democratic societies, plural societies, open and tolerant”), para decir a continuación que la seguridad que buscamos tiene un precio y que conservar ese grado de tolerancia no puede hacerse a expensas de nuestra seguridad. Señala así el trabajo que su Comisión ha realizado en la lucha contra el terrorismo: “we criminalised terrorism and foreign fighters across the EU, we cracked down on the use of firearms and on terrorist financing, we worked with internet companies to get terrorist propaganda offline and we fought radicalisation in Europe's schools and prisons. But there is more to be done”¹²⁷.

Por su parte, la Estrategia de 2016 dedica bastante espacio a la amenaza terrorista y a las medidas para luchar contra ella y, en general, expone ideas bastantes acertadas sobre ello. Además, sería fácil aducir la escasa longitud de un documento de estas características si alguien señalara que no se trata tal o cual tema. Nombra, aunque sea someramente, los principales puntos en la lucha contra el terrorismo: señala que esta lucha es difícil, que hay que controlar la financiación de estos grupos -y sus vínculos con el crimen organizado-, que hay que luchar contra la radicalización, que hay que promover los valores de la Unión y que hay que buscar el apoyo de los países del entorno de donde provienen algunos de los terroristas. Sin embargo, se echa de menos la mención a la financiación de mezquitas e imanes radicales en suelo europeo. Repetir el mantra de la integración tampoco ayuda, pues no es solo una cuestión de darles una educación y un trabajo digno a los jóvenes musulmanes, sino que detrás también hay toda una serie de causas psicológicas¹²⁸ (depresión, vacío interior, falta de sentido para vivir,...).

Al final de este intento de revisión de cómo se ha tratado el terrorismo en las últimas Estrategias Europeas de Seguridad, especialmente en la de 2016, se puede ofrecer una serie de conclusiones.

En primer lugar, es evidente que la Unión Europea está inmersa en una grave crisis, que no es sólo -ni principalmente- económica sino que es de identidad. El hecho de que el euroescepticismo vaya creciendo de legislatura en legislatura lo demuestra el hecho de que en

¹²⁶ Ver Juncker, Jean-Claude: “State of the Union Address 2016: Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends”, Estrasburgo, 14 septiembre 2016, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm, p.1.

¹²⁷ *Ibid.* p. 6.

¹²⁸ Como afirma el islamólogo Olivier Roy, “To my surprise, I find myself increasingly working with psychologists and psychoanalysts”. Ver Wiegel, Michaela: “Radicalisation is not the result of failed integration”, *Qantara*, 29 marzo 2016, en <https://en.qantara.de/content/interview-with-french-extremism-researcher-olivier-roy-radicalisation-is-not-the-result-of>.



la eurocámara hay cada vez más representantes contrarios a la UE. La situación originada por el Brexit y por las distintas “amenazas” similares surgidas en otros Estados Miembros puede desembocar en la convocatoria de referenda que acaben por deshilar la actual UE. La crisis de los refugiados -a quienes se les ha obstaculizado la entrada en territorio europeo no tanto por “miedo al extranjero” en sí, como por “miedo al terrorista”¹²⁹- ha vuelto a poner de manifiesto que no hay un criterio homogéneo ni una voz común en materia de Política Exterior y de Seguridad.

En segundo lugar, y al hilo de esta crisis de identidad, se encuentran las “guerras culturales”. La Estrategia de 2016 incluye en el texto la defensa de la ideología de género¹³⁰. Hay que recalcar que este tema no es prioritario en los Tratados fundacionales ni en los constitutivos, de creación y de reforma¹³¹. Y, sin embargo, en la actual Estrategia aparece recogido como uno de los valores fundamentales de la Unión, al mismo nivel que la defensa de la libertad, la democracia y los derechos humanos¹³². Es dudoso que en países no occidentales logre imponerse la agenda de la ideología de género; es difícil “vender” la democracia europea a países no occidentales, pero si en el pack se obliga a aceptar la ideología de género, la tarea resulta del todo imposible.

En tercer lugar, la principal causa raíz del terrorismo, como se ha visto a lo largo de estas páginas, no es la económica sino la ideológica -no confundir con la religiosa-. El choque cultural es tan grande entre Occidente y otros Estados del resto del mundo que no es difícil encontrar personas que dan el salto a la violencia como forma de rebelarse frente a lo que consideran una imposición de ver y entender la vida de forma homogénea.

En cuarto lugar, la Estrategia es tan sólo un documento político, un conjunto de frases que pretenden inspirar las políticas futuras. Como tal, no se le puede exigir que sea muy concreto. No obstante, sí acierta en señalar el peligro del radicalismo: “We will work on counter-radicalisation by broadening our partnerships with civil society, social actors, the private sector and the victims of terrorism, as well as through inter-religious and inter-cultural dialogue”. Señala también que hay que cortar las fuentes de financiación del terrorismo: “On counterterrorism, we will deepen dialogue with the UN, while building broad partnerships with states, regional organisations, civil society and the private sector on issues such as countering violent extremism and terrorist financing”. También acierta en señalar el peligro que suponen los retornados: “This entails shared alerts on violent extremism, terrorist networks and foreign terrorist fighters, as well as monitoring and removing unlawful content

¹²⁹ “Puntos críticos: algunos terroristas han intentado utilizar los grandes flujos irregulares de personas que están teniendo lugar en las fronteras exteriores de la UE en los últimos meses. El enfoque de puntos críticos contribuye a identificar a los individuos que suponen una amenaza para la seguridad de la UE y a distinguirlos de los que necesitan protección. Los puntos críticos y el proceso de reubicación incluyen controles de seguridad integrados y sistemáticos, con el apoyo de FRONTEX y Europol para el registro y la toma de impresiones dactilares a la llegada”. Ver *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, COM (2016) 230 final, Bruselas, 20 Abril 2016, en http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF, p. 6.

¹³⁰ “We must also systematically mainstream human rights and gender issues across policy sectors and institutions”. Ver *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016)*, p. 11.

¹³¹ En el nuevo art. 2 F, del tratado de Lisboa se introduce un 5 ter: “Artículo 5 ter: En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

¹³² “Finally, we will systematically mainstream human rights and gender issues across policy sectors and institutions, as well as foster closer coordination regarding digital matters”. Ver p. 51.



from the media”, además de volver a poner sobre la mesa el ya viejo debate -aunque aún no agotado, ni mucho menos- del uso de los medios de comunicación social, de la prudencia de la que deben hacer gala, de hasta dónde es lícito informar, qué imágenes se pueden mostrar¹³³. Pero es poco realista, al partir de una base claramente debatible. Así se afirma: “The EU will live up to its values internally and externally: this is the strongest antidote we have against violent extremism”; es decir, se parte de la idea de que nuestro modelo de vida posee una fuerza de atracción intrínseca, cuando lo único que atrae a otros países es nuestra prosperidad económica y no la manera en que se ha llegado a conseguir. Dicho de otra manera, se desean los frutos, pero interesa poco cómo el árbol ha sido capaz de producirlos. Precisamente, es nuestro estilo de vida el que genera rechazo e incluso odio en las personas que al final dan el salto a la violencia y se convierten en terroristas. Son personas que han llegado a tal punto de hastío de nuestra civilización que no les importa perder la vida con tal de manifestar ese odio. Además, hay que recordar que la inmensa mayoría de los ataques perpetrados por yihadistas no han sido cometidos contra occidentales sino contra población musulmana¹³⁴.

Por lo tanto, el documento señala buena parte de las soluciones para acabar con el terrorismo, pero opta por no entrar en un diálogo intercultural auténtico, cosa que por otro lado es imposible desde ciertas posturas maximalistas y planteamientos de “guerras culturales”. Sí es cierto que cita ese diálogo a la hora de hablar de contra-radicalización, pero lo hace desde una postura “cómoda”, pues antes ya ha fijado una serie de líneas rojas -democracia, libertad, derechos humanos, género, etc- difíciles de negociar. Pensar que el terrorismo tiene sólo causas sociales es poco más que equivocado: “Solving conflicts and promoting development and human rights in the south is essential to addressing the threat of terrorism”.

Una revisión de las biografías de los que han llevado a cabo actos terroristas y de aquellos otros que han abandonado la senda de la radicalización puede ser muy aleccionadora y sirven para plantear hipótesis sobre si se han radicalizado en Europa, sobre si era su primer contacto -prácticamente- con el Islam, sobre cuáles han sido las motivaciones que les han llevado a dar el salto a la violencia -o a apoyar al terrorismo a través de la captación y/o la financiación-

También es útil ver cuál es la reacción de los políticos y de la sociedad civil, ver a quién se señala como culpable del acto terrorista, qué tratamiento se le da a las víctimas,... y es especialmente interesante ver la reacción de las autoridades religiosas. Baste como muestra el contraste entre, por un lado, el imán de Nimes, Hocine Drouiche, Vicepresidente de la Conferencia de los imanes de Francia, quien publicó: “Anuncio mi renuncia y mi rechazo a estas instituciones incompetentes que no hacen nada para la paz social y que no dejan de repetir que el extremismo no existe, que es producido por los medios de comunicación”¹³⁵; y por otro lado Abdelkader Sadouni, un imán de Niza, quien aseguró que “la discriminación de los musulmanes en Francia, los ataques islamófobos y la prohibición del uso público de los

¹³³ Ver “Los horrores de Bataclan: los islamistas cometieron mutilaciones sexuales y torturas”, *El Español*, 16 julio 2016, en http://www.elespanol.com/mundo/europa/20160716/140486642_0.html.

¹³⁴ Ver Delman, Edward: “The World’s Deadliest Terrorist Organization”, *The Atlantic*, 18 noviembre 2015, en <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/11/isis-boko-haram-terrorism/416673/>. Ver también “Más de un tercio de los muertos en el atentado de Niza eran musulmanes”, *Público*, 19 julio 2016, en <http://www.publico.es/internacional/mas-tercio-muertos-atentado-niza.html>.

¹³⁵ Ver “Dimite el Vicepresidente de los imanes franceses: «Hoy es difícil distinguir entre Islam e islamismo»”, *Infocatólica*, 16 julio 2016, en <http://infocatolica.com/?t=opinion&cod=27027>.



símbolos religiosos son la razón que impulsa a estos jóvenes que no se sienten parte de la comunidad nacional y decidan combatir”¹³⁶.

Pero también hay que señalar los fallos de este Estado de Derecho -si es que tal concepto se puede aplicar a la UE- pues aunque exista cooperación policial, de inteligencia y judicial, recae en cada Estado Miembro la aplicación de sanciones u otro tipo de medidas. ¿De qué sirve saber que “la región de Normandía, junto a Niza, son los dos lugares de donde más franceses han partido para engrosar las filas del Estado Islámico” o que “El Gobierno ha especificado que hay 10.500 personas fichadas en Francia”¹³⁷ si después de recabar tal información sólo se “ficha” a estos sujetos, ¿qué se espera que vayan a hacer después? ¿Qué Estado de Derecho es uno que no puede dotarse de medidas legales para poder tomar medidas excepcionales¹³⁸ ante la situación excepcional generada por este tipo de amenaza?¹³⁹

Al hilo de esto último, es de esperar que la salida del Reino Unido de la UE no afecte en gran medida a la cooperación policial, de inteligencia y judicial que se mantenía con ella dentro de la UE. Esto sería lo más inteligente para ambos lados del Canal de La Mancha. El Brexit no debería significar un darse la espalda en esta materia, especialmente en temas de lucha contra el terrorismo, pues así como los delincuentes no conocen fronteras la seguridad tampoco, la seguridad de uno es la seguridad de todos. No sería adecuado que Gran Bretaña fuera santuario de terroristas que huyen de la presión policial del territorio de la UE, como lo fue Francia en los años '80 para ETA; ese escenario no es recomendable para ninguna de las dos partes.

Volviendo a la Estrategia de 2016, dada la brevedad y también ambigüedad intrínseca del documento, no entra en detalles de cómo podría ser esa lucha antiterrorista y si se recurriría a la fuerza militar para luchar fuera de nuestras fronteras contra el origen -y refugio- de los terroristas. Parece que no es esa la intención del documento, y aunque sí habla de la cooperación con la OTAN, de aportar más en materia de presupuesto económico, el sentido del documento indica que no parece que la lucha contra el terrorismo vaya a desarrollarse sobre el terreno por medios militares.

Como se ha visto recientemente, atentar es demasiado fácil, no requiere grandes inversiones, y resulta imposible proteger todos y cada uno de los posibles objetivos de los terroristas. Además, la prevención en ese sentido también es muy difícil pues estaríamos hablando de un control de la ciudadanía en general demasiado profundo y estricto, o bien estaríamos ante un control selectivo de ciertas personas que cumplieran un perfil determinado

¹³⁶ Ver “Un imán de Niza: 'Los ataques terroristas son culpa de los franceses’”, *La Gaceta*, 25 julio 2016, en <http://gaceta.es/noticias/iman-niza-los-ataques-terroristas-son-culpa-los-franceses-25072016-1250>.

¹³⁷ Ver Martín, Isaac J.: “El segundo asesino de la iglesia de Normandía, fichado como yihadista desde el 29 de junio”, *El Mundo*, 28 julio 2016, en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/07/28/5798ceb6e2704ec8228b4627.html>.

¹³⁸ Ver Bleiker, Carla: “Germany closer to confiscating IDs from Islamists”, *Deutsche Welle*, 14 enero 2015, en <http://www.dw.com/en/germany-closer-to-confiscating-ids-from-islamists/a-18189490>. Ver también “German Former Top Judge against Confiscation of Radical Islamists' ID Cards”, *Sputnik News*, 16 enero 2015, en <http://sputniknews.com/europe/20150116/1016983531.html>.

¹³⁹ “Salah Abdeslam, uno de los autores materiales de los atentados de París el 13 de noviembre, y seguramente el terrorista más buscado de Europa, fue localizado en Bruselas, en su barrio de Molenbeek, la madrugada del domingo 15 al lunes 16 de noviembre, apenas dos días después de los ataques. Pero no fue arrestado porque la ley no permite operaciones nocturnas”. Ver Suanzes, Pablo R.: “La Policía belga localizó a Salah Abdeslam 48 horas después de los ataques de París pero no lo detuvo porque era de noche”, *El Mundo*, 16 diciembre 2015, en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/12/16/56714b83ca47414b438b458f.html>.



-perfil que sería construido sobre la base de unos criterios que podrían ser tachados de discriminatorios-.

Por otro lado, la cobertura mediática que tiene un ataque a una sola persona -como los acaecidos en Woolwich (Londres) en mayo de 2013¹⁴⁰- hace que el efecto deseado -sembrar el terror- se multiplique considerablemente.

En definitiva, se trata de un documento que mejora el análisis con respecto a las anteriores Estrategias en el sentido en que es más realista y recoge buena parte de lo que se ha debatido acerca de este tema en todos los organismos de la Unión. Sin embargo, tiene los déficits propios de un documento que debe ser políticamente correcto y que no toma decisiones arriesgadas, dejando en alusiones vagas la raíz del problema: la lucha ideológica y cultural-religiosa promovida también por predicadores radicales financiados de forma continuada por terceros países.

Bibliografía Seleccionada

Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: Informe sobre la aplicación de las medidas, 9422/1/15, REV 1, Bruselas, 10 junio 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/es/pdf>

Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista: situación de la aplicación de las medidas, 12318/15, Bruselas, 5 octubre 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12318-2015-INIT/es/pdf>

“Agenda Europea de Seguridad: preguntas y respuestas”, MEMO/15/4867, Estrasburgo, 28 abril 2015, en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4867_es.htm,

Albaladejo, Javier: “Hacia un nuevo modelo de intercambio de información frente a las amenazas para la seguridad interior de la UE y sus Estados Miembros”, *Comentario Elcano*, 35/2016, 13 julio 2016, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/comentario-albaladejo-hacia-nuevo-modelo-intercambio-informacion-ue?utm_source=Newsletter193&utm_medium=email&utm_campaign=Jul2016

Alonso, Antonio: “El asesinato de Woolwich y Hizb ut Tahrir al Islami: ¿cuál es la conexión?”, *GEES*, 26 de junio de 2013, en http://www.gees.org/articulos/el_asesinato_de_woolwich_y_hizb_ut_tahrir_al_islami_cual_es_la_conexion_9766.

Alonso Marcos, Antonio: “La lucha contra el terrorismo en España: Una estrategia a largo plazo”, en Marquina Barrio, Antonio (ed) (2015): *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013: Un pavimento deslizante*. Madrid, UNISCI, pp. 355-402.

Ayrault, Jean-Marc y Steinmeier, Frank-Walter: “A strong Europe in a world of uncertainties”, en <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/european-union/events/article/a-strong-europe-in-a-world-of-uncertainties-28-06-16>

Bąkowski, Piotr y Puccio, Laura: “Foreign fighters': Member States' responses and EU action in an international context”, *European Parliamentary Research Service*, febrero 2015, PE 548.980, en <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-548980-Foreign-fighters-FINAL.pdf>

¹⁴⁰ Ver Alonso, Antonio: “El asesinato de Woolwich y Hizb ut Tahrir al Islami: ¿cuál es la conexión?”, *GEES*, 26 de junio de 2013, en http://www.gees.org/articulos/el_asesinato_de_woolwich_y_hizb_ut_tahrir_al_islami_cual_es_la_conexion_9766.



Comunicación de la Comisión Al Consejo y al Parlamento Europeo Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM (2005) 184 final, Bruselas, 10 mayo 2005, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0184&from=es>,

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta, COM (2005) 313 final, Bruselas, 21 de septiembre de 2005, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0313&from=ES>.

Comunicación de la Comisión: "Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia", COM (2005) 491 final, Bruselas, 12 octubre 2005, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A116014>.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, COM/2010/0171 final, Bruselas, 20 abril 2010, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=ES>.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia, COM/2010/0385 final, Bruselas, 20 julio 2010, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0385&from=ES>.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, COM (2010) 673 final, Bruselas, 22 noviembre 2010, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=ES>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014, COM (2014) 365 final, Bruselas, 20 junio 2014, en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0365_/com_com\(2014\)0365_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0365_/com_com(2014)0365_es.pdf),

Comunicación de la Comisión, de 18 de julio de 2005, relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores, material para la fabricación de bombas y armas de fuego [COM (2005) 329 final, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0329&from=ES>.

Comunicación de la Comisión de 12 de diciembre de 2006 sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas, COM (2006) 786 final, 12 diciembre 2006, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0786&from=ES>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 24 de junio de 2009, sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la Unión Europea, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Aj10030>.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, COM (2010) 673 final, Bruselas, 22 Noviembre 2010, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=ES>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda Europea de Seguridad, COM (2015) 185 final, Estrasburgo, 28 Abril 2015, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=ES>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva, COM (2016) 230 final, Bruselas, 20 Abril 2016, en http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento, COM



(2016) 379 final, Bruselas, 14 junio 2016, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0379&qid=1469830069608&from=ES>, p. 5.

Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de Octubre de 1999, Conclusiones de la Presidencia, en http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism (2002/275/JHA).

Decisión del Consejo de 12 de febrero de 2007 por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades», 2007/124/CE, Euratom, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0124&from=ES>.

Decisión del Consejo de 17 de marzo de 2015 por la que se deroga la Decisión 2007/124/CE, Euratom por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad, integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades»», 2015/457, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0457>

Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D0615&from=ES>

Decisión Marco 2002/475/JAI .

Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo.

Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, 28 de noviembre de 2008, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008F0919&from=ES>.

Delman, Edward: “The World’s Deadliest Terrorist Organization”, The Atlantic, 18 noviembre 2015 , en <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/11/isis-boko-haram-terrorism/416673/>

Díaz Gustavo y Rodríguez, Patricia: “La Unión Europea y el terrorismo islamista”, *Revista UNISCI*, nº 39 (octubre 2015)

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros, COM (2010) 386 final.

“El Consejo acuerda su posición de negociación para reforzar el control de las armas de fuego”, Comunicado de prensa 322/16 Asuntos de Interior, 10 Junio 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/10-weapons-strengthen-control/>

“El Consejo adopta la Directiva relativa al registro de nombres de los pasajeros (PNR)”, Comunicado de prensa 176/16 Asuntos de Interior, 21 abril 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/04/21-council-adopts-eu-pnr-directive/>

“El Sistema de Información de Schengen (SIS II) empieza a funcionar”, Bruselas, 9 Abril 2013, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_es.htm

Estrategia de seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad, Marzo de 2010

“EU provides €10 million to counter radicalisation in the Sahel-Maghreb and stem the flow of foreign fighters from North Africa, the Middle East and Western Balkans”, European Commission - Press release, 28 abril 2015, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4866_en.htm

Eurobarómetro nº 83, Primavera 2015.



European Agenda on Security - State of Play, European Commission - Fact Sheet, MEMO/15/6115, Bruselas, 17 noviembre 2015, en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6115_en.htm.

FATF: *Consolidated FATF Strategy on Combatting Terrorist Financing*, en <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Terrorist-Financing-Strategy.pdf>

FATF: *Emerging Terrorist Financing Risks*, Octubre 2015, en <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf>

GESI: “Operaciones policiales contra el terrorismo yihadista en España”, en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/operaciones-policiales-contra-el-terrorismo-yihadista-en-espa%C3%B1>

Gleason, Paul y Gottselig, Glenn (2004): *Unidades de Inteligencia Financiera: Panorama General*. Washington, Fondo Monetario Internacional.

Global Terrorism Index (2015), en <http://www.worldatlas.com/articles/the-global-terrorism-index-countries-most-affected-by-terrorist-attacks.html>.

Hernández, Salvador: “European Authorities Overwhelmed As Hundreds Of ISIS Fighters Return Home”, *BuzzFeed News*, 25 marzo 2016, en https://www.buzzfeed.com/salvadorhernandez/europe-overwhelmed-by-returning-isis-fighters?utm_term=.foMbKGzXB2#.afnmw105o9

Informe del Departamento Político de la Dirección General para las Políticas Exteriores de la Unión (2013): *The Involvement Of Salafism/Wahhabism In The Support And Supply Of Arms To Rebel Groups Around The World*, en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2013/457137/EXPO-AFET_ET\(2013\)457137_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2013/457137/EXPO-AFET_ET(2013)457137_EN.pdf)

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015, 6785/16, Bruselas, 4 marzo 2016, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6785-2016-INIT/es/pdf>

Junker, Jean-Claude: “State of the Union Address 2016: Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends”, Estrasburgo, 14 septiembre 2016, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm, p.1.

Líneas generales de la estrategia antiterrorista para Siria e Irak, con particular atención a los combatientes extranjeros, 5369/15, Bruselas, 16 de enero de 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5369-2015-INIT/es/pdf>.

McCants, William (2015): *The ISIS Apocalypse: The History, Strategy, and Doomsday Vision of the Islamic State*. Nueva York, St. Martin's Press.
“Outcome Of The Council Meeting”, *3367th Council meeting of Foreign Affairs*, Bruselas, 9 Febrero 2015, 6044/15,

Pietrasanta Sébastien: *Rapport Fait au nom de la commission D'enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015* en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000560/index.shtml>

Pîrvulescu, Cristian: *La política antiterrorista de la UE*, SOC/388, Bruselas, 5 de mayo de 2011,

Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, 2010/C 115/01, 4 mayo 2010, en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES)



“Radicalisation Awareness Network (RAN)”, en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm

Reinares, Fernando y García-Calvo, Carola (2016): Estado Islámico en España, Real Instituto Elcano.

Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000R2725&from=ES>

Schott, Paul Allan (2006): *Guía de referencia para el antilavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo*, 2ª ed. Bogotá, Banco Mundial.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Situación de la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista, 14734/15, Bruselas, 30 noviembre 2015, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14734-2015-INIT/es/pdf>

Spalek, Basia (ed) (2012): *Counter-Terrorism Community-Based Approaches to Preventing Terror Crime*. Nueva York, Palgrave Macmillan.

Terrorism and Community Relations, House of Commons, Home Affairs Committee, 14 diciembre 2004, en <http://www.publications.parliament.uk>

“The ATLAS Network prepares for the biggest anti-terrorism exercise at EU level”, *European Commission Press release*, Bruselas, 17 abril 2013, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-335_en.htm.

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003. en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

Weinberg, Leonard y Pedahzur, Ami (2003): *Political Parties and Terrorist Groups*. Londres, Routledge



LA CIBERSEGURIDAD COMO FACTOR CRÍTICO EN LA SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Nieva Machín¹ y Manuel Gazapo²
UNISCI

Resumen:

El ciberespacio es un escenario de conflicto altamente complejo al estar en constante evolución. Ni la Unión Europea ni ningún otro actor del sistema internacional se encuentra a salvo de las amenazas procedentes del ciberespacio. Pero los pasos dados desde la UE en el mundo de la ciberseguridad no son en absoluto suficientes. Europa necesita que su Estrategia de ciberseguridad sea realmente capaz de integrar a las diferentes Estrategias nacionales. Es urgente una mayor determinación, unos mayores recursos y unos mejores instrumentos que permitan a la Unión implementar una gestión de crisis y una prevención de ciberconflictos verdaderamente eficaz.

Palabras clave: Ciberespacio, ciberseguridad, Estrategia Europea de Ciberseguridad, Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea

Title in English: *Cybersecurity as a critical factor for the Security of the European Union*

Abstract:

Cyberspace is a very complex conflict scenario in constant evolution. Neither the European Union nor any other actor of the international system is safe from cyberspace threats. But the steps taken in the EU on cyber-security are clearly insufficient. Europe needs a cyber-security Strategy really able of integrating the different national Strategies. It is urgent to have a stronger determination, more resources and better tools, allowing the Union to implement efficient crisis management and cyber-conflict prevention.

Keywords: *Cyberspace, cybersecurity, European Cyber-security Strategy, Global Security Strategy of the European Union.*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ La Dra. Nieva Machín Osés es investigadora senior de UNISCI, profesora universitaria en el grado oficial de criminología. Actualmente desempeña su labor como docente universitaria en diversos centros universitarios así como la dirección y coordinación de los programas máster del área de Internacional en IMF.

E-mail: nieva@hotmail.es

² Manuel Gazapo Lapayese es Director del International Security Observatory y miembro del Grupo de Investigación de Paisaje Cultural de la Universidad Politécnica de Madrid.

E-mail: m.gazapo.lapayese@hotmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53786>



1. Introducción.

Desde finales del siglo XX la sociedad ha sufrido una transformación sin parangón en la historia de la humanidad debido a la irrupción de internet; esta ha supuesto toda una revolución que ha transformado las relaciones entre los individuos, las relaciones entre actores estatales y comerciales, e incluso los dispositivos que utilizamos para realizar dichas interacciones. Esta revolución está vinculada al surgimiento de una nueva dimensión, el denominado ciberespacio, donde todo este tipo de interacciones afectan tanto a los derechos fundamentales como a la economía. Por lo tanto debe entenderse el ciberespacio no tanto como un escenario o una dimensión aséptica, abstracta y distanciada de los seres humanos, sino todo lo contrario, el ciberespacio se caracteriza por ser un mundo vaporoso, rizomático, abierto y múltiple, donde nos interrelacionamos.

El ciberespacio ha trascendido las limitaciones propias de las fronteras entre los países; los ciudadanos interactúan e intercambian información e ideas con una libertad e inmediatez como jamás había sido posible; se ha proporcionado un foro para la libertad de expresión y el ejercicio de los derechos fundamentales. Según se afirma desde la Unión Europea³ “el ciberespacio, tiene una naturaleza inherentemente transnacional; consta de una serie de redes e infraestructuras interdependiente. Por ejemplo, entre otras, internet y las redes de telecomunicación, constituyen uno de los canales presentes y futuros más importantes para satisfacer las necesidades, intereses y derechos de los ciudadanos de la UE y de sus Estados miembros constituyéndose en un activo indispensable del crecimiento económico de la UE.”

Internet se ha convertido, sin duda alguna, en un elemento clave para el crecimiento económico, además de en un recurso crítico del cual otros sectores económicos y productivos dependen tales como las operaciones bancarias/financieras tanto nacionales como internacionales, infraestructuras y medios de transporte, el sector energético y el sanitario. Debido al alto grado de dependencia que estos sectores presentan de internet y de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), un fallo en la red o una incidencia sobre la misma podría suponer una vulnerabilidad y/o amenaza en materia de seguridad, bien de índole energética, sanitaria, económica...etc. Todo ello destaca la necesidad de realizar acciones que doten a esta nueva realidad de una estrategia de ciberseguridad. A nivel internacional, la ciberdefensa y la ciberseguridad están declaradas como unas de las mayores prioridades en términos de seguridad, ya que uno de los retos a nivel global en la actualidad es la necesidad de poder tratar adecuadamente la información. Se trata de un tema de incuestionable relevancia ya que cada vez aumenta en mayor medida la dependencia en torno a los medios cibernéticos. Como se podrá observar a lo largo del análisis, el desarrollo de la actividad cibernética ha proporcionado innumerables beneficios a la sociedad. Sin embargo, no podemos obviar que la rapidez con la que evolucionan las tecnologías, sumado al ritmo con el que se expande el ciberespacio, no permite desarrollar los mecanismos adecuados para prevenir de forma eficaz y eficiente las ciberamenazas: los ataques cibernéticos vulneran las políticas establecidas en Europa, por lo que se puede afirmar sin lugar a dudas que es el actual talón de Aquiles de nuestra sociedad.

³Unión Europea (2013): “*Conclusiones del Consejo sobre la comunicación conjunta de la Comisión y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, titulada "Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro"*. nº 12109/13, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+12109+2013+INIT&l=es>

2. Traslación del conflicto a la dimensión virtual.

Ha de entenderse el ciberespacio como un conjunto de dispositivos conectados por redes en las que se almacena y se utiliza la información electrónica así como el espacio donde diversos actos comunicativos tienen lugar. Otro enfoque que debemos dar a la definición del ciberespacio es la comprensión de la naturaleza del mismo y el propósito de este, siendo este último el procesamiento, manipulación y la explotación de la información, la facilitación y el aumento de la comunicación entre los individuos y la interacción entre personas y la información. De ahí se desprende la idea de que tanto la información como las personas son elementos fundamentales en la composición del ciberespacio, por tanto, individuos e información son susceptibles de sufrir amenazas o presentar vulnerabilidades.

El ciberespacio es un dominio caracterizado por el uso de los datos y la electrónica para poder almacenar, enviar o modificar información, gracias a los sistemas en red e infraestructuras físicas asociadas. Estando este compuesto por los cuatro elementos principales que podemos ver en la siguiente figura.

Figura 1 Elementos del ciberespacio



Fuente: Elaboración propia basada en la información expuesta en el artículo de Styktz y Banks: "Cyber Warfare Simulation to Prepare to Control Cyber Space"

De hecho, el ciberespacio puede ser pensado como la interconexión de los seres humanos a través de las telecomunicaciones, sin tener en cuenta la geografía física. La complejidad de la naturaleza del ciberespacio junto con que este es cada vez más dinámico, incierto y complejo nos lleva a tratar de delimitar que es a lo que debe considerarse un ataque cibernético. De acuerdo con la figura anterior, un ciberataque es aquel que se realiza contra uno o más de los cuatro elementos que conforman el ciberespacio y que se perpetre con el fin de tener acceso o manipular la información de un adversario. Siendo el objetivo de este ciberataque incidir en la percepción y conciencia que el adversario tiene de la situación y en su proceso de toma de decisiones, así como conducir al adversario a tomar decisiones deseadas. Un ataque cibernético supone una incidencia en el nivel del conocimiento de la situación, tanto a nivel individual como grupal, así como de mando y control, al socavar uno o más elementos del



ciberespacio.⁴ Teniendo en cuenta la premisa de que un ciberataque supondría una ofensiva a uno a más de los elementos mencionados anteriormente, cabe pensar que los ataques cibernéticos serán coordinados y podrán ser elaborados con el fin de maximizar la confusión⁵.

El ciberespacio, por tanto, debe ser protegido de incidentes, actividades maliciosas y un mal uso. Los gobiernos tienen un papel importante para garantizar un ciberespacio libre y seguro; estos han de realizar diversas tareas para conseguirlo, siempre respetando y protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos en internet y mantener la fiabilidad y la interoperabilidad en el ciberespacio. En aras de proporcionar a la ciudadanía un ciberespacio abierto y libre, deben estar vigentes en él la misma normativa, principios y valores que defiende la Unión Europea fuera del ciberespacio. Los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de derecho necesitan ser protegidos en el ciberespacio. Nuestra libertad y la prosperidad dependen cada vez más de un robusto e innovador ciberespacio así como de todos los avances vinculados a internet que continúan apareciendo, si los procesos de investigación e innovación del sector privado y la sociedad civil impulsan su crecimiento. Pero la libertad en el ciberespacio requiere de protección y seguridad.

El sector privado posee y opera una parte significativa del ciberespacio gracias a la revolución digital, favoreciendo esta revolución la innovación empresarial, el crecimiento económico y comercial en Europa. Esta situación también lleva consigo exponer a las organizaciones a nuevas amenazas y riesgos informáticos. A medida que las organizaciones adoptan dinámicas vinculadas a entornos digitales las organizaciones son cada vez más difíciles de defender. Esto se debe al efecto de los siguientes factores⁶:

- a) La consumerización⁷, entendida esta como la tendencia en la cual los entornos digitales y las tecnologías de la información y la comunicación tienen una mayor difusión e índice de penetración entre la población, los individuos, los consumidores y ciudadanos para posteriormente propagarse hacia las organizaciones comerciales y gubernamentales. El impacto más relevante de la consumerización en ciberseguridad es que está incidiendo en que las empresas se planteen el modo en que adquieren y administran sus servicios así como sus equipos tecnológicos. Las empresas cada vez más adquieren plantillas para la realización de sus websites y tiendas online así como software de gestión que requieren una mínima adaptación o bien permiten actualizaciones en la nube incluyendo tanto la compraventa online como la actualización de software y apps. La consumerización permite enfoques alternativos y una simplificación de la operativa o gestión de las empresas, pero también está suponiendo una vulnerabilidad en materia de ciberseguridad.
- b) El incremento de la colaboración y el intercambio multiplataforma de grandes volúmenes de datos sensibles.

⁴ Martin R, Stytz.; Sheila B. Bank (2014): "Cyber Warfare Simulation to Prepare to Control Cyber Space". *National Cybersecurity Institute Journal*, vol 1, n°2. p. 9.

⁵ Lynn, William J.: "Defending a new domain: The Pentagon's cyberstrategy" *Foreign Affairs*, vol.89, n°.5, (September-October 2010).

⁶ Hurtaud, S (2014): "Cyber security Time for a new paradigm". *Information & Technology Risk*. Ed. Deloitte, pp. 90-95

⁷ Término creado por Douglas Neal y John Taylor. La primera publicación sobre este tema fue "La consumerización de la tecnología de la información", publicado por el "LEF" en junio de 2004. Special Report: Personal Technology, "Consumerisation: The Power of Many", *Economist*, 8 October 2011, en <http://www.economist.com/node/21530921>



- c) La innovación tecnológica y su rápida difusión está suponiendo una falta de comprensión por todos los actores, tanto gubernamentales como comerciales así como ciudadanos.
- d) La trivialización de los efectos en materia de seguridad de la actividad de las organizaciones en el ciberespacio como, por ejemplo, la computación en la nube.
- e) Incidencias en la reputación e imagen de la organización. Un ataque cibernético puede suponer un perjuicio a la reputación ya que, dependiendo de la naturaleza del ataque, éste destruye la confianza de los consumidores e incluso de los ciudadanos si la entidad que ha sufrido el ciberataque es un organismo público.
- f) El fenómeno de la globalización y la supresión de las fronteras en internet ha supuesto el surgimiento de nuevas amenazas que surgen gracias a la presencia global online, la expansión en nuevos mercados de las organizaciones.

Tras haber visto los factores que inciden en que las organizaciones adopten dinámicas vinculadas a entornos digitales se estén volviendo más difíciles de defender, resulta oportuno destacar que el ciberespacio actualmente es un entorno virtual habilitado por una infraestructura digital mundial generalizada. Esta ofrece un escenario ideal para la realización de actividades comerciales, habiendo facilitado e impulsado el comercio internacional y habiendo transformado el comercio de productos culturales, así como la actividad científica y sobre todo su divulgación; sin olvidar el impulso que ha supuesto a la educación, la comunicación y las actividades de origen político, desde la difusión propagandística de diversos idearios hasta la agilización de gestión de tramites entre gobierno y ciudadanos. El ciberespacio a nivel económico y social supone un lugar de oportunidades de negocio y la plataforma de difusión cultural por excelencia pero también una amenaza a la seguridad individual, colectiva, nacional e internacional. A medida que las organizaciones del sector público y privado siguen derivando sus actividades al entorno digital, es decir, al ciberespacio, también lo hacen las organizaciones criminales. Cabe entonces plantearse la definición de delito cibernético, siendo este el término destinado a aquellas actividades delictivas llevadas a cabo mediante el empleo de un ordenador o de internet. La actividad delictiva se ha tornado más sofisticada, por lo que cada vez resulta más difícil detectarla y combatirla. Siendo la cuestión de la ciberseguridad una cuestión inquietante tanto para las organizaciones comerciales, como para los Estados y los ciudadanos.

A nivel internacional, la ciberseguridad está cobrando unos marcados matices de relevancia y de urgencia, a medida que la economía digital se ha ido desarrollando en los últimos 15 años, las empresas así como los consumidores son más dependientes que nunca de los sistemas de información. La relevancia de la ciberseguridad sigue viéndose incrementada debido a la aparición de una nueva ola de sistemas ciber-físicos como son los dispositivos "inteligentes" para el hogar, vehículos autónomos y sistemas aéreos no tripulados. Sin embargo, en este contexto de transformación digital, es cada vez más claro que tanto el público como el sector privado no pueden seguir el ritmo de las amenazas de ciberseguridad. Para abordar este problema generalizado, desde la Unión Europea y desde los gobiernos de todos los países que la conforman precisan alinear sus esfuerzos en materia de ciberseguridad para hacer frente a esta nueva realidad.

2.1 Razones que justifican la traslación de los conflictos al ciberespacio.

La principal razón por la que los conflictos se están trasladando al ciberespacio es la rentabilidad económica. Un equipo informático bien sea un ordenador o un smartphone puede ser utilizados como un arma de bajo coste frente a las convencionales, siendo estos



dispositivos muy efectivos, teniendo en cuenta el alcance que se puede conseguir con su uso. Los avances informáticos han posibilitado que un individuo que use un ordenador como arma pueda realizar acciones con la posibilidad de interferir en las dinámicas comerciales, financieras, de infraestructuras e incluso en los equipos médicos, teniendo la potencialidad de causar graves daños a un individuo, una organización comercial o gubernamental. Asociado al bajo coste de los dispositivos como arma, es importante destacar los mínimos costes que suponen el mantenimiento y reposición de los mismos.

Otra de las razones es la gran capacidad operacional y flexibilidad operativa con las que se cuenta operando en el ciberespacio, debido a que se pueden perpetrar más ataques en menos tiempo que en el espacio convencional, teniendo como efecto una merma en los tiempos de reacción.

En cuanto al alcance, este es ilimitado debido a la cobertura global de los satélites. Siendo un elemento más que está favoreciendo que los conflictos se estén trasladando de escenario es que en el ciberespacio la coordinación de un ataque es más fácil así como que en el ciberespacio el anonimato e ineficacia de los procesos de atribución son posibles ya que internet posibilita que cualquier individuo desde cualquier ubicación geográfica pueda perpetrar un ciberataque de un modo anónimo y de difícil rastreo, complicando las actividades forenses cibernéticas. Siendo por tanto muy difícil la identificación del delincuente. Esto supone una ventaja clara respecto a la actividad delictiva convencional, en la cual la imputación de una actividad delictiva a un individuo, grupo o actor estatal es más accesible. Esto tiene como consecuencia que se verá dificultada la capacidad de realizar contraofensivas de la víctima que haya sufrido el ciberataque.

Ante todo este panorama esbozado sobre el porqué los conflictos están trasladándose al ciberespacio, cabe señalar como una de las más importantes la insuficiencia del derecho internacional. Nos enfrentamos actualmente a una gran laguna normativa internacional en el ámbito de la jurisdicción competente en materia de delitos informáticos, lo cual está siendo origen en sí mismo de conflictos y de inseguridad. En el panorama actual el sujeto activo puede cometer un delito desde un Estado diferente al que se encuentra el sujeto pasivo. Frecuentemente resulta difícil determinar cuál es la legislación nacional que está siendo violada debido a que la ubicación del contenido difundido a través de la red es simultánea y de acceso global. Por esta razón, las actividades desarrolladas y difundidas por internet cobran un carácter internacional que pudieran involucrar a múltiples jurisdicciones⁸.

Esto suscita problemas como, por ejemplo, la diferente regulación del Derecho sustantivo⁹ en los distintos Estados. Esto ha generado una situación muy complicada ya que determinados actos son punibles según la legislación de un Estado, pero no de otro, dando lugar a obvias desigualdades y zonas de impunidad.¹⁰

⁸ Kurbalija, J; Gelbstein, E.(2005):“Gobernanza de Internet: Asuntos, Actores y Brechas”, Ed. DiploFoundation, pág 82 en <http://textus.diplomacy.edu/textusbin/env/scripts/Pool/GetBin.asp?IDPool=1090>

⁹ El derecho sustantivo hace referencia a una serie de normas, preceptos o pautas que demandan los derechos y obligaciones de los individuos que contienen nexos con el orden jurídico propuesto por el Estado. El derecho sustantivo se encuentra anexado en normas de contenido sustantivo, tales como el Código Penal o el Código Civil, entre otros.

¹⁰ Díaz Gómez, A.(2010):“El delito informático, su problemática y la cooperación internacional como paradigma de su solución: El Convenio de Budapest”, *REDUR* 8, Diciembre 2010, pp. 169-203.



3. Riesgos y amenazas de la ciberseguridad.

En el contexto internacional actual, podemos observar que los ataques cibernéticos pueden afectar tanto a ordenadores, teléfonos móviles como a redes informáticas inalámbricas. No existe límite ni barrera que impida a los ciberatacantes introducirse en todos aquellos entes que tengan una conexión con el ciberespacio.

Los ciberataques utilizan las brechas de seguridad presentes en las tecnologías de información para pasar a copiar, borrar o reescribir la información de la víctima y se aprovechan de las vulnerabilidades que presentan la mayor parte de las estructuras cibernéticas como, por ejemplo, las redes sociales. En el siglo XXI los bits y los bytes pueden ser tan amenazantes como las balas y las bombas¹¹. El número y variedad de los ciberataques puede llegar a ser extremadamente alto, debido a la continua evolución y metamorfosis de los instrumentos informáticos cuya complejidad es cada vez más elevada. En consecuencia, hemos elaborado una lista en la que se van a describir las amenazas o ciberataques más extendidos hasta la fecha:

- Código dañino: se trata de la amenaza más común dentro del ciberespacio. Conocido también como código malicioso o malware, tiene su fin principal en dañar el funcionamiento correcto de cualquier equipo informático, ya sea inutilizando el sistema operativo o haciéndose con el control de la memoria.
- Gusano: se trata de códigos dañinos calificados como independientes, al estar diseñados para reproducirse a sí mismos, es decir, realizar copias de sí mismo y enviarlas a todos aquellos ordenadores que estén conectados a través de la red.
- Virus: consiste en un programa que está diseñado para copiarse a sí mismo con la intención de infectar otros programas o ficheros.
- Troyano: es un software que suele aparentar ser inofensivo o incluso realizar tareas necesarias para el usuario, pero que en realidad su objetivo es el robo o destrucción de la información acumulada en el dispositivo.
- Botnet: es un conjunto de software que permite llevar a cabo ataques de denegación de servicio, fraudes, robos de información, la inutilización de los sistemas de antivirus o detección de intrusos o la perturbación del comercio electrónico.
- Bomba lógica: son ciberataques cuya finalidad no es extenderse ni actuar continuamente, sino pasar a la acción en un momento determinado preestablecido por el atacante. En consecuencia, su duración es limitada en el tiempo al realizar sus funciones dañinas únicamente cuando se ha llegado al momento o cantidad de visitas preestablecidas.

Los atacantes pueden clasificarse atendiendo a diversas categorías como la autoría o la motivación. Pero es desde la autoría desde donde podemos, de forma más contundente y operativa, trazar una posible clasificación de los atacantes que nos permita una lectura de este nuevo escenario de conflicto:

- Estados: Aunque pueda parecer llamativo, el hecho de que los Estados pueden ser el origen de numerosas amenazas cibernéticas ha provocado que la complejidad de la situación en la que se encuentra el ciberespacio aumente considerablemente. Esta situación muestra que muchos Estados como China, Rusia, Estados Unidos o Israel,

¹¹ Gómez, Ángel (2012): “El ciberespacio como escenario de conflicto. Identificación de las amenazas”, en *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación*, Madrid, Ed. Ministerio de Defensa, pp. 167-204.



han tomado conciencia de la ventaja comparativa que les puede brindar el desarrollo de armas cibernéticas, por lo que podemos predecir que el aumento exponencial de la complejidad de los ciberataques se va a ver aún más potenciado a consecuencia de la inversión procedente de los Estados.

- Empresas: no se debe olvidar a estos agentes económicos como una de las principales fuentes de ciberataques: El espionaje industrial y el espionaje comercial.
- Terrorismo: los conflictos tradicionales y sus actores se han desplazado al ciberespacio como nuevo escenario de enfrentamiento¹². Esto ha provocado que los grupos terroristas y los grupos extremistas religiosos, encuentren en el ciberespacio un escenario donde llevar a cabo sus ataques y sus tareas de propaganda, captación o adoctrinamiento de potenciales terroristas.
- Delincuencia organizada: la desmaterialización de las transacciones en el ciberespacio, la gran cantidad de recursos presentes en la nube, la existencia de fallos en los sistemas de comercio electrónico y los mercados financieros, y la inexistencia de un marco jurídico armónico entre los Estados que haga frente a las amenazas procedentes del ciberespacio, ha invitado a la redes del crimen organizado a identificar al ciberespacio como un escenario propicio en el que llevar a cabo sus operaciones. Ejemplo de ello es la banda Carbanak, la cual consiguió robar 876 millones de euros de un centenar de bancos e instituciones financieras en 30 países¹³.
- Hactivismo: este fenómeno también conocido como piratería informática podríamos interpretarlo como la utilización de las herramientas informáticas para la acción política no violenta, es decir, la utilización de los recursos y medios que ofrece el ciberespacio para llevar a cabo protestas notorias tanto de carácter político, económico o social. Sus herramientas incluyen desde desfiguraciones hasta el robo de información y sabotajes virtuales.

Se trata de un fenómeno que ha sufrido un enorme crecimiento en los años posteriores al surgimiento de actual la crisis económica: ejemplo de ello son los grupos o actores como WikiLeaks o Anonymous, quienes han llevado a cabo ciberataques dirigidos a la consecución de una denegación de servicio, la destrucción de datos o la publicación de información confidencial a modo de protesta en contra de determinados gobiernos. Ahora bien, cabe destacar que hay otra corriente dentro de este movimiento que lo que pretende es la búsqueda y evidencia pública de fallos en la ciberseguridad con la finalidad de que estos sean solventados. Ejemplo de ello es el caso del Chaos Computer Club, un grupo de hacktivistas alemanes especialistas en hacer demostraciones públicas de seguridad sin intenciones maliciosas. Este grupo consiguió que un banco les hiciera una transferencia por valor de 67.000 euros a sus cuentas, haciendo la devolución de la suma delante de la prensa¹⁴.

3.1 Infraestructuras críticas

Recientes ciberataques han demostrado que los ataques virtuales tienen un impacto muy significativo en las infraestructuras y servicios críticos, pudiendo causar consecuencias

¹² Torrecuadrada, Soledad (2013): “Internet y el uso de la fuerza”, en *Ciberseguridad global. Oportunidades y compromisos en el uso del ciberespacio*, Granada, Ed. Universidad de Granada, pp. 91-118.

¹³ Sanger, David and Perloroth, Nicole: “Bank Hackers Steal Millions via Malware”, *New York Times*, 14 February 2015, en http://www.nytimes.com/2015/02/15/world/bank-hackers-steal-millions-via-malware.html?_r=1

¹⁴ Bulnes, Ana: “Más allá de Anonymous: censo de grupos hacktivistas” *Silicon*, 28 de junio de 2011, en <http://www.silicon.es/mas-alla-de-anonymous-censo-de-grupos-hactivistas-2196485#4ivLHhMoWFCZz82b.99>



desastrosas para los Estados miembros de la Unión Europea y el bienestar social. En concordancia con la hipótesis planteada, en los siguientes epígrafes vamos a tratar de concretar esa dimensión tangible del ciberespacio en materia de seguridad en las áreas de las infraestructuras críticas, la identificación de individuos gracias a la implementación del control biométrico y su aplicación en materia de terrorismo, el sector financiero y el sanitario.

En cuanto a la defensa de las infraestructuras críticas, la Unión Europea no cuenta con activos relevantes a la hora de proteger las infraestructuras empleadas durante la realización de misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que permitan una protección adecuada de las mismas así como el empleo efectivo en materia de comunicaciones durante las operaciones desplegadas en entornos hostiles. Frecuentemente el sector privado es un socio clave en el aprovisionamiento tanto vía satélite como línea fija terrestre o medios de comunicación móviles en este tipo de operaciones. Respecto a la cuestión de la ciberseguridad, esta situación manifiesta una serie de retos en materia de gestión de riesgos, la aplicación de las normas de seguridad y la garantía de servicio a las aplicaciones críticas¹⁵.

Las infraestructuras críticas, así como las plantas de generación de electricidad, los sistemas de transporte y las instalaciones de fabricación son controlados y supervisados por sistemas industriales de control (ICS), incluyendo el SCADA (Supervisión, Control y Adquisición de Datos) un software que permite el control y supervisión de los procesos industriales de manera remota. Este ofrece una retroalimentación a tiempo real con los dispositivos de campo, controlando el proceso de manera automática. La implementación de estos sistemas incrementa tanto la operatividad y eficiencia ya que permite una optimización de los recursos. Aunque también suponen una mayor exposición a los ciberataques ya que estos sistemas podrían ser intervenidos maliciosamente.

Esta mejora en las operaciones y servicios está suponiendo la exposición de toda la red de energía eléctrica a los nuevos desafíos en el campo de la seguridad de las redes de comunicación y sistemas de información. La vulnerabilidad de estas redes puede suponer el sabotaje de las mismas causada por motivos financieros o políticos. Pueden ser acciones que causen cortes de energía a grandes áreas o bien perpetrar ataques cibernéticos contra las plantas de generación de energía.

En cuanto a las infraestructuras y el transporte cabe destacar el sector marítimo, ya que es clave para la sociedad europea. El transporte internacional naval aporta el 74% de las mercancías de fuera de la Unión Europea. Europa cuenta con más de mil doscientos puertos comerciales en sus costas. Los puertos son esenciales para la actividad de transporte así como para la competitividad de Europa, teniendo un enorme potencial en la creación de puestos de trabajo y de inversión. Europa es una de las regiones con mayor densidad portuaria del mundo, cada año por los puertos europeos transitan el 37% del tráfico intracomunitario de mercancías y unos 385 millones de pasajeros¹⁶.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se utilizan cada vez más para permitir las operaciones marítimas esenciales, desde la navegación a la propulsión, desde la gestión de la carga de comunicaciones de control de tráfico, etc.

¹⁵ Robinson, N.(2014): "EU cyber-defence: a work in progress". *EU Institute for Security Studies*, vol.10, marzo 2014, pp 1-10, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_10_Cyber_defence.pdf

¹⁶ Comisión Europea (2013): "Los puertos marítimos de Europa en el horizonte de 2030: retos futuros". Bruselas, 23 de mayo de 2013, en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-448_es.htm



La conciencia de ciberseguridad marítima es muy poca. Los Estados miembros de la Unión Europea deberían llevar a cabo la sensibilización del sector marítimo realizando actividades de concienciación y formación en seguridad cibernética de las compañías navieras, autoridades portuarias, etc. Debido a la alta complejidad de las TIC que intervienen en todo el proceso, esto tiene como consecuencia que asegurar los niveles adecuados de ciberseguridad marítima resulte muy importante. Los reglamentos y las políticas marítimas actuales consideran sólo los aspectos físicos de la seguridad, por lo que los legisladores deberían añadir los aspectos de seguridad cibernética. Se ha de realizar una evaluación de los riesgos cibernéticos y la identificación de los activos críticos dentro de este sector. La Organización Marítima Internacional, junto con la Comisión Europea y los Estados miembros deben alinear las políticas internacionales y de la UE en este sector.¹⁷

3.2 Los controles biométricos.

El atentado de París del 7 de enero del 2015 suscitó la necesidad de analizar las iniciativas de introducir controles más estrictos en los pasos de acceso para ciudadanos Schengen en los aeropuertos europeos, sobre todo pensando en el regreso de los individuos con ciudadanía europea que regresan a Europa tras combatir en el Daesh. Debido a que en la actualidad los controles más exhaustivos se realizan a los extranjeros y eso puede suponer una vulnerabilidad para la seguridad europea. Para ello podría resultar muy útil la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos de identificación y autenticación de las personas gracias a las técnicas biométricas, ya que la biometría garantiza uno de los niveles de autenticación menos vulnerables. Los controles biométricos pueden utilizarse no únicamente para el proceso de autenticación de la identidad sino para identificar posibles ejecutores de ataques terroristas.

Figura 2. Controles Biométricos

TECNOLOGÍA	APLICACIONES EN SEGURIDAD
AFIS/Lifescan	Controles de Vigilancia, Servicios policiales y militares
Reconocimiento de cara	Identificación sin contacto
Geometría de Mano	Identificación Criminal, Sanidad.
Reconocimiento de iris	Acceso a sistemas
Reconocimiento de Voz	Acceso a instalaciones
Escritura y Firma	Vigilancia

Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de la biométrica a las TIC y la ciberseguridad está siendo una tendencia que está creciendo exponencialmente en los últimos meses ya que la combinación del empleo de estas técnicas incrementa el nivel de seguridad. A continuación se presenta una tabla comparativa de los sistemas biométricos¹⁸:

¹⁷ ENISA (2011): "Cyber Security Aspects in the Maritime Sector" en <https://www.enisa.europa.eu/publications/cyber-security-aspects-in-the-maritime-sector-1>

¹⁸ Tapiador, Marino, Sigüenza, Juan Alberto (2005): "Tecnologías biométricas aplicadas a la seguridad", Madrid, ed. RA-MA.



Tabla 1 Sistemas biométricos

	OJO (IRIS)	RETINA	HUELLAS DACTILARES	VASCULAR DEDO	VASCULAR MANO	GEOMETRÍA DE LA MANO	ESCRITURA Y FIRMA	Voz	CARA 2D	CARA 3D
Fiabilidad	Muy alta	Muy Alta	Muy Alta	Muy Alta	Muy Alta	Alta	Media	Alta	Media	Alta
Facilidad de uso	Media	Baja	Alta	Muy Alta	Muy Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Prevención de ataques	Muy alta	Muy Alta	Alta	Muy Alta	Muy Alta	Alta	Media	Media	Media	Alta
Aceptación	Media	Baja	Alta	Alta	Alta	Alta	Muy Alta	Alta	Muy alta	Muy alta
Estabilidad	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Baja	Media	Media	Alta

Fuente: Tapiador.M; Sigüenza.J. (2005). Tecnologías biométricas aplicadas a la seguridad.

Tras los atentados del 7 de Julio del 2005 en Londres, el gobierno británico reconsideró las medidas de seguridad y revisó el sistema estatal de prevención de actos de terrorismo en el transporte incorporando exitosamente cámaras de vigilancia "inteligentes". En España ya está implantada la biometría facial en el aeropuerto de Barajas, usando las cámaras de seguridad del aeropuerto para el reconocimiento de personas, cuya identidad era contrastada con una base de datos facial¹⁹.

En Noruega, la policía ha estado utilizando la tecnología de control biométrico (el sistema EasyPass) en el aeropuerto de Gardermoen asegurándose de que los rasgos faciales de los pasajeros se ajustan a la fotografía en el pasaporte.

Las fuerzas y cuerpos de seguridad de diversos países han mostrado interés en la tecnología biométrica desarrollado en el año 2012 por la japonesa Hitachi Kokusai Electric. Esta tecnología consiste en un sistema de cámaras biométricas que es capaz de escanear 36 millones de rostros por segundo. El sistema que han elaborado permite que las cámaras recopilen imágenes de cientos de miles de personas presentes en determinadas ubicaciones de acumulación masiva generando una base de datos con las imágenes de todas las caras escaneadas. A continuación, los datos se clasifican en base a los criterios biométricos para facilitar la búsqueda de una cara específica.²⁰

Muchos son los países que han optado por la introducción del control biométrico para mejorar las medidas de lucha contra el terrorismo, entre ellos destaca Estados Unidos ya que recopila datos biométricos en Irak, Afganistán y otros lugares. Estos datos incluyen huellas digitales, exploraciones de retina y otros indicadores biométricos como por ejemplo muestras de ADN. Unas veces estos datos biométricos se asocian con una identidad concreta y otras, cuando los datos forenses son recogidos en el lugar donde ha estallado la bomba la relación entre los datos y la identidad biométrica es desconocida, siendo este último supuesto bastante frecuente.²¹

¹⁹ Conde Vilda, C et al (2007); "Biometría facial en el aeropuerto de Barajas". *Perspectiva Empresarial*. ed. Universidad Rey Juan Carlos, nº9, abril 2007; pp. 94 y 96-97.

²⁰ "Una cámara de vídeo que reconoce una cara entre 36 millones... en un segundo". *El Mundo*, 26 de marzo 2012 en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/26/navegante/1332752448.html>

²¹Center for Strategic and International Studies (CSIS).(n.d) "Biometrics and Security" en <https://www.csis.org/programs/strategic-technologies-program/cybersecurity/other-projects-cybersecurity/biometrics-and>



En el escenario internacional donde los conflictos actuales, las distinciones entre las fuerzas extranjeras y nacionales así como las delimitaciones entre la ley, la defensa y la inteligencia se han desdibujado, se requiere la articulación de reglas que permitan la recopilación y gestión de los datos biométricos registrados así como mecanismos de cooperación que posibiliten el compartir esta información entre los diferentes organismos e incluso diferentes gobiernos.

3.3 Sector financiero.

El sector financiero constituye un pilar fundamental de la economía europea y su dependencia es cada vez mayor en las infraestructuras TIC hace que este sector presente un elevado grado de vulnerabilidad. La protección de las transacciones interbancarias automatizadas así como el resto de operaciones financieras realizadas en base a las TIC ha convertido a la ciberseguridad en un elemento crítico de este sector.

Un sistema financiero estable en Europa es la base fundamental para la estabilidad económica. La cooperación entre los actores clave del sector financiero a nivel paneuropeo se convierte en una necesidad urgente ya que el sector se enfrenta a retos cada vez mayores y de mayor escala.

La protección de bancos e instituciones financieras presenta diversos inconvenientes: la aplicación de una multitud de normas técnicas y de seguridad difíciles de mantener; la pérdida de interoperabilidad; la imposibilidad de implementar un “Safe Harbouring”²² así como la asistencia y ayuda mutua; el hosting o más tipos de sistemas, menos seguros; así como la vulnerabilidad general a los ataques cibernéticos.²³

Completando lo anteriormente señalado el sector de los servicios financieros y al por menor debería dar prioridad a los ataques procedentes de las siguientes fuentes, destacando por su alto porcentaje los archivos adjuntos en los emails recibidos así como los link recibidos mediante email.²⁴

Respecto a tipología de datos comprometidos en las actividades de ciberespionaje destacando entre ellos la información confidencial con un 85.5%.²⁵

3.4 Sector sanitario.

Otro elemento de las infraestructuras críticas susceptibles de sufrir ciberataques es el sector sanitario y más concretamente lo que actualmente se denomina e-salud, el cual afecta tanto en el sector privado y público. Debido a que los servicios de salud han sido reconocidos como una función social fundamental, es importante analizar el grado en que los distintos sistemas de salud electrónica y las infraestructuras son cruciales para la prestación segura de estos servicios.

La complejidad de los sistemas de salud “on line” es muy elevada lo que hace que la calidad de la información, la accesibilidad y la disponibilidad sea una tarea muy difícil. Los EHR (registros electrónicos de salud) o PHR (registros de salud del paciente) que son

²² Un *safe harbor* es una disposición de una ley o reglamento que especifica que cierta conducta no viola una norma

²³ ENISA (2015): “Secure Use of Cloud Computing in the Finance Sector” en <https://www.enisa.europa.eu/publications/cloud-in-finance>.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*



esquemas de intercambio de datos de salud, así como escenarios transfronterizos complican aún más los retos tecnológicos y los requisitos de protección respectivos.

El sector salud de los Estados Miembros se ha conformado como una infraestructura de información crítica que debe hacer frente a los desafíos y los riesgos de las TIC.

4. La Estrategia Europea de Ciberseguridad: antecedentes y líneas de acción.

La Estrategia Europea de Ciberseguridad actúa como el marco teórico que guía las operaciones encaminadas a prevenir y neutralizar las amenazas y riesgos procedentes del ciberespacio. Dada su importancia, esta debe estar correctamente adaptada al contexto en el que actúa y, ha de tener a su disposición los medios y los presupuestos adecuados para una correcta consecución de sus objetivos.

Sin embargo, la realidad no es así, en tanto, el análisis del documento pone sobre la mesa una situación crítica: en primer lugar, existe una definición inadecuada de los riesgos y amenazas que emanan del ciberespacio; en segundo lugar, las líneas de acción de la Estrategia tienen objetivos demasiados difusos; en tercer lugar, las operaciones están enfocadas al corto plazo; en cuarto lugar, la dotación presupuestaria es escasa; en quinto y último lugar, no existen mecanismos de rendición de cuentas. Todos estos síntomas, que analizaremos más adelante, ponen de relieve que la ausencia de eficacia y eficiencia en la Estrategia de Ciberseguridad Europea es un problema real.

4.1 Antecedentes.

Antes de comenzar a analizar la Estrategia de Ciberseguridad Europea²⁶ de 2003, consideramos importante comentar brevemente sus antecedentes y el contexto donde se inserta: La Estrategia de Ciberseguridad Europea surge dentro de un marco de acciones encaminadas a solventar y mejorar el espacio en la red. El documento nace arropado por una serie de órganos, instituciones y políticas que ya estaban trabajando en torno a las diversas dimensiones de la seguridad desde finales de 1990.

En 2003, inspirándose la denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de 1999, se aprueba la Estrategia Europea de Seguridad. Las principales amenazas a las que el documento hacía referencia eran el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado-Nación y la delincuencia organizada. Sorprendentemente, a pesar de la mirada amplia y multidimensional del documento, la Estrategia no incluía ninguna cuestión en torno a la ciberseguridad.

Un año más tarde, en 2004, la UE crea la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA) tras ser consciente de que la ciberseguridad era uno de los temas principales en el imaginario europeo. La creación de la ENISA marca un hito en este compromiso con la nueva ciberrealidad ya no solo porque se constituye como la agencia de ciberseguridad que asesora a la Comisión y a los Estados Miembros, sino porque impulsó la creación del Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas en 2007.

Teniendo en cuenta estas novedades, en el año 2008, el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad pasa a incluir a la ciberseguridad como una amenaza más

²⁶ *The Cybersecurity Strategy of the European Union. An Open, Safe and Secure Cyberspace*, en: https://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf



a la que la UE deberá de hacer frente en un futuro cercano. Es en ese momento cuando se comienza a diseñar el programa “European Public-Private for Resilience” (EP3R), el cual saldrá a la luz en el año 2009.

Ahora bien, no es hasta 2010 con la aprobación de Estrategia de Seguridad Interior, cuando la ciberseguridad aparece de forma oficial como uno de los mayores desafíos comunes para toda Europa. Este documento marca un punto de inflexión en lo que a la cuestión de ciberseguridad se refiere al incluir a la ciberdelincuencia como una de las amenazas principales a las que debía enfrentarse Europa.

A partir de ahí, la conciencia en torno a la necesidad de proteger la dimensión virtual aumentó progresivamente hasta llegar a conformar en 2013 la actual Estrategia Europea de Ciberseguridad. En este sentido, cabe añadir que antes de la creación de la citada Estrategia Europea de Ciberseguridad, la UE creó en 2010 la “Digital Agenda for Europe”. Ésta establece las hojas de ciber-ruta de la Unión y opera en siete campos sobre los que sostiene su acción global: el mercado digital en todos sus espectros, la interoperabilidad y los estándares en tanto construyen la democracia digital, la seguridad en el ciberespacio, la velocidad de los accesos a internet, la investigación y la innovación en las TIC, el acceso e inclusión para toda la población y lo digital como beneficio social de la propia UE. Y es desde ese tercer campo, la seguridad en internet, desde donde podemos enlazar con la Estrategia Europea de Ciberseguridad de 2013, la cual pasamos a analizar en profundidad.

4.2 La Estrategia Europea de Ciberseguridad y sus líneas de acción.

El 7 de febrero de 2013 se aprueba el texto de la Estrategia de Ciberseguridad Europea en un comunicado conjunto del Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Europeo de Asuntos Económicos y Sociales, y el Comité de las Regiones. El subtítulo “An Open, Safe and Secure Cyberspace”²⁷ nos permite centrar el objetivo principal de esta Estrategia: conseguir un ciberespacio abierto, protegido y seguro para todos los usuarios europeos. Por consiguiente, la Estrategia marca una serie de prioridades, en concreto, cinco campos de acción desde donde trabajar para conseguir este ciberespacio seguro, libre y abierto:

- La primera línea de acción tiene su foco de atención centrado en cómo incrementar las capacidades de ciberresiliencia. Es importante comprender que la mentalidad de fortaleza no funciona en el ciberespacio ya que ese se caracteriza por ser una dimensión de carácter abstracto, vaporoso y rizomático. internet es un escenario de conflicto donde desaparece la posibilidad de protegerse detrás de una línea Maginot o línea defensiva. Por dicha razón, desarrollar medidas que favorezca la capacidad de reacción y adaptación a los ataques externos es fundamental: “Internet is important: for our economy, for our values, and for our human rights. We all recognise that insecure systems could harm those benefits. And we recognise that we need to work together, within the EU and internationally, to achieve a safe and free internet. So our strategy is accompanied by a proposed directive to strengthen cyber-resilience within our single market”.²⁸
- La segunda línea de acción pretende reducir el cibercrimen. Unas de las acciones en las que esta segunda línea se ve materializada es en la creación en enero de 2013 del

²⁷ *The Cybersecurity Strategy of the European Union. An Open, Safe and Secure Cyberspace*, en: https://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf

²⁸ Kroes Neelie (2013: “Using cybersecurity to promote European values”, en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-104_en.htm



Centro de Cibercrimen Europeo. Este, en colaboración con EUROPOL, actúa como una plataforma de alerta que permite aumentar los canales de información para luchar y prevenir la delincuencia en la red.

- La tercera línea de acción impulsa a trabajar en una política común de ciberdefensa, en coordinación con los objetivos de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En este sentido, junto con ENISA, se han celebrado desde 2010 una serie de ejercicios de ciberseguridad, a modo de simulacro, que permiten comprobar la validez del sistema de defensa en la red.
- La cuarta línea de acción, que es la que más atención recibe en este momento, ya que se encarga de trabajar en la consecución de un mercado digital único. El desarrollo de los recursos industriales y tecnológicos necesarios en materia de ciberseguridad requieren de un mercado único que sea avalado por las instituciones europeas.
- La quinta línea de acción se encuentra vinculada a la consecución de una política común del ciberespacio, que busca el establecimiento de una política internacional y coherente con la promoción de los llamados valores europeos esenciales, promoviendo la democracia como mecanismo político que posibilita la igualdad.

5. Revisión crítica y vulnerabilidades relevantes en la ciberseguridad europea.

Tras analizar las líneas de acción de la Estrategia, es aconsejable llevar a cabo una evaluación de las realizaciones o avances que la Unión Europea ha realizado a lo largo de los últimos años en el campo de seguridad virtual.

5.1 Primera etapa: el decalaje.

Si repasamos la historia reciente de la Unión Europea, no se entiende que los Estados Miembros esperasen a la publicación del Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad²⁹ en 2008 para introducir la ciberseguridad en un documento estratégico de peso, cuando, ya en el año 2001 la ausencia de seguridad en el mundo virtual era un problema de primer nivel a escala internacional:

Cinco días después de los ataques a las Torres Gemelas, Estados Unidos tomó conciencia del papel que estaba jugando el ciberespacio en la extensión del fenómeno terrorista de carácter religioso. La utilización de servicios de mensajería electrónica encriptados, sumado al uso de cibercafés como plataformas de intercambio de información para terroristas, hizo que el gobierno americano reaccionase como nunca hasta entonces se había hecho: “La Administración estadounidense quiere intentar mantener a salvo internet de los ciberterroristas. El FBI ha lanzado una alerta contra el terrorismo cibernético, y el Senado norteamericano ha aprobado una serie de medidas que dan más facilidades a la policía para pinchar internet”.³⁰

Por el contrario, al otro lado del océano atlántico, la reacción de cara a la incertidumbre procedente del ciberespacio fue la nada. A pesar de que la UE elaboró su Estrategia de Seguridad dos años después del 11S, los Estados Miembros decidieron hacer

²⁹ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

³⁰ Delclós, Tomás: “A la caza del ciberterrorismo”, *El País*, 17 de septiembre de 2001, en: http://elpais.com/diario/2001/09/17/internacional/1000677638_850215.html



caso omiso a las advertencias americanas y no abordar el tema de los ciberataques en el documento estratégico de 2003. Desde su perspectiva, los desafíos procedentes del mundo virtual no representaban una amenaza de primer nivel a pesar de que durante ese mismo año Reino Unido fue objeto de casi 6000 ciberataques provenientes de Egipto, Pakistán, Marruecos y Turquía³¹.

Los hechos acontecidos en Reino Unido sumados a los daños producidos por el ciberataque *SQL Slammer*³² en Corea del Sur, Tailandia, Japón e India hacen incomprensible que la UE decidiese esperar al año 2008 para introducir a la ciberseguridad dentro de su apartado de amenazas a la seguridad comunitaria.

La conclusión que se puede extraer de esta primera etapa es que la UE empieza retrasada en el campo de la ciberseguridad al no incluir las amenazas virtuales en su Estrategia en el momento en el que tenía que haberlo hecho. El decalaje producido afectará, como veremos a continuación, a la gestión que se ha hecho de la ciberseguridad hasta los días presentes.

5.2 Segunda etapa: la oportunidad perdida.

El citado Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad³³, publicado en Bruselas el 11 de diciembre de 2008, pretendía ser una revisión de la aplicación de la ya analizada Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Su misión era actualizar la Estrategia al nuevo contexto securitario de aquel momento. Dentro de esa ingente tarea aparecía la necesidad de incluir a la ciberseguridad dentro de la agenda europea como uno de los retos principales a los que los Estados Miembros debían hacer frente.

Dicho objetivo se cumplió en términos formales, pero no en términos reales, pues a pesar de que la dimensión virtual, ciertamente, pasó a incluirse en la lista de amenazas, la atención que se le prestó en términos reales fue meramente testimonial.

Este hecho, sumado a las marcadas limitaciones de la Estrategia -entiende que la seguridad es precondition para el desarrollo cuando es recíproco; confunde amenazas y riesgos; no propone conclusiones eficaces- hizo que el documento no alcanzara sus objetivos. Tal y como se argumentó en su momento, el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, no permitió que la Unión se dotara de los instrumentos adecuados para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas:

“Resulta difícil identificar la naturaleza del Informe porque no se trata de una actualización del anterior como se esperaba, ni de una evaluación crítica de los resultados de la EES tras cinco años, ni de una declaración formal en la que se propongan nuevas líneas de acción al respecto [...] se prodigan lugares comunes y buenos deseos sin mayor voluntad de trascendencia [...] el Informe tampoco revela nada sobre su finalidad, su lógica o sus consecuencias para la EES, parece

³¹ Ranstorp, Magnus: “Al Qaeda en el ciberespacio: desafíos del terrorismo en la era de la información”, en Reinales, Fernando y Elorza, Antonio (eds.) (2004): *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid, Ediciones Temas de hoy, S.A., pp. 201-222.

³² BBC: “Virus-like attack hits web traffic” *BBC*. 25 enero 2003, en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/2693925.stm>

³³ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf



que su propósito real no es otro que el de engrosar el balance de la Presidencia aunque sea a costa de sumir a la PESD en un limbo estratégico”³⁴

5.3 Tercera etapa: avances y retrocesos.

Esta tercera etapa, que se enmarca en el año 2013, se encuentra marcada por la publicación de dos documentos que pudieron ser pero que no fueron: la Estrategia de Ciberseguridad Europea y el documento Towards a European Global Strategy³⁵, elaborado por diferentes centros de estudio de Italia, Polonia, España y Suecia con la perspectiva de 2030.

Por un lado, el crecimiento exponencial del problema en el contexto internacional hizo necesaria la construcción de un nuevo documento centrado exclusivamente en la cuestión de la seguridad en internet: la Estrategia de Ciberseguridad Europea. La creación de este documento en 2013 tenía que haber intentado introducir una mejora considerable en la seguridad y operatividad del espacio virtual europeo. Sin embargo, el documento no fue elaborado de forma adecuada ya que carece de un enfoque a largo plazo, Teniendo en mente que la metamorfosis que sufre el ciberespacio es un proceso en constante ebullición que provoca que las amenazas a las que queremos hacer frente se hagan más sofisticadas en solo cuestión de segundos, la adopción de un enfoque cortoplacista en la Estrategia de Ciberseguridad no es la opción adecuada.

Otros ámbitos en los que se observan las diversas lagunas o vulnerabilidades de la Estrategia son la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas o accountability y una dotación presupuestaria insuficiente.

- Ausencia de rendición de cuentas: Uno de los primeros síntomas que se pueden observar en el documento europeo de 2013 es que no existe una rendición de cuentas clara que obligue a los responsables de los ciberataques a pagar por los daños ocasionados. Esta ausencia de rendición de cuentas provoca que cuando se sufre el impacto de un ciberataque no se puedan exigir responsabilidades, pagos de seguros etc. Esto provoca, a su vez, que no exista una colaboración público-privada estable y efectiva, si no están claras las responsabilidades o, las que existen, se encuentran excesivamente fragmentadas, y que las empresas del sector privado no encuentren incentivos para establecer colaboraciones con el sector público. En este sentido, hemos de llegar a comprender que la ausencia de una colaboración público-privada en temas de ciberseguridad es un elemento extremadamente dañino y real que retrasa el desarrollo cibernético de la UE.
- Inexistencia de una dotación presupuestaria suficiente: Otro de los síntomas problemáticos que se pueden identificar tras analizar la Estrategia de Ciberseguridad Europea es que no existe un apartado que deje de forma clara cuál es la dotación presupuestaria que debe destinarse a las labores de prevención y resolución de conflictos en el ciberespacio. Por lo tanto, podríamos decir que en la Estrategia de Ciberseguridad Europea, al igual que ocurre en la española, no se informa a los

³⁴ Arteaga, Félix: “La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después”, *Real Instituto Elcano*, 22 de enero de 2009, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI15-2009

³⁵ *Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world*, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc



ciudadanos ni a las empresas de cuál deben ser los recursos monetarios que se deben destinar al desarrollo de nuevas tecnologías digitales.

Respecto al segundo documento al que hacíamos referencia al principio del apartado, el Towards a European Global Strategy, cabe apuntar que este vio la luz gracias al interés que tuvieron los Ministerios de Asuntos Exteriores de Italia, Polonia, España y Suecia en llevar a cabo una reflexión sobre los retos a los que tendría que enfrentarse la Unión Europea en un futuro cercano (2030).

Este documento, producto de la reflexión de diferentes instituciones de prestigio, advierte que la Unión Europea tiene retos securitarios, económicos y sociales a escala local, regional y global. Así, los desafíos, que no amenazas, a las que la UE debe hacer frente son la agresión armada, los estados fallidos, los conflictos regionales, el terrorismo, las armas de destrucción masiva, el crimen organizado y los riesgos naturales, pero no la ciberseguridad. Se limita a decir lo siguiente:

“Cyberspace is increasingly important to societies’ global integration, and requires free and secure access. The EU should work to increase network and information security, protect critical infrastructures from cyber-attacks and promote the assessment, harmonization and advancement of new legal frameworks, particularly through the development of verification and enforcement mechanisms”³⁶

Por lo tanto, a pesar de que el documento hace referencia a la problemática virtual cuando habla de la necesidad de garantizar el libre flujo de personas, capitales e información, el texto no incluye los ciberataques dentro de la lista de desafíos a los que la UE debe enfrentarse. De este modo, la idea que subyace en el documento Towards a European Global Strategy es que, a pesar de que sus autores son conscientes de que el ciberespacio es una dimensión estratégica clave para el futuro de la UE, estos consideran que las amenazas procedentes de este escenario de conflicto no son lo suficientemente potentes o urgentes como para incluirlas dentro de la agenda.

En conclusión, esta tercera etapa se cierra con avances y retrocesos coexistiendo al mismo tiempo. Se elabora una estrategia para cubrir el vacío técnico y legal en el que se encontraba sumido el ciberespacio, pero posteriormente los ciberataques no se introducen en los documentos estratégicos de peso.

5.4 Cuarta etapa: papel mojado.

La creciente complejidad del contexto internacional a consecuencia del terrorismo de Daesh, la crisis de refugiados y la inestabilidad económica, entre otros factores, ha obligado a la Unión Europea a replantarse sus intereses y estrategias securitarias tanto en el plano físico como en el plano virtual. El problema está en que la publicación de la European Union Global Strategy³⁷ en junio de 2016 no responde apropiadamente a las amenazas que emergen del ciberespacio.

³⁶ Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

³⁷ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf pp. 21



Esta Estrategia, que se suponía iba marcar un cambio de paradigma en la seguridad de los Estados Miembros, atiende de forma confusa y mediocre la cuestión de la seguridad en internet. A pesar de ser cierto que sitúa la cuestión “ciber” como una de las prioridades de cara a garantizar la seguridad de la Unión en el futuro, el tratamiento que le otorga es muy similar al de etapas anteriores, es decir, frío y ausente de contenido. Ni resuelve el problema de las vulnerabilidades a nivel virtual ni aporta ningún avance en relación a los instrumentos y capacidades.

Todo ello hace que la Estrategia vuelva a ser un documento fallido en lo que a la ciberseguridad se refiere. No obstante, como veremos a continuación, acaba de publicarse un documento que inicia una quinta etapa en la que quizá sí se empiezan a solucionar las vulnerabilidades inherentes al ciberespacio desde hace más de una década.

5.5 Quinta etapa: una ventana de oportunidad.

Para solucionar los problemas heredados de etapas anteriores, el 6 de julio de 2016 el Parlamento Europeo publicaba una Directiva relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión³⁸. Este documento contiene aportaciones sumamente interesantes para la cuestión objeto de estudio ya que lleva a cabo una especie de autocrítica en la que reconoce que “las capacidades existentes no bastan para garantizar un elevado nivel de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión. Los niveles de preparación de los Estados miembros son muy distintos, lo que ha dado lugar a planteamientos fragmentados en la Unión”³⁹

El documento marca así un punto de inflexión en el tratamiento de la ciberseguridad a nivel europeo al poner por primera vez una verdadera y especial atención en las vulnerabilidades existentes. Advierte que “la magnitud, la frecuencia y los efectos de los incidentes de seguridad se están incrementando y representan una grave amenaza para el funcionamiento de las redes y sistemas de información”⁴⁰ por lo que se pone como objetivo la creación de un plan que permita elaborar una respuesta efectiva y real contra la inseguridad en la red.

La Directiva apunta que esa respuesta deberá tener como pilares principales el establecimiento de “mínimos comunes en materia de desarrollo de capacidades y planificación”⁴¹, la potenciación del intercambio de información con los operadores de servicio, la consolidación del mercado interior digital y la mejora de la protección de las infraestructuras críticas.

Todas estas novedades permiten afirmar que esta Directiva, elemento central de esta quinta etapa, es el documento que la UE había estado esperando desde hace años. El texto cumple su objetivo y se constituye como una ventana de oportunidad como no había existido antes en el ámbito europeo. Sólo cabe esperar que las medidas diseñadas y las propuestas elaboradas pasen del papel a la realidad y no queden aplazadas o guardadas en un cajón de un despacho de Bruselas como ya ha ocurrido antes en numerosas ocasiones con la cuestión de la ciberseguridad.

³⁸ *Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión*, en <https://www.boe.es/doue/2016/194/L00001-00030.pdf>

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*



6. Conclusiones.

El análisis desarrollado en este capítulo nos permite comprender que el ciberespacio es un escenario de conflicto altamente complejo al estar en constante evolución. La realidad nos ha demostrado que la combinación de ciberataques con ataques físicos tradicionales puede ser la fórmula perfecta para paralizar al completo las infraestructuras críticas de un país⁴². Los ejemplos del virus Stuxnet, el virus Flame o los (ciber)enfrentamientos entre Estonia y Rusia ponen de relieve que los ciberataques son armas sumamente dañinas y eficaces ya que requieren pocos recursos en comparación con su prácticamente ilimitada capacidad de destrucción.

Ni la Unión Europea ni ningún otro actor del panorama internacional se encuentra a salvo de las amenazas procedentes del ciberespacio. Por lo tanto, si sabemos que los actuales ciberataques ya no sólo tienen el mismo efecto destructivo que una bomba, sino que también pueden llegar a tomar el control de los objetivos a los que atacan, hemos de conseguir desarrollar los mecanismos que permitan a la Unión Europea constituir un ciberespacio verdaderamente seguro, flexible y operativo.

Partiendo de la base de que la gestión del ciberespacio por parte de la Unión Europea no ha sido la adecuada desde un primer momento, es urgente que los Estados Miembros reaccionen y hagan realidad lo planteado en los documentos oficiales:

En primer lugar, para construir una Unión Europea resiliente a nivel cibernético es necesario construir mecanismos de rendición de cuentas que permitan garantizar un uso protegido de internet.

En segundo lugar, con el objetivo de proteger las infraestructuras críticas, la Unión Europea debe fomentar una colaboración público-privada que permita desarrollar mayores y mejores recursos industriales de carácter digital. La firma de contratos de asociación público-privada (PPP) en materia de ciberseguridad es la llave para diseñar un verdadero mercado único digital a nivel europeo. La coordinación de respuestas con socios públicos y privados es la única forma de construir un ciberespacio basado en la confianza, la seguridad y la transparencia.

En tercer lugar, la Unión Europea debe potenciar el intercambio de información con otros actores internacionales. Sólo así la Unión Europea podrá proteger el ciberespacio sin dañar los derechos y libertades fundamentales de sus usuarios. En este sentido, su colaboración bilateral con Estados Unidos en temas de ciberseguridad y ciberdelincuencia, así como su colaboración con la OTAN en tareas de defensa cibernética son elementos cruciales que se deben potenciar y expandir en el futuro.

En cuarto lugar, la Unión Europea tiene que diseñar mecanismos de alerta temprana en el ciberespacio con el objetivo de poder prevenir futuras vulnerabilidades y advertir futuros ciberataques. En este sentido, la Unión Europea no debe escatimar en presupuestos ya que el diseño de cortafuegos digitales o la creación de equipos de defensa cibernética de reacción rápida puede suponer la diferencia entre una Europa segura virtualmente o una Europa desmembrada por los ciberataques.

⁴² Innerarity, Daniel (2013): *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Barcelona, Espasa Libros.



En quinto lugar, la Unión Europea debe entender que la única forma de garantizar un elevado nivel de seguridad en sus redes y sistemas de información es a través de la adopción de estrategias proactivas enfocadas al largo plazo. Si los ciberataques son amenazas securitarias en constante evolución que hacen que los mecanismos de seguridad virtuales más potentes se vuelvan inefectivos en cuestión de segundos, las estrategias de ciberseguridad europeas deben tener un enfoque preventivo en lugar de reactivo.

En definitiva, los pasos dados desde la UE en el mundo de la ciberseguridad no son en absoluto suficientes. Europa necesita que su Estrategia de Ciberseguridad sea realmente capaz de integrar a las diferentes Estrategias nacionales. Es urgente una mayor determinación, unos mayores recursos y unos mejores instrumentos que permitan a la Unión implementar una gestión de crisis y una prevención de ciberconflictos verdaderamente eficaz. Para que la Unión Europea gestione la ciberseguridad de forma eficaz y eficiente deberá no solo subsanar las vulnerabilidades presentadas, sino también hacer efectivas todo el conjunto de reformas que ha ido aplazando injustificadamente desde 2003. Hasta que todo eso no se haga realidad, la Unión Europea y sus ciudadanos seguirán yendo a la deriva en el ciberespacio y, en esta situación, los únicos beneficiados son los piratas electrónicos, los ciberterroristas y los cibercriminales.

Bibliografía Seleccionada

Arteaga, Félix: “La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después”, *Real Instituto Elcano*, 22 de enero de 2009, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI15-2009

Bulnes, Ana: “Más allá de Anonymous: censo de grupos hacktivistas” *Silicon*, 28 de junio de 2011, en <http://www.silicon.es/mas-alla-de-anonymous-censo-de-grupos-hacktivistas-2196485#4ivLHhMoWFCZz82b.99>

Center for Strategic and International Studies (CSIS).(n.d) :“Biometrics and Security” en <https://www.csis.org/programs/strategic-technologies-program/cybersecurity/other-projects-cybersecurity/biometrics-and>

Comisión Europea (2013): “Los puertos marítimos de Europa en el horizonte de 2030: retos futuros”. Bruselas, 23 de mayo de 2013, en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-448_es.htm

“Conclusiones del Consejo sobre la comunicación conjunta de la Comisión y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, titulada “Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro”. nº 12109/13, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+12109+2013+INIT&l=es>

Conde Vilda, C et al (2007); “Biometría facial en el aeropuerto de Barajas”. *Perspectiva Empresarial*. ed. Universidad Rey Juan Carlos, nº9, abril 2007.
"Consumerisation: The Power of Many", *Economist*, 8 October 2011, en <http://www.economist.com/node/21530921>

Díaz Gómez, Andrés (2010):“El delito informático, su problemática y la cooperación internacional como paradigma de su solución: El Convenio de Budapest”, *REDUR* 8, Diciembre 2010.
Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión, en <https://www.boe.es/doue/2016/194/L00001-00030.pdf>

ENISA (2011):”Cyber Security Aspects in the Maritime Sector” en <https://www.enisa.europa.eu/publications/cyber-security-aspects-in-the-maritime-sector-1>

ENISA (2015): “Secure Use of Cloud Computing in the Finance Sector” en <https://www.enisa.europa.eu/publications/cloud-in-finance>



Gómez, Ángel (2012): “El ciberespacio como escenario de conflicto. Identificación de las amenazas”, en *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación*, Madrid, Ed. Ministerio de Defensa

Hurtaud, S (2014): “Cyber security Time for a new paradigm”. *Information & Technology Risk*. Ed. Deloitte.

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Innerarity, Daniel (2013): *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Barcelona, Espasa Libros.

Kroes Neelie (2013): “Using cybersecurity to promote European values”, en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-104_en.htm

Kurbalija, J; Gelbstein, E.(2005): “Gobernanza de Internet: Asuntos, Actores y Brechas”, Ed. DiploFoundation, pág 82 en <http://textus.diplomacy.edu/textusbin/env/scripts/Pool/GetBin.asp?IDPool=1090>

Lynn, William J.: “Defending a new domain: The Pentagon’s cyberstrategy” *Foreign Affairs* , vol.89, nº.5 (September-October 2010).

Martin R, Stytz.; Sheila B. Bank (2014): “Cyber Warfare Simulation to Prepare to Control Cyber Space”. *National Cybersecurity Institute Journal*, vol 1, nº2.

Ranstorp, Magnus: “Al Qaeda en el ciberespacio: desafíos del terrorismo en la era de la información”, en Reinales, Fernando y Elorza, Antonio (eds.) (2004): *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid, Ediciones Temas de hoy.

Robinson, N.(2014): “EU cyber-defence: a work in progress”. *EU Institute for Security Studies*, vol.10, marzo 2014, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_10_Cyber_defence.pdf

Sanger, David and Perloroth, Nicole: “Bank Hackers Steal Millions via Malware”, *New York Times*, 14 February 2015, en http://www.nytimes.com/2015/02/15/world/bank-hackers-steal-millions-via-malware.html?_r=1

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Tapiador.Marino, Sigüenza.Juan Alberto (2005): “Tecnologías biométricas aplicadas a la seguridad”, Madrid, ed. RA-MA.

The Cybersecurity Strategy of the European Union. An Open, Safe and Secure Cyberspace, en: https://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf

Torrecuadrada, Soledad (2013): “Internet y el uso de la fuerza”, en *Ciberseguridad global. Oportunidades y compromisos en el uso del ciberespacio*, Granada, Ed. Universidad de Granada.

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003.en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>



EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNION EUROPEA

Carlos del Río¹
UNISCI

Resumen:

El cambio climático es uno de los mayores desafíos de la actualidad. La UE ha abordado el tema de forma claramente insuficiente desde el punto de vista teórico, con unos planteamientos demasiado inmovilistas y hasta conformistas con su propia acción. Pero, al mismo tiempo, ha sido uno de los primeros y principales actores internacionales en actuar y posicionarse claramente en la lucha contra el cambio climático. La Estrategia Global de Seguridad de la UE no aborda adecuadamente ni el cambio climático como prioridad fundamental ni algunas de sus implicaciones en las políticas de los Estados Miembros de la UE.

Palabras clave: Cambio Climático, COP 21, Seguridad energética, Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea

Title in English: Climate change and the Global Security Strategy of the European Union

Abstract:

Climate change is one of the biggest challenges the world has to face. The UE has dealt with this issue in a clearly insufficient way from a theoretical point of view, with too static approaches and even becoming conformist with their own action. However, at the same time, it has been one of the first and main international actors in the fight against climate change. The Global Security Strategy in the EU does not deal adequately neither with the climate change as a crucial priority, nor with some of its implications in the politics of the Member States of the EU.

Keywords: *Climate change, COP 21, Energy security, Global Security Strategy of the European Union*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Carlos del Río es investigador de UNISCI
E-mail: carlos_rio86@hotmail.com
DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53787>



1. Introducción

El cambio climático es uno de los mayores desafíos de la actualidad. El impacto que podría llegar a tener sobre el planeta afecta a todos los ámbitos de la existencia humana, ya que una modificación del medio en el que vivimos conlleva severas consecuencias tanto a nivel socio-político como a nivel humano. Además, el cambio climático es también uno de los desafíos más complejos: se trata de un problema global que al mismo tiempo no afecta a todos por igual. Del mismo modo, su correlación directa con la acción humana hace muy complicado emitir predicciones precisas sobre sus efectos a largo plazo. Otra complicación añadida se deriva precisamente de la complejidad de los diversos efectos del cambio climático sobre diferentes regiones: lo que para algunos actores puede llegar a suponer un verdadero peligro existencial es una oportunidad para otros. Finalmente cabe señalar que el cambio climático ha sido una prioridad baja para muchos actores de gran responsabilidad sobre las causas del mismo, dado que la realidad de su impacto y sus efectos han sido relativizados y en algunos casos incluso negados, en aras siempre de favorecer el progreso económico.

En un escenario internacional tan complejo, el papel de la Unión Europea ha sido moderadamente ambiguo. Por un lado, la UE ha abordado el tema de forma claramente insuficiente desde el punto de vista teórico, con unos planteamientos demasiado inmovilistas y hasta conformistas con su propia acción. Por otro, ha sido uno de los primeros y principales actores internacionales en actuar y posicionarse claramente en la lucha contra el cambio climático. El papel internacional jugado por la UE en este ámbito también ha resultado ambiguo, especialmente desde el inicio del actual escenario de crisis en 2008: en un principio la UE se contemplaba a sí misma como líder de las negociaciones sobre este tema, así como propiciadora de grandes acuerdos en la materia entre los diversos actores, mientras que la realidad es que el nuevo contexto propició que los planteamientos europeos en la materia fueran dados de lado por algunos de los principales actores que en algún caso llegaron hasta el punto de marginar a la UE alcanzando acuerdos paralelos según sus propias agendas. No obstante, la UE ha sido relativamente tozuda en este aspecto y ha continuado insistiendo en sus puntos de vista en todos los foros, y es innegable que ha jugado un papel importante a nivel internacional, siendo uno de los principales impulsores del importante acuerdo alcanzado en París en 2015 durante la COP 21.

2. El cambio climático en la Estrategia de Seguridad Europea: una evolución temporal

La inclusión del cambio climático como desafío llegó tarde a la estrategia de seguridad europea. Cuando el primer documento fue publicado en el año 2003, el cambio climático no estaba incluido entre los que la UE consideraba sus principales desafíos de seguridad. Es más, ni siquiera se menciona en el documento. Únicamente se hace mención a determinados problemas que pueden estar relacionados con el cambio climático (como la creciente escasez de recursos naturales, especialmente el agua²). A pesar de que en 2003 no resulta extraño ver que el cambio climático no es incluido como una de las prioridades de seguridad (lo que no implica que se trate de un planteamiento adecuado), sí que es un error claro por parte de la UE el obviarlo completamente. No obstante es importante resaltar los principios rectores de la Estrategia europea, que en documentos posteriores se mantendrán y en torno a los cuales se estructurará el acercamiento al desafío del cambio climático.

Para llegar a plantear una primera aproximación inclusiva, tuvieron que pasar cinco años. En el informe solicitado por el Consejo al Alto Representante³, por entonces Javier Solana,

² *A Secure Europe in a better World*, en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>

³ *Climate Change and International Security*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf



acerca de la importancia del cambio climático en el contexto de la política exterior y de seguridad europea, éste expone el importantísimo desafío que el cambio climático supone en un escenario internacional crecientemente complejo y cada vez más conflictivo. Dicho informe parte de forma inequívoca de un nuevo planteamiento en el que el cambio climático es real y sus consecuencias son ya patentes y pueden llegar a ser devastadoras. No obstante, este nuevo planteamiento también lleva consigo un error conceptual que luego va a demostrar ser muy complicado de superar: el cambio climático no es presentado como un desafío en sí mismo, sino como un potenciador de riesgos y amenazas. Esto supone un escollo importantísimo para abordar el problema de forma eficaz: si el cambio climático no se aborda como problema en sí mismo, no se puede abarcar correctamente la magnitud de su alcance ni se puede crear una percepción adecuada de sus consecuencias entre los principales tomadores de decisiones. Además, el no ser tratado como un problema separado de otros riesgos y amenazas, conlleva implícitamente la concepción de que el cambio climático y, aún más importante, sus causas, no deben ser contempladas negativamente.

En su revisión de la Estrategia publicada en 2003, la UE adoptó plenamente la visión propuesta por el informe del Alto Representante. En dicho documento, se incluyó el cambio climático entre los principales desafíos para la seguridad de Europa, como uno de los principales potenciadores de riesgos y amenazas⁴.

Ese mismo año, y a raíz del mismo documento, la UE se autoasignó el objetivo de liderar las negociaciones sobre cambio climático a nivel internacional, especialmente de cara a las reuniones de los participantes organizadas dentro del marco del Foro para el Cambio Climático de Naciones Unidas (UNFCCC)⁵.

Otra, y quizás más importante, acción tomada por la UE ese mismo año fue la auto imposición del denominado objetivo 20/20⁶, según el cual la UE se comprometía disminuir un 20% sus emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020. Esta decisión tuvo una enorme importancia tanto a nivel normativo como simbólico: en primer lugar, la UE daba un enorme paso (considerando la posición de los actores de mayor responsabilidad en cuanto a emisiones, EE.UU. y China) al imponerse un objetivo vinculante, con un horizonte temporal relativamente cercano y fácilmente verificable; en segundo lugar, al tomar una decisión de este tipo y con esta forma, la UE se convirtió en el primer actor internacional de gran peso que, a pesar de las críticas por falta de ambición desde algunos sectores, dejaba claro que el compromiso no sólo se reflejaba en el discurso sino también mediante actos. Esta decisión dotó a la UE de un innegable prestigio internacional en la materia, tanto ante actores estatales como no estatales.

Las previsiones de liderazgo de la UE no se vieron cumplidas. Los contextos político y económico, tanto a nivel regional como internacional, no favorecieron un marco desde el que la UE pudiese proyectar una imagen de liderazgo, ni tan sólo en materia de cambio climático, área en la que gozaba de cierto prestigio.

De esta manera, los años posteriores vieron cómo los planteamientos de seguridad europeos en la materia evolucionaron lentamente del inmovilismo conceptual a una progresiva modernización, que no llegó a materializarse plenamente hasta principios del año 2016.

⁴ *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*, en https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

⁵ *Ibid*

⁶ *2020 Climate & Energy Package*, en http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm



El año 2010 fue el primero en el que se pudo ver un avance pequeño aunque relativamente significativo en los planteamientos. Por un lado, el Consejo emitió un borrador concerniente al modelo de seguridad europeo⁷, en el que se produjo un pequeño avance conceptual al incluirse por primera vez como parte de la Estrategia de Seguridad Europea determinadas situaciones, algunas de ellas con una incidencia creciente directamente proporcional al endurecimiento del cambio climático (desastres naturales tales como inundaciones, sequías, incendios, etc. no provocados por el hombre⁸), como un riesgo directo para la seguridad europea, sin que estos actuaran como potenciador de otros riesgos y amenazas sino como desafíos en sí mismos. A pesar de esto, el cambio climático en su conjunto siguió siendo contemplado como un potenciador de riesgos y amenazas, aunque la puerta para superar esta idea ya estaba abierta.

Por otro lado, el Consejo publicó una revisión del objetivo 20/20 en la que se estudiaba superar el objetivo de reducción de emisiones original⁹, aumentando la reducción hasta un 30% dentro del mismo arco temporal. No obstante este objetivo quedaba supeditado a un mayor compromiso por parte del resto de actores internacionales. Adicionalmente se puso de manifiesto la importancia no sólo de la reducción de emisiones, sino también de la optimización de recursos y las buenas políticas energéticas.

Una complejidad añadida vino de la mano de discrepancias en el seno de la UE. Diferentes Estados Miembros dejaron claras diversas posturas acerca del cambio climático. Las mayores discrepancias se dieron en torno a los niveles de emisiones. De forma sintética se podrían destacar dos grandes bloques de opinión: el primero favorable a una reducción de las emisiones lo antes posible y una transición hacia economías poco carbonizadas, entre las que destacaban Francia y Alemania; y el segundo, encabezado por Polonia y algunos países de Europa Oriental, que era contrario a una descarbonización rápida y demandó ayudas para poder acatar los objetivos europeos. Dichas discrepancias supusieron un importante obstáculo para alcanzar una política climática comunitaria sólida, así como un lastre significativo para la acción exterior común en este ámbito.

Durante el año 2011, se continuó avanzando sobre esta línea argumental. El Consejo emitió un nuevo documento en el que exponía sus conclusiones sobre la política climática europea¹⁰ en el que se seguía insistiendo sobre la definición del cambio climático como mero potenciador de riesgos. En ese mismo documento, no obstante quedaba claramente señalada la realidad de los efectos inmediatos del cambio climático y el peligro que estos suponen.

No obstante, se produjeron avances conceptuales en otros ámbitos. Por un lado, las citadas conclusiones del Consejo indicaban que, en la lucha contra el cambio climático, los mecanismos de alerta temprana eran un elemento fundamental, especialmente aquellos que monitorizan las actividades humanas. Por otro, se reconocía la importancia de correlacionar las implicaciones de seguridad del cambio climático con la seguridad energética¹¹.

⁷ *Draft Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model"*, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205842%202010%20REV%202>

⁸ *Ibid*

⁹ *Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117083.pdf

¹⁰ *Council conclusions on EU Climate Diplomacy. 3106th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 18 July 2011*, en http://ec.europa.eu/clima/events/docs/0052/council_conclusions_en.pdf

¹¹ *Ibid*.



Las conclusiones del Consejo están en gran medida basadas en un informe puesto a disposición del público tan sólo 9 días antes¹². En dicho informe, se valoraba más detenidamente la situación climática y la importancia de una transición hacia una economía descarbonizada y resistente a los efectos del cambio climático que ya no podrían ser evitados. Dicho informe hacía hincapié en la importancia de la labor diplomática europea para favorecer un cambio en los planteamientos de los diversos actores internacionales para frenar el cambio climático y paliar sus efectos. Sin embargo, dicho documento insistía en planteamientos conceptualmente erróneos, llegando a afirmar que “[...]El cambio climático por sí solo no causa conflictos[...]”¹³.

Durante el año siguiente no hubo grandes cambios en los planteamientos europeos de seguridad.

Sin embargo, el año 2013 vio algunos avances significativos en la materia. En primer lugar, comenzó un proceso de redefinición parcial de los planteamientos de seguridad europeos. Algunos importantes think tanks europeos publicaron un documento conjunto titulado “Towards a European Global Strategy”¹⁴ en el que exponían una visión común sobre los principales retos para la seguridad de la Unión Europea, sobre los ejes sobre los que se debía fundamentar la acción europea en este ámbito, así como sus fortalezas y otros aspectos que aún debían ser reforzados. En dicho documento el cambio climático ligado a la seguridad medioambiental y la seguridad energética cobraba una importancia significativa.

Así se mencionaba la necesidad de avanzar en el desarrollo de fuentes de energía renovables y de bajo impacto medioambiental, resaltando no sólo sus beneficios inmediatos y obvios, como es la reducción de emisiones nocivas, sino además resaltando el impacto económico positivo que tendría el desarrollo de tecnologías vanguardistas en este ámbito cuya demanda sin duda crecerá en los próximos años¹⁵. Además, profundizando en la correlación con la seguridad energética, el documento propone un modelo de diplomacia verde centrado en el marco de las Naciones Unidas, pero además lanza la idea de centrarse también en encuentros de menor envergadura, pero al mismo tiempo con actores importantes, en los que las propuestas europeas pueden ganar impulso y proyección. Se habla por ejemplo de fomentar la imposición de tasas sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, cuyas ganancias fuesen destinadas a la investigación y desarrollo en el ámbito de las energías renovables.¹⁶

Por otro lado, el mismo año, a través de un comunicado de prensa¹⁷ relativo a la 3250 Reunión del Consejo, la oficina de la Alta Representante, por entonces Catherine Ashton, publicó una serie de conclusiones de los miembros sobre la política exterior y de seguridad común, entre las que cobraba gran importancia el cambio climático.

¹² *Towards a renewed and strengthened EU climate diplomacy*, en http://www.eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf

¹³ *Ibid*, p. 3

¹⁴ *Towards a European Global Strategy*, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf

¹⁵ *Ibid*, p. 9

¹⁶ *Ibid*, p. 15

¹⁷ *Press Release. 3250th Council meeting. Foreign Affairs. Luxembourg, 24 June 2013*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137593.pdf



En primer lugar se ponía de manifiesto que el cambio climático supone un desafío global decisivo¹⁸. Si bien se insistía en la validez y vigencia implícita de los planteamientos 2003-2008, la realidad es que por primera vez la Unión Europea estaba poniendo de manifiesto en sus planteamientos de seguridad que el cambio climático supone un desafío importantísimo en sí mismo y que sus consecuencias podrían llegar a ser catastróficas. Por lo tanto, las conclusiones adelantan que, para combatirlo, es imprescindible avanzar hacia una economía descarbonizada, resistente a los efectos del cambio climático y hacia un modelo de crecimiento eficiente en cuanto al consumo de recursos. Además, por primera vez, alcanza una relevancia de primer orden la importancia del desarrollo tecnológico para prevenir y paliar los efectos adversos del cambio climático.

Por último, se enfatizó la importancia de la “Diplomacia Verde” europea para encabezar una transición internacional hacia los planteamientos europeos. Europa volvía a querer colocarse a la cabeza de las negociaciones internacionales en este ámbito.

Más recientemente, durante el año 2016, algunos de los primeros documentos oficiales publicados recogían una serie de planteamientos teóricos que presentaban una visión modernizada del desafío que supone el cambio climático para la seguridad común. Siguiendo lo expuesto en la publicación digital de la Estrategia Global de la Unión Europea¹⁹, se podría haber esperado un planteamiento renovado y más moderno del tema, dado que el cambio climático se contempla sobre el papel como uno de los principales desafíos para el futuro, que además puede ser fundamental como potenciador de otros riesgos y amenazas.

Resultaba además esperanzador ver a principios de 2016 cómo parecía abrirse la puerta por parte de algunas publicaciones oficiales a contemplar el cambio climático como uno de los ejes centrales de la Política Exterior y de Seguridad Común²⁰. La importancia de la acción europea, aparte de en la reducción de emisiones, se centra en el desarrollo de la sostenibilidad²¹. De esta forma Europa podría haber puesto al día sus planteamientos de seguridad en materia de cambio climático.

No obstante, la publicación del documento “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe”²² ha supuesto de momento una fuerte bajada en las expectativas en cuanto a cambio climático se refiere. En primer lugar la cuestión del cambio climático ha sido eliminada una vez más de la lista de los principales desafíos de seguridad europeos. Adicionalmente no se hace mención al problema medioambiental o climático en la parte del documento dedicada a la seguridad energética. Por último, resulta preocupante el hecho de que las escasas veces que se menciona el cambio climático sea o bien para incluirlo entre los factores que agravan o potencian los riesgos y amenazas existentes, o bien para esgrimirlo como uno de los principales ejes de cooperación con el vecindario europeo, especialmente el Norte de África y el Mediterráneo. El planteamiento (o la falta de) en el nuevo documento no puede evitar recordar aproximaciones teóricas atrasadas y que parecían ya superadas, no sin dificultades, desde hacía algunos años. Sin duda, de mantenerse esta última aproximación en futuras revisiones, se trataría de un paso atrás para la UE.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *EU Global Strategy Policies: Energy and Climate*, en <https://europa.eu/globalstrategy/en/energy-climate>

²⁰ *Speech by HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage*, en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5124_fr

²¹ *Ibid.*

²² *Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe*, en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf



3. El cambio climático desde la perspectiva internacional

Para comprender mejor los planteamientos europeos en materia de cambio climático y seguridad, resulta imprescindible la contextualización. El cambio climático es un problema global y ningún actor discute eso. No obstante, es al mismo tiempo un problema muy transversal y de tal complejidad que no afecta a dos actores por igual. Lo que para unos es un riesgo existencial, para otros es una nueva oportunidad. Por este motivo, los planteamientos a nivel internacional han sido de lo más diverso, además de oscilantes entre un extremo y otro, lo que se ha reflejado en las negociaciones a nivel internacional y por supuesto ha repercutido sobre las posiciones europeas.

A fin de sintetizar al máximo posible, dado que el propósito del presente artículo no es un análisis comparativo, nos guiaremos por los resultados de las más importantes cumbres sobre el clima realizadas dentro del marco del UNFCCC.

Tras haber definido su postura sobre el tema en 2008, la UE se enfrentó a su primer gran reto diplomático en la materia a nivel internacional en el año 2009, cuando en Copenhague se celebró la COP 15²³. Hay que tener en cuenta que entre 2008 y 2009 la posición de la UE se había debilitado en gran medida. El foco del interés político y mediático estaba colocado en la crisis económica y sus efectos más inmediatos, tales como la destrucción de empleo, la caída del euro y la recesión económica. De esta forma, la UE llegaba debilitada a la cumbre, tanto por su situación interna como por una visión demasiado autocomplaciente de la realidad internacional. Por lo tanto, no es de extrañar que el resultado de dicha cumbre fuese negativo para la UE. El fracaso de los objetivos europeos fue absoluto: no sólo no se alcanzó ningún acuerdo (mucho menos vinculante y verificable) sobre reducción de emisiones entre todas las partes, sino que, además, los principales actores (China y Estados Unidos) junto con otros alcanzaron un acuerdo paralelo del que excluyeron a la UE, y que se limitaba a expresar una serie de buenas intenciones respecto a la reducción de emisiones sin clarificar ni cuantificar nada.

Tras el fracaso de Europa en la COP 15, las expectativas europeas habían sufrido un duro golpe. No obstante, los objetivos no se alteraron en siguientes cumbres. Además, se produjo un cambio muy positivo en la sociedad internacional, al cambiar los planteamientos de dos de los más importantes actores, así como de mayor responsabilidad respecto al cambio climático: Estados Unidos y China. En el caso del primero, el cambio de enfoque acompañó al cambio de administración. La administración Bush había seguido planteamientos reaccionarios frente al cambio climático, siguiendo una línea argumental de relativización constante y en ocasiones rozando el “negacionismo”. No obstante la administración Obama, aunque no inmediatamente, cambió su planteamiento de manera casi absoluta: del relativismo se pasó a la alarma de seguridad por el cambio climático²⁴, y Estados Unidos pasó a tomar mucho más en serio su responsabilidad en la materia. Por otro lado, China, por entonces el segundo país del mundo en cantidad de emisiones, seguía manteniendo su postura de priorizar el desarrollo económico a toda costa, lo que descartaba reducir drásticamente las emisiones, así como su participación en un gran acuerdo internacional sobre cambio climático.

²³ Goldenberg, Suzanne, Stratton, Allegra y Vidal John: "Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure", *The Guardian*, 19 de diciembre de 2009

²⁴ *National Security Strategy*, May 2010 en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf



En medio de este marco internacional se celebró la COP 17 en Durban en el año 2011²⁵. Aunque no resultó ningún acuerdo inmediato de la misma, y a pesar de la reticencia de China (tras fuertes presiones diplomáticas por parte europea, pero sobre todo por parte de Estados Unidos), las partes acordaron estudiar la forma de alcanzar un acuerdo global frente al cambio climático. Por el momento también se acordó extender la vigencia del protocolo de Kyoto, pero sin fijar un período concreto.

El año siguiente, durante la cumbre de Doha²⁶ (y continuando con el espíritu de la reunión del año anterior) se alcanzó un nivel de consenso significativo al acordar las partes extender la vigencia del Protocolo de Kyoto (cuyas disposiciones vencían ese mismo año) hasta el año 2020.

Sin embargo, el más significativo avance se produjo en noviembre del año 2015, tras la celebración de la COP 21 en París. Por primera vez, las participantes alcanzaron un consenso amplio y de la cumbre resultó un acuerdo. Las partes se comprometían a reducir sus emisiones con tal de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C, con el objetivo de mantener la subida en 1,5°C respecto a niveles preindustriales, y con un horizonte temporal del año 2020.

A pesar de que el acuerdo es sin duda un paso muy positivo, incluso histórico, deben ser matizados varios puntos:

- Para entrar en vigor, este acuerdo debe ser ratificado por 55 países responsables del 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global (Estados Unidos y China son responsables del 42% de dichas emisiones entre ambos)²⁷. Este objetivo se ha cumplido.
- El acuerdo no incluye en un principio ni cuotas ni tasas de emisión o límite específico a las mismas.
- El acuerdo no incluye medios de verificación o sanción y no es por lo tanto vinculante de forma práctica.
- El acuerdo ha resultado posible únicamente debido al gran cambio de postura de China en los últimos años. Aunque está envuelto en un gran consenso, algunos actores de gran importancia (Brasil, India) siguen mostrando reticencias.

A raíz de este acuerdo, la postura europea salió fortalecida, y su papel reconocido como fundamental para el mismo²⁸. Este acuerdo y el gran consenso alcanzado a su alrededor fortalecieron además la postura europea y permitieron el avance a nuevos planteamientos.

²⁵ Durban: *Towards full implementation of the UN Climate Change Convention*, en http://unfccc.int/key_steps/durban_outcomes/items/6825.php

²⁶ Morgan, Jennifer: "Reflections on COP 18 in Doha: Negotiators Made Only Incremental Progress", *World Resources Institute*, 14 de diciembre 2012, en <http://www.wri.org/blog/2012/12/reflections-cop-18-doha-negotiators-made-only-incremental-progress>

²⁷ China y Estados Unidos ratificaron el tratado de París a principios de septiembre de 2016

²⁸ Harvey, Fiona: "Paris climate change agreement: the world's greatest diplomatic success", *The Guardian*, 14 de diciembre de 2015, en <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/13/paris-climate-deal-cop-diplomacy-developing-united-nations>



4. Cambio Climático y Seguridad Energética

Es imposible abordar el estudio del cambio climático dentro del campo de la seguridad internacional sin relacionarlo con al mismo tiempo con la seguridad energética y viceversa. Se podría decir que son dos dimensiones diferentes de una misma cuestión: en algunas ocasiones avanzan exactamente en la misma dirección, aunque en otras toman vías totalmente opuestas.

Resulta innegable que el modelo energético de la segunda mitad del siglo XX es insostenible desde el punto de vista medioambiental, así como también desde un punto de vista meramente económico y de los recursos disponibles a medio-largo plazo. No obstante, tampoco se puede obviar que la demanda de energía a nivel global no hará sino aumentar en el futuro, que la producción de energía conlleva unos costes elevadísimos que no todos los Estados tienen la misma capacidad para afrontar estos costes y satisfacer su demanda interna (y su responsabilidad hacia sus ciudadanos), y que la tecnología necesaria para asegurar el abastecimiento energético mediante métodos más convencionales, basados en el carbono, es barata y ampliamente disponible, no así las tecnologías renovables.

Esta dicotomía plantea una serie de cuestiones tanto prácticas como éticas de importantes ramificaciones. No es el objeto del presente artículo abordar dichas cuestiones, pero sí que resulta pertinente abordar brevemente las posiciones europeas al respecto.

Al comienzo de este escrito, se indicaba que la postura europea ha sido relativamente ambigua. Esta aproximación es quizás simplista, pero resulta especialmente cierta en este ámbito: la Unión Europea se ve dividida entre unos planteamientos teóricos muy inclinados hacia las energías renovables, pero al mismo tiempo los miembros se ven aquejados de demandas energéticas cada vez mayores y de una dependencia común del exterior²⁹.

Parte de la ambigüedad europea también se viene dando a causa de las diferentes posiciones de los socios en cuanto a temas de abastecimiento energético. En general se pueden distinguir dos bloques de opinión dominantes: por un lado los Estados Miembros más partidarios (cabe destacar la posición de Francia, Alemania o Dinamarca) de establecer una serie de cuotas claras de emisiones de gases de efecto invernadero, desarrollo e inversión en energías renovables y la implantación de normas comunes y vinculantes estableciendo unos objetivos mínimos a cumplir por todos los Miembros; por otro lado, existe una posición relativamente opuesta encabezada principalmente por miembros de más reciente adhesión (especialmente activa ha sido la posición de Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, Bulgaria, Croacia y Rumanía), que han demandado mayor flexibilidad en los objetivos de la unión, dada la gran dependencia que sus economías tienen de las energías fósiles.

El debate en la Unión Europea no ha venido determinado únicamente por discrepancias internas, sino por la volatilidad del mercado energético exterior. La dependencia energética de la UE respecto a Rusia ha sido clara, y las relaciones con este país han sido en el mejor de los casos inestables. Este es uno de los principales motivos por el que la UE ha decidido diversificar su abastecimiento energético. En este objetivo de diversificación juega un importante papel el componente de las energías renovables, que cobran relevancia como alternativa al gas natural y el petróleo provenientes de Rusia. No obstante, el gran obstáculo a estas energías sigue siendo, aparte de su coste, aunque va cayendo, la carencia de una tecnología que permita almacenar el excedente y la importante inversión que sería necesaria para superar dicho obstáculo.

²⁹ Ver el artículo del Prof. Dr. Rubén Herrero en esta misma publicación.



5. El impacto del “Brexit” sobre la política de seguridad medioambiental europea

La inesperada victoria del “Sí” en el referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea ha abierto una gran cantidad de interrogantes sobre el futuro de muchas políticas europeas, y por supuesto también sobre las políticas de seguridad climática.

En primer lugar cabe destacar que el Reino Unido ha jugado un papel ambiguo en cuanto a políticas medioambientales. Para empezar, se trata (aún) del segundo país de la UE con mayor tasa de emisiones de gases de efecto invernadero³⁰, únicamente por detrás de Alemania. Además es un país que debe una enorme proporción de su legislación medioambiental a la UE³¹, y uno de los principales impulsores del Sistema de Comercio de Emisiones de la UE³². Así mismo, el Reino Unido ha obstaculizado los intentos de la comisión de regular la extracción de combustibles fósiles mediante la fractura hidráulica (más conocida como “fracking” en inglés)³³.

A pesar de todo esto, la política exterior británica también ha tenido un importante papel, implicándose tanto en la fijación de objetivos de reducción de gases de efecto invernadero, proponiendo objetivos por norma general más ambiciosos que la mayoría de socios comunitarios³⁴, y manteniéndose muy activo en la conocida como diplomacia verde.³⁵

Hay que considerar brevemente, además, que la cuestión climática y medioambiental ha ido adquiriendo una prioridad social creciente ante la sociedad civil británica, y aunque no ha sido uno de los ejes centrales durante la campaña del Brexit, sí que estuvo presente. Por un lado, los partidos más euro-escépticos siempre han sido también escépticos ante el cambio climático y sus efectos³⁶, y además se han manifestado claramente en contra de las regulaciones climáticas impuestas desde fuera³⁷. Por otro lado, el partido conservador británico en los últimos años ha actuado de forma muy suave en este tema, siendo durante la presente legislatura muy partidarios del “fracking” y de la energía nuclear³⁸. El resultado del voto y el nuevo gobierno tras la dimisión de David Cameron tampoco auguran nada bueno, dada la trayectoria política en el ámbito medioambiental de la nueva Primera Ministra,

³⁰ Eurostat. *Total greenhouse gas emissions by countries (including international aviation and indirect CO₂, excluding LULUCF), 1990 - 2014 (million tonnes of CO₂ equivalents)*, en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_\(including_international_aviation_and_indirect_CO₂,_excluding_LULUCF\),_1990_-_2014_\(million_tonnes_of_CO₂_equivalents\)_updated.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_(including_international_aviation_and_indirect_CO2_excluding_LULUCF)_1990_-_2014_(million_tonnes_of_CO2_equivalents)_updated.png)

³¹ Tindale, Stephen: “The green benefits of Britain’s EU membership”, *Centre For European Reform*, abril 2014, en https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2014/green_benefits_policy_brief_final-8767.pdf

³² Grubb, Michael y Tindale, Stephen: “Brexit and Energy: Cost, Security and Climate Policy Implications”, *UCL European Institute EI Note*, mayo 2016, en <https://www.bartlett.ucl.ac.uk/sustainable/documents-news-events/brexit-and-energy>

³³ Bond, Ian, Besch, Sophia, Gostyńska-Jakubowska, Agata, Korteweg, Rem, Mortera-Martinez, Camino y Tilford, Simon: “Europe after Brexit: Unleashed or Undone?”, *Centre for European Reform*, abril 2016, en http://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_eaafterBrexit_15April16.pdf

³⁴ Véase Tindale, *op. cit.*

³⁵ Véase Bond et al, *op. cit.*

³⁶ Bawden, Tam: “Ukip green policy: Climate change 'open to question' says energy spokesman Roger Helmer”, *Independent*, 30 de diciembre de 2014, en <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/ukip-green-policy-climate-change-is-open-to-question-says-energy-spokesman-roger-helmer-9949125.html>

³⁷ Quinn, Ben: “UKIP Manifiesto 2015 – The Key Points”, *The Guardian*, 15 de abril de 2015, en <https://www.theguardian.com/politics/2015/apr/15/ukip-manifesto-2015-the-key-points>

³⁸ Ashton, John: “Britain can’t Preach on Climate Change while it Dismantles its Green Economy”, *The Guardian*, 8 de diciembre de 2015, en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/08/britain-climate-change-green-economy-david-ferguson-paris>



Theresa May, y que una de sus primeras decisiones haya sido la eliminación del Departamento de Energía y Cambio Climático, siendo sustituido por el nuevo Departamento de Negocio, Energía y Estrategia Industrial³⁹.

Considerando todo lo anterior, resulta indiscutible que el Brexit tendrá un notable impacto sobre la estrategia de seguridad europea respecto al cambio climático. No obstante, los efectos pueden ser tanto negativos como positivos a corto y largo plazo. En primer lugar, la pérdida de Reino Unido supone un importante golpe para la diplomacia europea, especialmente en lo que respecta al espacio Asia-Pacífico donde la diplomacia británica tenía un gran peso. Teniendo en cuenta de que uno de los principales ejes de actuación de Europa respecto al cambio climático ha sido la llamada diplomacia verde y la pretensión de liderazgo europeo en la materia a la hora de afrontar las negociaciones internacionales, especialmente en el marco del UNFCCC, la pérdida de influencia diplomática indudablemente se notará, dificultando la consecución de los objetivos europeos. Más aún si tenemos en cuenta que el centro del debate sobre cómo enfrentar el cambio climático se centra ahora mismo en las regiones de Asia – Pacífico y los Estados Unidos de América, con quienes Reino Unido mantiene mejores relaciones que la mayoría de socios europeos.

Por otro lado, cabe destacar que la salida de Reino Unido de la UE supone la eliminación del mayor obstáculo a la regulación de las políticas energéticas europeas y sobre todo al establecimiento de un marco regulatorio que gestione el “mix” energético de los países miembros, poniendo un mayor énfasis en las energías renovables y en la sostenibilidad. Además, Reino Unido ha sido, por sus intereses nacionales, el mayor obstáculo para establecer regulaciones comunitarias eficaces respecto al fracking y la polución del aire. En este sentido, la posición de una UE 27 quedaría reforzada dado que podría sacar adelante proyectos en ese sentido, con el añadido de que Reino Unido, en el caso de que quisiera seguir participando, aunque fuese parcialmente, del mercado común, se vería obligado a aceptar en buena medida esas condiciones sin poder decir nada al respecto.

6. Conclusiones y Observaciones

Se podrían enumerar una serie de puntos fuertes en política de seguridad climática que la UE haría bien en mantener y potenciar:

- La UE ha demostrado ser un actor fiable a nivel internacional, manteniéndose en lo más alto de la acción diplomática en este campo.
- La UE también ha adoptado medidas pioneras y compromisos vinculantes que, aunque mejorables con el tiempo, refuerzan su posición de liderazgo.

A pesar de lo anterior, también existen una serie de debilidades que suponen importantes obstáculos para desarrollar, mejorar y garantizar (dentro de lo posible) la seguridad común esta área:

- La consideración del Cambio Climático como un mero potenciador de amenazas sigue suponiendo un importantísimo escollo teórico que impide desarrollar una estrategia de seguridad y una acción exterior óptimas.
- Las discrepancias internas impiden que los socios alcancen compromisos más ambiciosos, que implicarían mejoras para todos⁴⁰.

³⁹ Macartney, Adrienne: “The Death of DECC: What’s in a Name?”, *The Huffington Post*, 17 de Julio de 2016, en http://www.huffingtonpost.co.uk/adrienne-macartney/decc-climate-change_b_11040552.html



- A pesar de que se trata de uno de los mayores desafíos para el futuro, los riesgos inherentes al cambio climático no ocupan un punto prioritario en las agendas políticas ni a nivel comunitario ni nacional.

La actual estrategia no aborda adecuadamente estas flaquezas y se hace demasiado eco de las fortalezas y los logros de la Unión. No obstante el documento no está a la altura de otros documentos similares, como por ejemplo los planteamientos de los Estados Unidos de América en la materia⁴¹, o incluso los de los propios documentos de algunos Estados Miembros⁴².

Para poder aprovechar plenamente los potenciales y la capacidad de liderazgo que podría llegar a ejercer la UE en este ámbito resulta imprescindible superar el actual planteamiento teórico imperante, sin dejarse lastrar por conceptos obsoletos que perjudican a la propia idea de Seguridad Común.

Bibliografía Seleccionada

2020 Climate & Energy Package, en http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm

Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117083.pdf

A Secure Europe in a better World, en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>

Bond, Ian, Besch, Sophia, Gostyńska-Jakubowska, Agata, Korteweg, Rem, Mortera-Martinez, Camino y Tilford, Simon: "Europe after Brexit: Unleashed or Undone?", *Centre for European Reform*, abril 2016, en http://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_euafterBrexit_15April16.pdf

Climate Change and International Security, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf

Council conclusions on EU Climate Diplomacy. 3106th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 18 July 2011, en http://ec.europa.eu/clima/events/docs/0052/council_conclusions_en.pdf

Draft Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model", en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205842%202010%20REV%202>

Durban: Towards full implementation of the UN Climate Change Convention, en http://unfccc.int/key_steps/durban_outcomes/items/6825.php

EU Global Strategy Policies: Energy and Climate, en <https://europa.eu/globalstrategy/en/energy-climate>

⁴⁰ Sin tratarse de tener que adoptar una posición política o económicamente perjudicial, si es necesario fomentar compromisos más fuertes entre los socios para abarcar este desafío de forma conjunta ya que la UE se encuentra en una posición geográfica adyacente a algunas de las áreas más vulnerables frente al cambio climático.

⁴¹ *Findings from Select Federal Reports: THE NATIONAL SECURITY IMPLICATIONS OF A CHANGING CLIMATE*, en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/national_security_implications_of_changing_climate_final_051915_embargo.pdf

⁴² Por ejemplo, el documento británico *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015* recoge la singularidad de la importancia del cambio climático, así como el más reciente documento francés, el *Livre Blanc: Défense et Sécurité Nationale 2013*, también reconoce la importancia del cambio climático y las vulnerabilidades estratégicas derivadas del mismo.



Eurostat. *Total greenhouse gas emissions by countries (including international aviation and indirect CO₂, excluding LULUCF), 1990 - 2014 (million tonnes of CO₂ equivalents)*, en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_\(including_international_aviation_and_indirect_CO₂, excluding LULUCF\), 1990 - 2014 \(million tonnes of CO₂ equivalents\) updated.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_(including_international_aviation_and_indirect_CO2_excluding_LULUCF)_1990_-_2014_(million_tonnes_of_CO2_equivalents)_updated.png)

Findings from Select Federal Reports: THE NATIONAL SECURITY IMPLICATIONS OF A CHANGING CLIMATE, en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/national_security_implications_of_changing_climate_final_051915_embargo.pdf

Grubb, Michael y Tindale, Stephen: "Brexit and Energy: Cost, Security and Climate Policy Implications", *UCL European Institute EI Note*, mayo 2016, en <https://www.bartlett.ucl.ac.uk/sustainable/documents-news-events/brexit-and-energy>

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Livre Blanc sur la Défense et Sécurité Nationale 2013, en <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>

Morgan, Jennifer: "Reflections on COP 18 in Doha: Negotiators Made Only Incremental Progress", *World Resources Institute*, 14 de diciembre 2012, en <http://www.wri.org/blog/2012/12/reflections-cop-18-doha-negotiators-made-only-incremental-progress>

National Security Strategy, May 2010 en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

Press Release. 3250th Council meeting. Foreign Affairs. Luxembourg, 24 June 2013, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137593.pdf

National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015, en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf

Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World, en https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe, en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Speech by HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage, en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5124_fr

Tindale, Stephen: "The green benefits of Britain's EU membership", *Centre For European Reform*, abril 2014, en https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2014/green_benefits_policy_brief_final-8767.pdf

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Towards a renewed and strengthened EU climate diplomacy, en http://www.eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf



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

<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>



LA SEGURIDAD ENERGÉTICA Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Rubén Herrero¹

UNISCI/Profesor de Relaciones Internacionales UCM

Resumen:

El presente artículo plantea una definición ampliada del concepto de seguridad energética, yendo más allá del concepto clásico establecido por la Agencia Internacional de la Energía, incorporando cuestiones relativas a la eficiencia energética, la aceptabilidad del modelo energético y los retos que impone el cambio climático, pero sin perder de perspectiva las exigencias y las dinámicas competitivas económicas globales. Sobre la base de este concepto ampliado, se examina la evolución de la seguridad energética en el marco de la Unión Europea, con una atención particular a cómo se concibe la seguridad energética en la Estrategia Global de Seguridad de 2016.

Palabras clave: Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea 2016, Seguridad energética

Title in English: Energy Security and the Global Security Strategy of the European Union

Abstract:

This article proposes an expanded definition of the concept of energy security going beyond the classic concept of the IEA, incorporating issues related to energy efficiency, the acceptability of the energy model and the challenges posed by climate change. All this, without losing the perspective of the economic competitiveness requirements of the global society. On the basis of this wider concept, the article explains the evolution of the EU energy security, paying particular attention to the final presentation of this topic in the Global Security Strategy of 2016.

Keywords: *Global Security Strategy of the European Union, Energy Security*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Rubén Herrero de Castro es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense e investigador de UNISCI

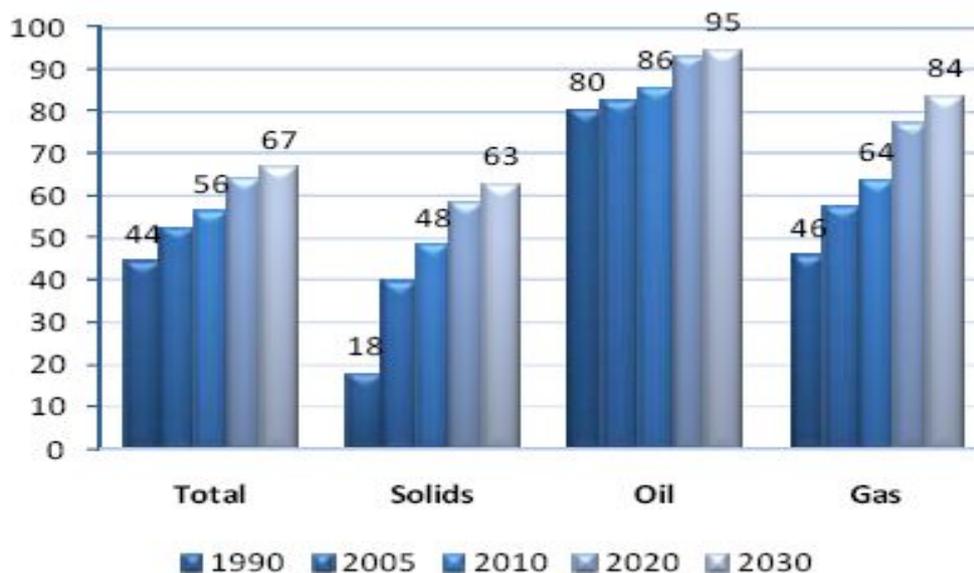
E-mail rubenherrero@cps.ucm.es

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53788>

1. Introducción

La seguridad energética juega un papel crucial en dos aspectos clave aplicados a la Unión Europea (UE), competitividad y prosperidad. La UE exhibe una marcada dependencia de fuentes de energía externas cuyas importaciones alcanzan el 53% y una vulnerabilidad a fluctuaciones de precios de los recursos energéticos².

Tabla 1. Dependencia energética de la Unión Europea. Tendencias hasta 2030



Fuente: European Energy and transport, Trends to 2030, EU, European Commission website

La ausencia de un modelo energético único y la perspectiva gubernamental que preside las cuestiones energéticas de los países miembros, complica la unidad de acción en materia de seguridad energética, al haberse desarrollado una suerte de nacionalismo energético que guía las políticas tanto de los países exportadores como importadores de energía. Ante esta disyuntiva y el momento actual que enfrenta nuestra sociedad global en general y en particular el espacio geopolítico de la UE, es absolutamente necesario desarrollar un eficiente modelo energético europeo que garantice la soberanía política y energética de la UE, si deseamos continuar por la senda de la prosperidad y ser un actor global políticamente relevante y económicamente competitivo.

2. Seguridad energética

La sociedad internacional es un entorno complejo donde opera el concepto de seguridad energética cuyo contenido ha variado notablemente desde finales del S.XX, cuando ésta abarcaba principalmente la disponibilidad de petróleo a un precio asequible. El impulso tecnológico, la proliferación de tipos de actores (más allá del Estado), la diversidad de fuentes de energía y tipos de recursos (convencionales y no convencionales), así como la creciente complejidad³ de la sociedad global han motivado cambios sustanciales en el concepto de seguridad energética.

² *Towards an European Global Strategy. Securing European influence in a changing world*, European Global Strategy Project, 2013, en file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/EGS_Report.pdf

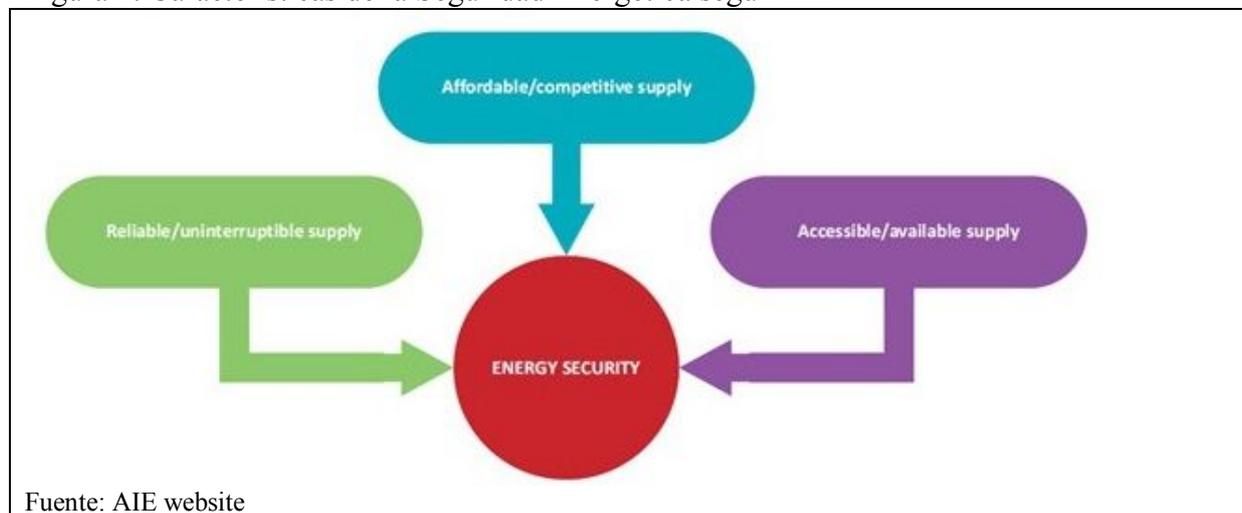
³ Que en relación con seguridad energética, puede traducirse en creciente interdependencia económica compleja, ciertas dosis de inestabilidad que pueden afectar a países productores de recursos energéticos, el incremento del escrutinio/peso de la sociedad civil en las decisiones de los gobiernos (por ej. en temas medioambientales) y la proliferación de nuevas amenazas (mutación del fenómeno terrorista) y retos (seguridad alimentaria).

Un punto de inflexión en una elaboración más compleja del contenido de la seguridad energética cabe situarlo en las “cuatro aes”⁴ que afectan al concepto (*availability, accesibility, affordability* y *acceptability*). Esto es, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad.

Las tres primeras características son esenciales en buena parte de las definiciones académicas catalogadas. De acuerdo con un excelente y exhaustivo artículo⁵ al respecto del concepto de seguridad energética, una vez analizadas ochenta y tres definiciones académicas, la disponibilidad es incluida en ochenta y dos (99%) de ellas, la accesibilidad en sesenta de ellas y la asequibilidad en cincuenta y nueve (71%) de ellas.

No es sorprendente por tanto, que los tres rasgos dominantes sean determinantes en la definición aportada por la Agencia Internacional de la Energía (AIE), que entiende por seguridad energética “la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible”⁶.

Figura 1. Características de la Seguridad Energética según AIE



Al respecto, en este concepto de seguridad energética se distinguen dos perspectivas. La primera, a corto plazo, pone el acento en garantizar un suministro diverso y seguro como algo fundamental para las economías y sociedades cuya competitividad y prosperidad descansan en la importación energética. Así como desarrollar los marcos jurídicos necesarios (contratos y su observancia) que regulan las rutas de aprovisionamiento energético y el propio suministro son otro aspecto esencial a corto plazo contenido en la definición previa. Además, este enfoque a corto plazo ha de concentrarse en generar las herramientas necesarias para mejorar la habilidad/capacidad del sistema energético para reaccionar/responder adecuadamente a cambios repentinos de la oferta y la demanda de los recursos energéticos. En tal sentido la diplomacia energética y la promoción de marcos jurídicos internacionales estables, contribuyen de forma notable a tal propósito.

⁴ APERC: “A quest for energy security in the 21st century: Resources and constraints”, Asia Pacific Energy Research Centre, 2007, en http://aperc.iej.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf

⁵ Ang, B.W., Choong, W.L. y Ng, T.S.: “Energy security: Definitions, dimensions and indexes”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 42 (February 2015), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032114008892>

⁶ IEA: “Energy security”, 2015, en <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>

La segunda perspectiva, a largo plazo, pone el acento en las inversiones económicas que se tornan fundamentales en cuestiones tales como nuevas prospecciones, el desarrollo de infraestructuras (extracción y distribución) para hacer frente a la demanda futura, (véase Figura 2)

Figura 2. Balance de producción y consumo de combustibles líquidos en el mundo



Source: Short-Term Energy Outlook, January 2016

la eficiencia energética y los desafíos del cambio climático. En el marco del largo plazo, una aproximación eficiente a la seguridad energética, pasa, de forma especial, por la implementación de un modelo energético que canalice la transición hacia una seguridad energética sostenible, con una energía crecientemente descarbonizada, ante los desafíos del cambio climático, y por la eficiencia energética, esto es, aprovechamiento de los recursos para los fines propuestos sin incurrir en gastos o usos innecesarios e ineficientes. Este último aspecto, a menudo no valorado adecuadamente, es considerado de forma muy acertada por la AIE, como “el primer combustible”⁷, y se convierte en la fuente de energía más segura que existe. Tal y como señala la propia AIE (en el informe precedente), llevar a cabo inversiones en esta materia, facilitaría una asignación mejor y más eficiente de los recursos energéticos en la economía global que encierra un potencial de crecimiento económico adicional global de 18 trillones de dólares hasta el año 2035. Sin embargo, la AIE considera, que bajo las actuales políticas energéticas de los principales miembros de su organización, dos tercios del potencial de la eficiencia energética viable no será explotado⁸. Además de sus beneficios evidentes en el corto y el medio plazo, la eficiencia energética, puede contribuir de forma significativa al combo de prosperidad, desarrollo sostenible y bienestar de las sociedades a largo plazo, como resultado de la asignación y empleo viable y eficiente de los recursos energéticos en la línea que refleja el gráfico siguiente.

⁷ IEA: “Capturing the multiple benefits of energy efficiency”, 2014, p. 18, en <http://www.iea.org/Textbase/npsum/MultipleBenefits2014SUM.pdf>

⁸ IEA: “Energy efficiency: a key tool for boosting economic and social development”, 2014, en <https://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2014/september/energy-efficiency-a-key-tool-for-boosting-economic-and-social-development.html>

Figura 3. Contribuciones a la eficiencia energética



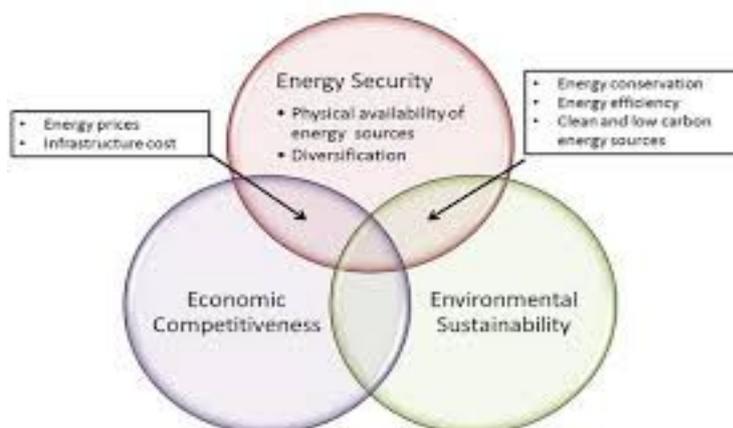
Fuente: AIE

Es obvio, por tanto que la combinación de ambas perspectivas ha de producirse si se desea garantizar un suministro continuo, diversificado, sostenible y asequible.

Tomando como punto de partida la definición preliminar de la AIE y de acuerdo con lo expuesto, se aprecian cuatro características esenciales de cara a desarrollar un marco de seguridad energética: accesibilidad en términos de disponibilidad, fiabilidad en relación con los suministradores/proveedores, asumible en cuanto al coste de la misma y eficiente en lo referente al uso y asignación de los recursos energéticos. Debido a la narrativa económica que rige el escenario global, estas características han de desembocar en la generación de una seguridad energética competitiva, esto es, que permita competir económica y empresarialmente con los demás actores económicos- políticos, que operan la sociedad internacional.

En relación con el aspecto del coste de la competitividad, surge la cuarta de las “aes” a las que hacíamos alusión anteriormente, la aceptabilidad, que guarda relación con cuestiones que entroncan con el trilema de la energía compuesto por la seguridad energética, la competitividad económica y la sostenibilidad medioambiental

Figura 4. Trilema de la energía



Fuente: Renewable and Sustainable Energy Reviews



Básicamente la aceptabilidad se refiere a las transacciones socio-económicas y medioambientales que determinadas sociedades están dispuesta aceptar en aras del bienestar social y la competitividad económica. Esto puede ilustrarse en la elección entre energías más baratas y acumulables (fósiles) y otras más caras y no acumulables (renovables). Este rasgo, figura de acuerdo con el estudio arriba mencionado en veintiocho (34%) de ochenta y tres definiciones estudiadas. La combinación de una sociedad global compleja con los tres rasgos dominantes y con la aceptabilidad implica que el concepto de seguridad energética ha de aproximarse desde nuevas perspectivas y tratar de responder a tres preguntas⁹.

La primera de ellas, ¿para quién?, debido a la evolución de la sociedad internacional, claramente la seguridad energética ha pasado de incluir exclusivamente a Estados desarrollados, industrializados e importadores de petróleo a incorporar a Estados en distintos niveles de desarrollo (particularmente economías emergentes), así como actores no estatales como multinacionales, redes globales de producción, servicios públicos y consumidores. Lo asequible de los precios varía dependiendo a quién se dirige la seguridad energética. De acuerdo con Jewell y Cherp¹⁰ para los consumidores los precios deberían ser bajos en relación con los ingresos, para la industria, deberían ser bajos comparados con los de sus competidores, para los Estados deberían ser bajos para reducir el coste de las importaciones de energía y aumentar las ganancias por exportaciones y por último para las compañías (e inversores) deberían ser lo suficientemente altos para garantizar la rentabilidad de sus inversiones. Tal y como señalábamos todos los sectores de las sociedades han de reflexionar en torno a las transacciones aceptables en materia de seguridad energética. La enorme dificultad que ello implica, contribuye a explicar porqué este rasgo es complejo y tiende a excluirse de las definiciones que manejan los Estados y grandes organizaciones internacionales. No debemos olvidar que vivimos en una sociedad global regida por una narrativa económica dura que incide en la competición entre actores.

La segunda pregunta sería ¿para qué valores?. O bien, ¿qué sistemas de seguridad energética hay que proteger?. Los que descansan sobre amplias cuestiones geopolíticas (una perspectiva más tradicional, pero implícita en las dinámicas globales) O bien seguridad energética también debe incorporar cuestiones relacionadas con los servicios públicos, el bienestar económico y social. Y plantearse por ejemplo si el bienestar social y cultural puede excluir parcialmente aspectos económicos y proceder a una transacción entre energía más cara a cambio de mayor protección/bienestar medioambiental. En este sentido los rasgos dominantes de las definiciones más aceptadas no parecen responder a estas cuestiones. Sólo la aceptabilidad parece que puede referirse a estas cuestiones, que de nuevo requieren un debate político, económico y civil, que no encuentra fácil acomodación en las exigencias de la narrativa económica de la sociedad internacional.

Finalmente la tercera pregunta, ¿a qué amenazas debe responder la seguridad energética? Tradicionalmente los principales riesgos/amenazas son las interrupciones del suministro (por diversas causas geopolíticas) y la percepción de los riesgos. A día de hoy continúa siendo un asunto muy relevante y esto es evidente en la definición de seguridad energética aportada por la AIE cuando dice “disponibilidad ininterrumpida”. Las concepciones más tradicionales vinculan la disponibilidad a amenazas geológicas y geopolíticas, así como la accesibilidad a amenazas geopolíticas y por último la asequibilidad a amenazas económicas. Es más reciente la exploración de otras amenazas/vulnerabilidades,

⁹ Cherp, Aleh y Jewel, Jessica: “The concept of energy security: Beyond the four As”, *Energy Policy*, vol. 75, (December 2014), pp. 415–421 en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421514004960>

¹⁰ *Ibid.*, p. 418.



como el envejecimiento de las infraestructuras, los ataques terroristas, las catástrofes naturales, las intermitencias de las energías solar y eólica y los efectos del cambio climático.

Es, por tanto, importante que el concepto de seguridad energética aborde estas cuestiones cuando sea implementado.

En relación con lo aportado en estas tres preguntas, se aprecia que la definición aportada por la AIE debería ampliarse, quizás no en su total contenido, pero sí en su implementación, para dar cabida a cuestiones derivadas del rasgo de la aceptabilidad y otras cuestiones suscitadas en relación con nuevos valores y amenazas apreciados, en especial las implicaciones de la utilización de la energía en el incremento de los gases de efecto invernadero y el cambio climático, aspecto este de crucial importancia.

En nuestra opinión, puede completarse también con una interesante definición de Jessica Jewell (y otros autores), quienes, partiendo de que se requiere una radical transformación de los sistemas de energía para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y así evitar serias consecuencias a largo plazo del cambio climático, van más allá de los conceptos tradicionales y entienden por seguridad energética “la baja vulnerabilidad de los sistemas vitales de energía”, entendiendo por estos últimos “aquellos cuyo fallo puede interrumpir el funcionamiento y la estabilidad de una sociedad”¹¹. Por otro lado, las vulnerabilidades¹² harían alusión a una combinación de la exposición de estos sistemas a los riesgos y su capacidad de adaptarse primero a las perturbaciones y sobreponerse una vez superadas. Principalmente pueden ser de naturaleza física (interrupciones en la extracción y/o el suministro) o económica (fluctuaciones en los costes y precios de la energía) y pueden surgir de una forma traumática con desarrollo inesperado y/o rápido o en forma de tensión creciente hasta desembocar en un evento/fenómeno de larga duración.

Esta definición aporta al concepto de seguridad energética la flexibilidad necesaria para ampliar su contenido en materia de sujetos, valores, amenazas y retos, y poder desarrollar de forma eficiente la resiliencia aplicada a la formulación de planes de contingencia que cubran más supuestos.

Es importante señalar que se ha de completar y no sustituir la definición elaborada por la AIE, ya que ésta es una de carácter pragmático que se adapta bien al entorno global. Algo que se demuestra con el hecho de que tres de sus rasgos están presentes en al menos sesenta de ochenta y tres definiciones que ha producido la comunidad científica. Es además el concepto de referencia para los principales actores globales, incluida la UE, que en su Estrategia Global del año 2016, señala como el eje de su acción exterior el pragmatismo con principios (principled pragmatism) y en materia energética se centra en las tres “aes”, esto es, availability, accesability, affordability. La definición de la AIE puede ser considerada por tanto como válida, siempre y cuando el factor implícito de la eficiencia energética sea claramente visible y protagonista del modelo energético. Por supuesto esta definición debe observar también los retos y amenazas que implica el cambio climático y se debería incorporar en la medida de lo posible, de acuerdo con los condicionantes del entorno

¹¹ Jewell, Jessica, Cherp, Aleh y Keywan, Rihahi (2014), “Energy security under decarbonization scenarios: An assessment framework and evaluation under different technology and policy choices”, *Energy Policy*, vol.65 (February 2014), en https://www.researchgate.net/publication/279131149_Energy_security_under_decarbonization_scenarios_An_assessment_framework_and_evaluation_under_different_technology_and_policy_choices

¹² *Ibid.*, p. 745.



económico global, la cuestión de la aceptabilidad a la que nos hemos referido con anterioridad.

3. La Unión Europea y la seguridad energética

Para la Unión Europea es crucial, implementar un combo energético diverso (en fuentes y proveedores) y competitivo, abordar los retos que plantea el cambio climático promocionando, incentivando e implementando la transición energética así como desarrollar un modelo compartido de seguridad energética que le permita ser un actor que tenga protagonismo e impacto global. Esto es, frente a la perspectiva gubernamental que preside por norma general el área energética, debería señalarse como prioritaria implementar una perspectiva europea al respecto, esto es europeizar la política de seguridad energética de la UE. Superar la perspectiva gubernamental se nos antoja esencial, dado que nuestros principales rivales geopolítico-económicos, los Estados Unidos y China actúan como un actor unitario en las cuestiones referentes a su producción y provisión de recursos energéticos.

La UE es consciente de la importancia del modelo energético así como de las debilidades y vulnerabilidades del modelo europeo y ha venido desarrollando múltiples acciones específicas¹³ desde la publicación en el año 2000 del Primer Libro Verde, “Hacia una estrategia europea de seguridad en el abastecimiento energético”. Desde entonces se consideran prioritarios los siguientes temas: diversificación, mejora de las interconexiones de gas y electricidad, eficiencia energética y energías renovables.

De particular relevancia por su contenido al incluir en la seguridad energética, los desafíos del cambio climático y la eficiencia energética, fue la comunicación de la Comisión del año 2007, “Una política energética para Europa”¹⁴. Un texto que proponía la reducción en un 20% de las emisiones de CO2 en comparación con los niveles de 1990, el aumento en un 20% de la energía obtenida de fuentes renovables y el ahorro de un 20% de energía.

La UE iba más allá de rasgos básicos de la seguridad energética como disponibilidad, garantía de suministro y precios asequibles, para acercarse a la variable de la aceptabilidad, al abordar abiertamente en el año 2008, la cuestión del cambio climático y su relación con la seguridad en el documento elaborado por el equipo de Javier Solana (Alto Representante de la UE) y la Comisión Europea, “Climate change and International Security”. En éste, se consideraba al cambio climático como un “threat multiplier”. Un planteamiento que “tendría su traslación en la Revisión de la Estrategia Europea de Diciembre de 2008, donde la seguridad energética y el cambio climático serían concebidos como desafíos globales y amenazas estratégicas”¹⁵

El incremento de las importaciones de energía de la UE como consecuencia de la ampliación de la Unión ente los años 2004 y 2007, el cambio de percepción de Rusia como

¹³ A este respecto recomendamos el excelente artículo de la Profesora Soledad Segoviano, “Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo Occidental”, *Revista UNISCI*, n°39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-2SEGOVIANO.pdf>

¹⁴ “Una Política energética para Europa”: Comunicación de la Comisión Europea, 2007, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A127067>

¹⁵ Segoviano, Soledad: “Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo Occidental”, *Revista UNISCI*, n° 39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-2SEGOVIANO..pdf>



socio energético fiable y la interrupciones en el suministro de gas en 2009¹⁶, tuvo su correspondiente reflejo e impacto en los textos que se comentan a continuación y en su enfoque más pragmático.

En 2010 mediante lo establecido en el Tratado de Lisboa y dos comunicaciones de la Comisión Europea, “Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura” y “Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020: esquema para una red europea energética integrada”, se aspira a dar impulso a todo lo elaborado con anterioridad, pero se cimenta el posteriormente establecido concepto del pragmatismo con principios, aplicado a la seguridad energética, al no abandonar la perspectiva gubernamental y centrarse principalmente en los rasgos más tradicionales de la seguridad energética, aunque manteniendo y reforzando aspectos esenciales de la aceptabilidad y la sostenibilidad.

Todo ello fue adecuadamente resaltado en 2014 en el discurso del Presidente de la Comisión José Duraó Barroso, “Paving the way for a European Security Strategy”¹⁷, que señalaba cuestiones de vital importancia como la diversificación del suministro, la necesidad de construir un resiliente mercado interno de energía, el potenciamiento de la investigación y la tecnología aplicadas a la energía y el reforzamiento de los mecanismos de emergencia y solidaridad. Utilizaba como concepto marco una comunidad de la energía para afrontar todos los retos (y amenazas) que plantea la seguridad energética en el siglo XXI.

Continuando con la línea de este último documento, se inscribe de forma relevante la “Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”¹⁸ de Febrero de 2015, que muestra la preocupación de la UE por la integración energética europea. En palabras de Jean Claude Juncker, “el sector de la energía ha quedado demasiado tiempo al margen de las libertades de nuestra Unión... los actuales acontecimientos dejan bien claro lo que está en juego... y se impone una actuación conjunta de Europa a largo plazo”¹⁹

La suma de lo expuesto hasta ahora y el desarrollo de diversos acontecimientos (crisis y guerra en Ucrania, desconfianza con respecto a Rusia, bajos precios del carbón, crisis económica, incremento de la dependencia de importaciones energéticas, auge de recursos no convencionales) en la sociedad global, que complican los objetivos de la UE en materia de seguridad energética y medio ambiente, llevaron a la Unión a plantear una respuesta común y europea para producir la necesaria transición energética que desembocó en 2015, en una comunicación sobre Energía de la Comisión de la UE, que se condensaba en 5 puntos²⁰:

- 1) Seguridad del suministro: en este punto la Comisión señalaba una falta de diversificación en el combo energético y la necesidad de preparar a la UE para la transición global energética y posicionaba el gas como fuente esencial en el combo

¹⁶ Maltby, Tomas: “European Union Energy Policy Integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing nationalism”, *Energy Policy*, vol. 55 (April 2013), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512010798>

¹⁷ Duraó Barroso, José, “Paving the way for a European Security Strategy”, discurso pronunciado el 21 de Mayo de 2014 (Bruselas), en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-400_en.htm?locale=en

¹⁸ “Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”, Comisión Europea, COM(2015)80, (25-II-2015), en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2015\)0080_/com_com\(2015\)0080_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2015)0080_/com_com(2015)0080_es.pdf)

¹⁹ “Unión de la Energía: una energía segura, sostenible, competitiva y asequible para todos los europeos”, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_es.htm_en,

²⁰ “Back to fundamentals?”, Energy Union Watch (diciembre 2015/febrero 2016), Istituto Affari Internazionali, en http://www.iai.it/sites/default/files/euw_03.pdf



energético, habilitando para ello el “Reglamento para la seguridad en el suministro del gas” y la “Estrategia de la UE sobre gas licuado natural”. Se señaló además lo incierto de la situación provocada por Rusia en Ucrania y como uno de sus efectos más destacables, la paralización del gasoducto Nord Stream 2, que iba a transportar gas desde las inmensas reservas del noreste de Rusia a Europa²¹. Como una vía aumentar la diversificación, el concepto de diplomacia energética dirigida principalmente a Turquía, Irán y algunos países del espacio post-soviético (Armenia, Azerbayán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania). Así como se subrayó como muy importante el acuerdo entre la UE, Chipre, Grecia e Israel para desarrollar una cooperación mediterránea energética que incluyera la construcción de un gasoducto desde Israel y la explotación compartida de recursos gasísticos. Múltiples obstáculos complican la seguridad en el suministro, el enquistamiento de la situación en Ucrania, el confuso papel jugado por Turquía en la guerra de Siria y la división existente en el seno de la Unión sobre el Nord Stream 2 (apoyado por Alemania pero rechazado por Italia y Estados Miembros del este de Europa).

Además la UE habrá de abordar las consecuencias energéticas del Brexit, que implica perder un socio energético de perfil alto “que contribuye de manera importante a la proyección energética europea a nivel global”²².

- 2) El mercado energético: la Comisión considera capital la interconexión entre estados miembros y el intercambio de energía entre los mismos, aumentando la capacidad de la propia Comisión para intervenir en caso de emergencia. La buena voluntad de la Comisión, se ve obstaculizada por la perspectiva gubernamental que rige la política energética de la UE. Para los estados miembros esta es una cuestión que puede afectar su seguridad y soberanía y operan en clave de interés nacional en lugar de encontrarse en un interés comunitario compartido.
- 3) Eficiencia energética: la Comisión entiende que las políticas de ahorro energético son necesarias, con el objetivo de reducir el consumo de gas y por tanto las importaciones. Señala que tanto el consumo doméstico como industrial deben implementar medidas en tal sentido aprovechando los nuevos avances tecnológicos y un mayor uso de las energías renovables. Destacable para este punto es la “Estrategia de calefacción y aire acondicionado” que trata sobre cómo maximizar el empleo de gas en estos menesteres que consumen grandes cantidades de energías. No obstante, la crisis económica ha retraído las inversiones y subvenciones a las energías renovables y puede hablarse de una cierta crisis económico-tecnológica que impide llevar a cabo las propuestas de la Comisión, por ejemplo a la hora de generar tecnologías renovables que produzcan electricidad o hidrógeno para alimentar vehículos²³. Igualmente ha de señalarse que si bien las renovables reducen las necesidades de importación y revierten en sostenibilidad (aceptabilidad) se caracterizan a día de hoy por su intermitencia, alto coste y en alguna de sus formas, como el biocombustible puede introducir riesgos en materia de seguridad alimentaria (afectando principalmente a los países en vías

²¹ Información al respecto se encuentra disponible entre otras fuentes en, <http://www.nord-stream2.com/our-project/pipeline/>

²² Escribano, Gonzalo: “Brexit: menos energía para Europa”, Real Instituto Elcano, 2016, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/comentario-escribano-brexit-menos-energia-europa

²³ Johansson, Bengt: “Security aspects of future renewable energy systems-A short overview”, *Energy*, vol. 61 (November, 2013), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0360544213007743>



de desarrollo)²⁴. Ignorar la narrativa económica dura que se impone en la sociedad global y no apostar por fuentes acumulables y baratas como la energía nuclear (sometida a un debate político que no científico) dificulta la conformación de un combo energético eficiente, diverso e independiente, así como reducir las importaciones de gas y otros recursos energéticos. Contribuye a la confusión la propia Comisión de la UE con su comunicación de 2014 donde deja al criterio de los estados la estrategia referente a su combo energético²⁵. Además, la crisis económica incide en la asignación económica a la implementación de tecnologías en relación con la eficiencia energética.

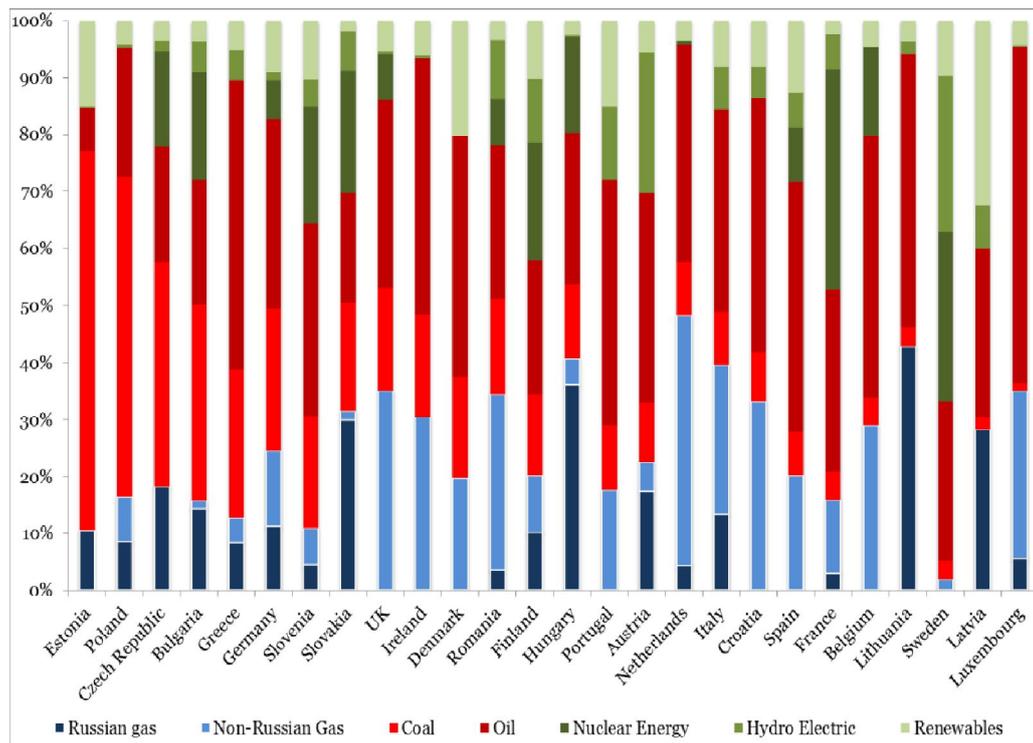
- 4) Reducción del consumo de carbón con fines energéticos: a este respecto cabe señalar las conclusiones del Consejo de la UE, “Diplomacia climática europea después de COP21” complementado por el documento de la Comisión europea “Acción diplomática climática 2016”. Ambos textos ponen el acento en mantener la narrativa del cambio climático como una prioridad estratégica en los diálogos diplomáticos y apoyar la implementación de lo acordado en la cumbre del clima de París. Pero la explotación de los recursos no convencionales que viene practicando Estados Unidos ha liberado importantes cantidades de carbón en el mercado energético que principalmente han sido adquiridos en la UE. Además, el sector carbón es uno de carácter estratégico con incidencia relevante en niveles de empleo en diversos países de la UE que complica el objetivo propuesto en este punto por la UE. Y no menos importante, más allá de la compartida dependencia del petróleo, es la heterogeneidad de los mix energéticos y las políticas energéticas en el seno de la UE. Así por ejemplo, Dinamarca y Alemania apuestan con claridad por las energías renovables, mientras que Polonia y estados miembros del Este insisten en el consumo de carbón, por ser países extractores y/o para no incrementar la dependencia energética de Rusia. Francia por su parte, sigue confiando ampliamente en la energía nuclear (ver Tabla 2) como garante de su soberanía energética, aunque ha planteado una reducción de la misma y una mayor apuesta por las energías renovables de cara a 2050. Teniendo en cuenta la variedad de mix energéticos de los Estados miembros de la UE, las políticas climáticas tienden a no establecer unos objetivos vinculantes a nivel nacional sino a establecer unos objetivos comunes al conjunto de la Unión²⁶. El gráfico que aportamos a continuación nos muestra la diversidad de los mix energéticos de la UE y alguno de los perfiles energéticos que hemos comentado más arriba.

²⁴ FAO: “Environmental impacts of biofuels” en *The estate of food and agriculture. Biofuels: prospects, risks and opportunities*, 2008, en <http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e05.pdf>

²⁵ Acosta, Araceli: “Fracking, vía libre a los países de la Unión Europea”, ABC (24 de enero del 2014), en <http://www.abc.es/sociedad/20140123/abci-fracking-autorizacion-201401222237.html>.

²⁶ Hidalgo García, María del Mar (2015): “Unión de la Energía en Europa: una acción a largo plazo”, Documento Análisis 30/2015 (20 de mayo de 2015) en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA30-2015_UnionEnergetica_MMHG.pdf

5) Tabla 2. Mix energéticos de los Estados Miembros de la Unión Europea



Fuente: IEA 2014 Gas Information, BP Statistical Review of World Energy 2014.

5) Investigación: o cómo trasladar la capacidad tecnológica de la UE -que nosotros definimos como la habilidad de generar, retener y transformar el talento en conocimiento y tecnología- al concepto de seguridad energética. Por ejemplo, la Comisión europea destinó en 2015 casi 64 millones de euros al programa LIFE, para aportar fondos a 6 proyectos medioambientales en la UE. Además co-financió el proyecto SUNLIQUID destinado a generar una segunda generación de biocombustibles proveniente de azúcares de cereales. Todo ellos con el objetivo de promover otras fuentes de energía que reduzcan las importaciones energéticas y por extensión la dependencia de la UE con una proyección del 80% para 2035 respecto a gas y petróleo²⁷. Una vez más la diversidad de criterios aparece en el horizonte de la UE y las distintas capacidades económicas de los Estados Miembros juegan en contra de la promoción de la investigación de forma conjunta. No obstante, la UE ha asignado una partida presupuestaria de 5931 millones de euros para investigación de energía no nuclear en el período 2014-2020²⁸, si bien hemos de señalar que es una cantidad reducida para los objetivos que persigue.

A través de los documentos e iniciativas expuestos en este artículo, se muestra la visibilidad e importancia que la UE le ha dado a la transición energética (ante los retos geopolíticos y climáticos del siglo XXI) y en el marco de ésta, al factor eficiencia (energética) aplicado al modelo energético al considerarla en consonancia con la AIE como el “primer combustible” tal y como se refleja en el documento de 2015, “Energy efficiency: the first fuel for the EU

²⁷ “Growing US energy self-sufficiency and the global consequences”, The German Marshall’s Fund-Brussels Forum, 2014, en <http://brussels.gmfus.org/growing-u-s-energy-self-sufficiency-and-the-global-consequences/>.

²⁸ European Commission, Horizon 2020. The EU framework for research and innovation, en <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/secure-clean-and-efficient-energy>



economy”²⁹, respaldado por la Comisión europea y las Naciones Unidas, en el cual se delinean acciones económicas, financieras e institucionales para promover la eficiencia energética como la principal fuente de energía latente en el seno de la UE. La propia Comisión Europea estima en 100 mil millones de euros anuales la cantidad que ha destinarse en materia de eficiencia energética para cumplir con el objetivo de alcanzar un 20% de ahorro de energía respecto al uso previsto de energía para 2020³⁰. En aras de esta eficiencia y de reducir las importaciones de energía y reducir las emisiones de CO₂, la Comisión Europea ha dispuesto un entramado legislativo e institucional, que se traduce en la Directiva de 2012 de Eficiencia Energética³¹ y en la interacción de diversos programas de fondos e instituciones como Horizon 2020, ELENA (destinado a autoridades locales y regionales para ayudarles a lanzar inversiones a gran escala de proyectos de energías sostenibles y está gestionado por el Banco Europeo de Inversión), PDA (ayudas a proyectos que promuevan la sostenibilidad energética), Fondo Europeo para la eficiencia energética (dotado con 235 millones de euros), Fondo de Financiación Privada para la Eficiencia Energética (bajo el amparo del programa LIFE de la UE que promueve proyectos de medioambiente y acción climática) y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (destinan una partida acotada de 27 millones de euros para apoyar la transición hacia un modelo económico de economías descarbonizadas). El modelo energético a seguir parece encontrar el respaldo de los Estados Miembros, que en 2014 acordaron incrementar el ahorro en el gasto energético hasta un 27% en 2030, muy próximo al 30% propuesto por la Comisión, en su Comunicación de 2014 (23-VII)³².

4. La seguridad energética en la Estrategia global Europea de 2016

La importancia capital de la seguridad energética, ha sido incluida recientemente en 2016 en la “Estrategia global de la Unión Europea”³³, que al respecto manifiesta:

“The EU will seek to enhance energy and environmental resilience. Energy transition is one of the major challenges in our surrounding regions, but must be properly managed to avoid fuelling social tensions. Climate change and environmental degradation exacerbate potential conflict, in light of their impact on desertification, land degradation, and water and food scarcity. Mirroring security sector reform efforts, energy and environmental sector reform policies can assist partner countries along a path of energy transition and climate action. Through such efforts, we will encourage energy liberalisation, the development of renewables, better regulation and technological transfers, alongside climate change mitigation and adaptation. We will also support governments to devise sustainable responses to food production and the use of water and energy through development, diplomacy and scientific cooperation”

Este documento combina la política y estrategia de seguridad energética con el “pragmatismo con principios” (principled pragmatism en el original), convirtiendo a éste último término en

²⁹ “Energy efficiency: the first fuel for the EU economy”, 2015) en <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20Report%20EEFIG%20v%209.1%2024022015%20clean%20FINAL%20sent.pdf>

³⁰ European Commission, “Energy efficiency. Saving energy, saving money”, en <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>

³¹ European Commission, Energy Efficiency Directive, (2012), en <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-directive>

³² European Commission (2014), “Energy efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy”, European Commission Communication (23-VII- 2014), en https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_efficiency_communication.pdf

³³ European External Action Service (2016), “Shared vision, common action: An stronger Europe. A global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf



el principio motor de su acción exterior (y por extensión de su política energética). El apartado dedicado a energía plantea el desarrollo de los 5 ejes establecidos en la Comunicación de la Comisión del año 2015, que hemos comentado en el anterior apartado de nuestro artículo, e insiste en los rasgos básicos de la definición de seguridad energética (accesibilidad, disponibilidad, fiabilidad y asequibilidad) incorporando de forma más evidente el rasgo de la eficiencia, si bien subyace en el espíritu del texto lo relativo a la sostenibilidad y aceptabilidad (esto es, ¿es aceptable el coste del modelo?). En este aspecto, el texto encaja dentro de los parámetros de seguridad que proponemos en este artículo.

En cualquier caso, la estrategia diseñada por la UE, debe de encontrar las adecuadas soluciones políticas y financieras para promover, incentivar e implementar la producción y las infraestructuras que garanticen el modelo energético a largo a plazo y el avance (salto) tecnológico que aplicado a la producción, almacenamiento y distribución de la energía, es imprescindible para contribuir al modelo propuesto de transición energética sostenible. Así como evaluar propiamente cuestiones geopolíticas que afectan al modelo energético, como por ejemplo, la excesiva dependencia de un suministrador, la inestabilidad política de algunos países proveedores, las consecuencias económicas y en materia de seguridad energética que se derivan del proceso de descarbonización o el ya mencionado impacto energético del Brexit. Es, sin embargo, un documento cuyas cuestiones principales en materia de seguridad y defensa (incluyendo aquí el mix energético) quedan bajo la perspectiva gubernamental. Es este un aspecto que debe ser superado. En cualquier caso, si se desea que este documento se traslade al entorno operativo que realmente existe, ha de estar firmemente anclado de forma institucional³⁴. Esto es, ha de superarse la perspectiva gubernamental e implementarse una perspectiva europea. Sólo así la UE podrá proyectarse como actor global relevante, hecho que a su vez se traduce en capacidad aumentada de influencia geopolítica global.

Bibliografía Seleccionada

Acosta, Araceli: "Fracking, vía libre a los países de la Unión Europea", ABC (24 de enero del 2014), en <http://www.abc.es/sociedad/20140123/abci-fracking-autorizacion-201401222237.html>

Ang, B.W., Choong, W.L. y Ng, T.S.: "Energy security: Definitions, dimensions and indexes", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 42 (February 2015), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032114008892>

APEREC: "A quest for energy security in the 21st century: Resources and constraints", Asia Pacific Energy Research Centre, 2007, en http://aperc.ieej.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf

"Back to fundamentals?", Energy Union Watch (diciembre 2015/febrero 2016), Istituto Affari Internazionali, en http://www.iai.it/sites/default/files/euw_03.pdf

Biscop, Sven: "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics", Security Policy Brief, nº 75 (June 2016), en <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>

Cherp, Aleh y Jewel, Jessica: "The concept of energy security: Beyond the four As", *Energy Policy*, vol. 75, (December 2014), pp. 415–421 en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421514004960>

Durao Barroso, José, "Paving the way for a European Security Strategy", discurso pronunciado el 21 de Mayo de 2014 (Bruselas), en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-400_en.htm?locale=en

³⁴ Biscop, Sven: "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics", Security Policy Brief, nº 75 (June 2016), en <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>



“Energy efficiency: the first fuel for the EU economy”, 2015) en <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Final%20Report%20EEFIG%20v%209.1%2024022015%20clean%20FINAL%20sent.pdf>

European Commission, “Energy efficiency. Saving energy, saving money”, en <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>

European Commission, Energy Efficiency Directive, (2012), en <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-directive>

European Commission (2014), “Energy efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy”, European Commission Communication (23-VII- 2014), en https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_efficiency_communication.pdf

European External Action Service (2016), “Shared vision, common action: An stronger Europe. A global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Escribano, Gonzalo: “Brexit: menos energía para Europa”, Real Instituto Elcano, 2016, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-escribano-brexit-menos-energia-europa

“Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”, Comisión Europea, COM(2015)80, (25-II-2015), en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2015\)0080_/com_com\(2015\)0080_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2015)0080_/com_com(2015)0080_es.pdf)

European Commission, Horizon 2020. The EU framework for research and innovation, en <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/secure-clean-and-efficient-energy>

European Global Strategy Project, 2013, en file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/EGS_Report.pdf

FAO: “Environmental impacts of biofuels” en, *The estate of food and agriculture. Biofuels: prospects, risks and opportunities*, 2008, en <http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100e/i0100e05.pdf>

“Growing US energy self-sufficiency and the global consequences”, The German Marshall’s Fund-Brussels Forum, 2014, en <http://brussels.gmfus.org/growing-u-s-energy-self-sufficiency-and-the-global-consequences/>.

Hidalgo García, María del Mar (2015): “Unión de la Energía en Europa: una acción a largo plazo”, Documento Análisis 30/2015 (20 de mayo de 2015) en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA30-2015_UnionEnergetica_MMHG.pdf

IEA: “Capturing the multiple benefits of energy efficiency”, 2014, p. 18, en <http://www.iea.org/Textbase/npsum/MultipleBenefits2014SUM.pdf>

IEA: “Energy efficiency: a key tool for boosting economic and social development”, 2014, en <https://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2014/september/energy-efficiency-a-key-tool-for-boosting-economic-and-social-development.html>

IEA: “Energy security”, 2015, en <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución , Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Jewell, Jessica, Cherp, Aleh y Keywan, Rihahi (2014), “Energy security under decarbonization scenarios: An assessment framework and evaluation under different technology and policy choices”, *Energy Policy*, vol.65 (February 2014), en https://www.researchgate.net/publication/279131149_Energy_security_under_decarbonization_scenarios_An_assessment_framework_and_evaluation_under_different_technology_and_policy_choices



Johansson, Bengt: “Security aspects of future renewable energy systems-A short overview”, *Energy*, vol. 61 (November, 2013), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0360544213007743>

Maltby, Tomas: “European Unionsuch as Energy Policy Integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing nationalism”, *Energy Policy*, vol. 55 (April 2013), Elsevier, en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512010798>

Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World, en https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

Segoviano, Soledad :“Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo Occidental”, *Revista UNISCI*, nº39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-2SEGOVIANO..pdf>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003.en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

Una Política energética para Europea”: Comunicación de la Comisión Europea, 2007, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A127067>
Towards an European Global Strategy. Securing European influence in a changing world,

“Unión de la Energía: una energía segura, sostenible, competitiva y asequible para todos los europeos”, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_es.htm en,



LOS DESAFÍOS DE LAS MIGRACIONES PARA UNA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA UNION EUROPEA

Gloria Inés Ospina¹
UNISCI

Resumen:

En este artículo se analizan los desafíos que los movimientos migratorios irregulares pueden producir en la seguridad de la UE. Se analizan a partir de la Estrategia Europea de seguridad de 2003, y el Informe de su aplicación de 2008 y se constata que no se siguen las directrices que se proponen, que las políticas de migración y asilo se han incumplido, y que las actuaciones han sido irresponsables, primando la dispersión y la improvisación. La Estrategia de 2016 lo reconoce y llama la atención a los dirigentes europeos a reconsiderar la forma de funcionamiento de la UE, proponiendo que haya mayor unidad y colaboración y apuesta por una política migratoria más eficaz. No obstante, el artículo señala que prácticamente todos los apartados ya se contemplaban en las anteriores estrategias, sólo que en esta última, la acción ya se ha emprendido, proponiendo y firmando acuerdos de readmisión con importantes países de donde proceden las migraciones irregulares.

Palabras clave: Movimientos migratorios irregulares, refugiados, acuerdos de readmisión, política migratoria de la UE, Estrategia Global de la UE.

Title in English: The Challenge of Migration and the Global Security Strategy of the European Union

Abstract:

This article discusses the challenges of irregular migration for the security of the EU. They are analyzed starting with the European Security Strategy 2003, and the Report on its Implementation, 2008, and notes many failures: The EU Members did not follow the directives adopted in Brussels, the mismanagement of migration and asylum policies, and numerous actions that can be characterized or described as improvised, scattered or irresponsible. The 2016 Global Strategy recognizes these failures and call attention to the European leaders to reconsider how the EU functions and operates, suggesting the need for greater unity and cooperation to achieve a more effective migration policy. However, the article points out that practically all of the sections of the new Strategy dealing with migration were already embodied in previous Strategies, and stress that in parallel with the publication of the 2016 Global Strategy, actions are already undertaken, such as the EU readmission agreements signed with several important third countries of origin.

Keywords: Irregular migration flows, refugees, readmission agreements, migration policies of the EU, Global Strategy of the EU.

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Gloria Inés Ospina es investigadora de UNISCI
E-mail: gloriainesospinas@gmail.com
DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53789>



1. Introducción. Las migraciones en la actualidad.

El estudio que aquí presentamos no es un trabajo sobre migraciones, sino un análisis sobre los desafíos, retos y consecuencias que los movimientos migratorios, en especial los irregulares, pueden producir en la seguridad de la Unión Europea. Para ello partimos del estudio de la primera Estrategia de Seguridad que se publicó en la Unión Europea en 2003 y que tenía por objetivo la prevención de una serie de fenómenos que podrían afectar la seguridad de los países componentes de Schengen, abordando los problemas que fueran surgiendo en un mundo cada vez más interconectado y que afectara a la UE. Se hará una breve incursión en el intento de renovación de la Estrategia de Seguridad en el año de 2008, para pasar luego, a analizar la propuesta de los Ministerios de Exteriores de cuatro países europeos y su pretendida puesta a punto de una nueva Estrategia con vistas a muy largo plazo y terminar nuestra investigación con las nuevas iniciativas de una Estrategia Europea de Seguridad, por parte de la representante de la política exterior europea, Federica Moguerini.

Como hemos venido señalando en diversos estudios², las migraciones actuales son un fenómeno único y de dimensiones mundiales. Lo reitera también el Consejo Europeo en la reunión de 28 de junio de 2016 cuando suscribe que: “la migración es un reto mundial que requiere una respuesta firme de la comunidad internacional”.³ En la actualidad, cerca de 250 millones de personas son migrantes por todo el mundo⁴, frente a los 232 millones del año 2013, de ellos aproximadamente el 10% son inmigrantes irregulares y 88 millones migrantes menores no acompañados en el mundo. La mayor parte de estos migrantes lo hacen para lograr mejores condiciones de vida de las que tienen en sus países de origen. A ellos hay que sumar 24 millones de refugiados que huyen de la guerra y 40 millones de desplazados internos, que han tenido que abandonar sus casas dentro de su propio país.

Como bien puede comprobarse por los datos de las agencias de ACNUR para el mundo y FRONTEX en el caso de la Unión Europea, la mayor parte de la migración mundial lo hace de forma regular o legal, es decir, con un permiso de entrada a un país extranjero. Por tanto, esta migración no está contemplada en las estrategias de seguridad de la Unión Europea, como potencialmente peligrosa. Sí lo es por el contrario la inmigración irregular, por la forma de entrada, por la vía que escogen para dirigirse a los países de destino y también por la vulnerabilidad que sufren en los países a dónde logran llegar.

En cuanto al número de migrantes irregulares que han entrado por las fronteras exteriores de la Unión Europea en este año 2016 y el pasado 2015 las cifras que nos ofrecen las agencias como FRONTEX Y ACNUR, son aproximadas. En primer lugar, porque no se han llevado registros fiables de entradas por las fronteras exteriores, el carácter oculto de la inmigración irregular dificulta cualquier tipo de cuantificación⁵, y en segundo lugar, porque las estimaciones no son estadísticas reales, y se basan en diferentes metodologías, unas cuantifican las entradas por fronteras exteriores marítimas solamente y otras cifras son de

² Ospina, Gloria Inés: “Los movimientos migratorios irregulares en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, en Marquina, Antonio (ed), (2015): *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante*. Madrid, UNISCI, pp. 487-525. Y Ospina, Gloria Inés: “La inmigración desde el Magreb. Un reto para la Unión Europea”, en Marquina, Antonio, (ed), (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI, pp. 253-292.

³ Reunión del Consejo Europeo. Secretaría General del Consejo Europeo. Bruselas, 28 de junio de 2016, p. 3

⁴ “Migración Internacional en su máximo histórico”. Banco Mundial. 2015, en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/12/18/international-migrants-and-remittances-continue-to-grow-as-people-search-for-better-opportunities-new-report-finds>

⁵ Comisión Europea: *Medidas Prácticas para la Reducción de la Migración Irregular*. Comisión Europea. Red Europea de Migración. ANEXOS. Octubre 2012.



entradas por fronteras marítimas y terrestres, con lo cual se pueden encontrar datos para el total de la Unión Europea de 1.039.000 migrantes irregulares⁶ que entraron en 2015, y de 1.015.078, para el mismo año, entradas de migrantes solamente para entradas por Grecia e Italia, según sean datos de FRONTEX o de ACNUR.⁷ En lo que va de año, la cifra es de 301.583 entradas sólo por mar, de inmigración irregular, en la Unión Europea, según estimación de la agencia de la ONU.

La globalización de las comunicaciones ha influido de forma general en el movimiento de personas por todo el mundo, de forma especial para todas las personas que buscan un empleo y las que aspiran a un mejor estatus de bienestar en países económicamente fuertes. El envejecimiento de las poblaciones y la reducción de la mano de obra en la mayor parte de los países desarrollados es también un incentivo que atrae a gran número de personas desde los países menos desarrollados. Según datos de la OIT⁸, una quinta parte de la población en los países desarrollados tiene 60 años y más, y según previsiones para el año 2050 la proporción se elevará a más del 30% de la población, mientras que en la mayor parte de los países en desarrollo menos del 10% de la población tiene 60 años.

La atracción que de forma particular ha ejercido la Unión Europea sobre sus vecinos, es una de las causas del movimiento migratorio que de forma desordenada se está produciendo con enorme presión desde hace unos años sobre las fronteras europeas. Unas veces por causa de la inestabilidad, pobreza e inseguridad de los países de origen de la migración, como la miseria en Kosovo y la tiranía en Eritrea, otras debido a la serie de conflictos que se incrementan en el vecindario, especialmente los de Siria, Irak, Libia, sin olvidar Afganistán. También influye en esos movimientos de inmigración la estabilidad, seguridad y libertad que ofrece un espacio como Schengen, del que se benefician 28 países de la Unión Europea y es polo de atracción para las poblaciones con menores recursos económicos y falta de seguridad en sus países de origen y sobre todo, la búsqueda de refugio, que impulsa a gran número de personas, solicitantes de asilo, a conseguir su objetivo sea por la vía que sea.

Una de las cuestiones que debe resolver la Unión Europea en conjunto es la puesta en práctica de un sistema de asilo y migración justo, equitativo y coherente, que sea vinculante a todos y cada uno de los países que forman Schengen,⁹ abandonando la discrecionalidad que tienen los Estados en este asunto.

La migración irregular es objeto de preocupación para la seguridad de cualquier país, y en este caso para la Unión Europea. Migración irregular de personas que viajan sin documentación que les autorice a vivir y a permanecer en otro país fuera del suyo propio, que se ponen en manos de “pasadores”, o mafias que los transportan de mano en mano, desde los países de origen hasta los de destino, si es que pueden llegar a contarlo. Mafias que, en la mayoría de los casos, están compuestas por personas cercanas, familiares, hermanos, tíos, vecinos, padres, amigos, que les prometen que el viaje es seguro y que llegarán a su destino. Una forma que les hace confiar en aquél o aquellos en quienes han depositado su esperanza. Les animan a salir de sus países para conseguir mejorar su existencia y les prometen un futuro

⁶ Según la agencia FRONTEX para el año 2015, en: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/> y <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>

⁷ “Refugees/Migrants Emergency Response-Mediterranean”. UNHCR, en: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

⁸ “Promover una migración equitativa”, Oficina Internacional del Trabajo. 105ª Reunión. (2016)

⁹ Véase el epígrafe: El Asilo Prioritario.



de auténtica abundancia¹⁰. Pero nada de eso resulta ser cierto. A cambio, les exigen el pago del viaje, que al principio no es demasiado costoso, pero que se va incrementando a medida que van avanzando en el camino y van cruzando fronteras. Migración abocada a toda clase de atropellos, a las que se les roba todo lo que tienen y no tienen, porque los viajes no son gratis, y las condiciones de riesgos son enormes, incluida la pérdida de la propia dignidad y la pérdida de la vida. La mayoría, por no decir todos, quedan endeudados de por vida con los traficantes de personas, y las familias que han dejado quedan enlazadas con las deudas que se han ido contrayendo a lo largo del viaje hacia el pretendido paraíso.¹¹

La característica por tanto de este 10% de los movimientos migratorios actuales es la ilegalidad de los mismos, el manejo por parte de *pasadores*, que son los que se benefician de este tráfico de personas, porque en sí mismo, es un tráfico ilegal de personas, mafias que saben perfectamente cuando hay que salir, por dónde hay que cruzar las fronteras y los que están marcando la pauta de las políticas de migración de los países occidentales, principalmente de la Unión Europea y de los Estados Unidos de América. Se caracteriza por el desorden, la vulnerabilidad en que transportan a los migrantes, los costes del viaje, que son desorbitantes, condenando al migrante a la *cuasi esclavitud*, la fórmula del atajo es la que predomina, cruzando clandestinamente las fronteras, donde cuentan con *facilitadores*¹², obligados a deshacerse de cualquier identidad, para evitar la deportación, y arriesgándose a vivir con total indefensión en los países de destino.

Otro tipo de migrantes son los denominados legales, con permisos de entrada, visados de turista y permisos de estancia de corto período. Entran por aeropuertos y puertos y se quedan en los países a donde fueron a hacer turismo, donde parece que no existe un seguimiento de los extranjeros que han entrado por alguno de los puestos fronterizos y no han vuelto a su país de origen. Aquí también se crea migración irregular y vulnerable, por la carencia de permisos, que abocan a esta migración a aceptar cualquier tipo de oficio o trabajo, sin tener derecho a reclamar ante injusticias, y a vivir clandestinamente.

Está la migración de trabajadores contratados en origen, de todo tipo, altamente cualificados, temporeros, investigadores, y podríamos incluir también a los estudiantes, que con todos los permisos necesarios para vivir sin miedo y con su identificación vigente, vienen para enriquecer a los países de destino, con su trabajo, con su emprendimiento y también para

¹⁰ Analistas sobre seguridad opinan sobre la falta de investigación con la que cuenta la UE respecto a la migración que está en camino hacia sus fronteras, lo que le hace muy vulnerable frente a la posición de las mafias que mueven las corrientes migratorias según los informes que les llegan por móviles o internet. Si la UE no tiene personal que se adelante en los datos o cifras de migrantes y les persuade de no arriesgar sus vidas por un espejismo, habrá siempre una asimetría de conocimiento. Se acusa también por parte de investigadores de universidades europeas a la UE, a los dirigentes de la UE de estar creando inestabilidad en las fronteras de los países vecinos, debido a sus cambiantes políticas de fronteras. Parkes Roderick: "Migration to Europe: the numbers game", *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*. n° 18, junio 2016, pp 2, en: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_18_Migration.pdf

¹¹ Al respecto existe un interesante y estremecedor reportaje publicado por el periódico el País: "Desierto del Sáhara: el otro Mediterráneo". En él se cuentan las increíbles experiencias de varios migrantes que trataron de llegar a la Unión Europea por medio de rutas clandestinas, dominadas por *pasadores o mafias* que se adentran al desierto del Sáhara de donde la mayor parte de los migrantes perecen en el camino, a causa de la falta de agua, agobiados por la arena que les traga, literalmente, o por los maltratos y abusos que sufren a manos de sus "pasadores". Los migrantes que pudieron contar sus experiencias lograron huir de ese infierno en lugares donde existían oficinas de la Organización Internacional de las Migraciones. Lucas, Angeles: "Desierto del Sáhara: el otro Mediterráneo" *El País*, 7 de enero de 2016, en: http://elpais.com/elpais/2015/12/09/planeta_futuro/1449663616_844803.html

¹² Comisión Europea: *Medidas Prácticas para la Reducción de la Inmigración Irregular*. Red Europea de Migración, octubre 2012. p. 7.



adquirir unos estudios y habilidades profesionales que les servirán más adelante para contribuir al desarrollo y prosperidad de sus países de origen.. Migración laboral que se extiende por todas las regiones del mundo, de los cuales el 48,5% se concentran en dos regiones, América del Norte y la Unión Europea.¹³ Migración que avalan todos los gobiernos y agencias internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, que apuestan por una migración laboral que podría equilibrar el envejecimiento de sociedades avanzadas y también equilibrar los beneficios para las economías en desarrollo y desarrolladas.¹⁴

Por tanto, debemos tener en cuenta que en este abanico de migrantes, los más indefensos de todos y los más abocados a una vida dominada por redes mafiosas en los países de destino es la migración denominada *irregular*. De ahí que sea este tipo de migración la que crea desafíos a la seguridad de los países a donde se dirige, no porque los migrantes en sí mismos no sean fiables, sino porque las circunstancias que les rodean les pueden llevar a ser “*carne de cañón*” de gente sin escrúpulos. En la misma situación se encuentra la migración de Menores No Acompañados.¹⁵

En la Estrategia de Seguridad de 2003 y la puesta al día de la misma en 2008 se califica a los movimientos irregulares como Delincuencia Organizada y son considerados como desafíos a la seguridad de la Unión Europea.

2. Una Europa segura en un mundo mejor.

Este es el título de la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003. En su preámbulo se manifestaba que, “Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea”.¹⁶

Europa había superado las contiendas que jalonaron su Historia, y más en concreto las dos contiendas mundiales que la llevaron a enfrentamientos sangrientos en su suelo en los primeros años del siglo XX, por tanto, era lógico que el optimismo envolviera el texto. Sin embargo, el mundo experimentaba cambios impredecibles y una interconexión cada vez mayor, en todos los aspectos, incluido el del movimiento de personas de forma irregular. Y por si fuera poco, los “mensajes contradictorios” desde el exterior de la Unión Europea, indicaban que la paz no era un hecho en sí, sino una voluntad de conseguirla. El sistema mundial se veía afectado progresivamente por el terrorismo, esencialmente de origen islamista, en variadas vertientes, y *lo sorprendente era el lenguaje que se acabó utilizando* en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003, muy al contrario de lo que se venía experimentando, en cuanto a seguridad, desde el año 2001, con el atentado a las torres gemelas en septiembre de ese mismo año, en Nueva York.

Con la perspectiva que se anunció por parte de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, se configuraba un mundo, con la Unión Europea, como espacio libre de conflictos, polo de atracción, para todo el mundo, y “*baluarte de estabilidad*”. Por tanto, se dio la imagen de la UE como de “paraíso” a donde todo el que lo quisiera se podía dirigir para resolver sus problemas.

¹³ *Promover una migración equitativa*. Oficina Internacional del Trabajo. 105ª Reunión.(2016)

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Véase el epígrafe: Menores No Acompañados: Una Grave Responsabilidad Europea.

¹⁶ Preámbulo de la Estrategia Europea de Seguridad. 2003, *Una Europa Segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.



No sólo era un sitio seguro para todo el necesitado de protección, sino que los avistados “pasadores” de migración irregular vieron cómo poder montar su negocio aprovechándose de la necesidad de sus compatriotas y de los refugiados que huían de los conflictos.¹⁷

2.1. Las migraciones en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

Se enfatizaba que esta Estrategia de 2003 era una herramienta que la Unión Europea debía darse para asumir la responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y contribuir a la construcción de un mundo mejor.

El contexto mundial en el que se ultima esta Estrategia está jalonado por la puesta en marcha del Tratado de Niza¹⁸, por las sombras que aún quedaban de la sangrienta Guerra de los Balcanes, (1991-2001), y en la que la Unión Europea fue una mera espectadora incapaz de comprometerse, y con el inicio de la Guerra de Irak.

A este respecto es importante enfatizar que, si la Unión Europea quiso comprometerse con la seguridad mundial, fue en parte como “acompañamiento” de la seguridad que garantizaban los Estados Unidos por medio de la OTAN. Así se reconoce en la propia EES, cuando se dice: “Estados Unidos, con una posición dominante como potencia militar, había desempeñado un papel esencial en la integración y la seguridad europeas, por medio de la OTAN”.¹⁹ Con lo cual se desprende que era importante para la UE implicarse un poco en la seguridad del mundo y apoyar así al país que tanto había hecho por Europa en el pasado y en la construcción europea.

Es decir, un mundo cada vez más convulso y una Unión Europea pretendiendo ser un Actor Global, en cuyo territorio reinaba la “paz”, promocionando también la resolución pacífica de los conflictos, antes que la prevención, pero con un “defensor” como los Estados Unidos que eran en esos momentos los que garantizaban la seguridad occidental.

En relación con nuestro tema, la Estrategia Europea de Seguridad 2003, considera los flujos migratorios irregulares como una de las vertientes de la Delincuencia Organizada, haciendo hincapié que “Europa era un objetivo de esta clase de delincuencia”. Manifestando también que este tipo de movimientos de migración irregulares representaban una amenaza interna para la seguridad de la UE con una dimensión exterior, manifestada por el tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, y armas. Haciendo hincapié en que todo estos tráfico

¹⁷ Primero fueron los propios vecinos de países como Senegal, Gambia, Mauritania, Malí, Guinea Conakri, Cabo Verde, Sierra Leona, Ghana, los que ofrecían la posibilidad de embarcar a los más jóvenes y aventureros, ofreciéndoles la oportunidad de una mejora en las condiciones de vida, luego serían grupos de mafias. Las madres en Senegal se dispusieron a evitar estos viajes, después de haber tenido noticias de naufragios y muerte de sus hijos, dedicándose a evitar que otras madres sufrieran lo que ellas habían padecido. El colectivo se llamó Colectivo de Mujeres para el desarrollo integrado y lucha contra la emigración clandestina, dirigido por Yayi Bayam Diouf. Movilización contra todos los que engañan a los jóvenes haciéndoles creer que van a llegar al soñado “paraíso europeo”. Véase: Ospina, Gloria Inés: “La inmigración desde el Magreb. Un reto para la Unión Europea”, pag. 259, en: Marquina, Antonio (ed), (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI, 500 pp.

¹⁸ Tratado de Niza. Por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos. (2001/C/80/01). Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 10.3.2001. El tratado fue elaborado por el Consejo europeo para modificar los tratados vigentes. Las principales reformas introducidas en el Tratado de Niza incluyen las cooperaciones reforzadas, cuestiones institucionales y la ampliación del uso de mayorías calificadas. El sistema de cooperaciones reforzadas, introducido en el Tratado de Amsterdam, fue fortalecido en Niza y facilitaba una integración más rápida y profunda.

¹⁹ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad 2003*, Bruselas 12 de diciembre de 2003.



podían tener conexiones con el terrorismo. Manifestando que la UE desde 2003 había logrado avances en la lucha contra este problema, en el contexto del Programa de la Haya de 2004.²⁰

Si tan seguros estaban de todos estos desafíos, ¿por qué la Unión Europea no actuó en consonancia con lo que predicaba? Si se consideraba a las migraciones irregulares como delincuencia organizada, por qué se ha dejado que el fenómeno avance y aumente en proporciones no deseables para la Unión Europea? ¿Por qué se ha dejado que el fenómeno se “pudra” de tal forma, que sean los traficantes de migrantes irregulares los que hayan tomado la iniciativa de sus “negocios”, desde 2001 hasta 2016?

Son cuestiones que hoy en día se intentan manejar desde una perspectiva de la “mala conciencia” que aqueja últimamente a gran parte de los habitantes de la Unión Europea, que los países por su cuenta no quieren abordar y mucho menos dar respuesta en coordinación con las Directivas que se han promulgado desde Bruselas para acometer este asunto de los flujos migratorios irregulares.

Volviendo a la Estrategia 2003, se enumeraban así mismo las causas que promovían todos estos tráfico irregulares, tales como el debilitamiento y fragilidad de los Estados, señalando que uno de los componentes de esta descomposición se encontraba en la producción de drogas que minaban las estructuras estatales. De igual manera, en conexión con los movimientos migratorios irregulares se evaluaban los tráfico ilícitos de mercancías como los diamantes, armas ligeras, maderas, que alimentaban conflictos en diversas partes del mundo. Se hacía también una reflexión de cómo todas estas prácticas ilícitas atacaban el imperio de la ley y al orden social. Se advertía sobre la posibilidad de que la delincuencia organizada podría llegar a dominar al Estado. Se hacía igualmente una enumeración de las consecuencias de esta delincuencia como por ejemplo el cultivo de adormideras, de donde se saca la heroína, cuyas mayores plantaciones se encontraban en Afganistán, donde su cultivo servía para pagar ejércitos privados. Heroína que se distribuía por medio de redes de delincuentes de los Balcanes, que en esos años eran responsables de la trata de mujeres. A todo ello se sumaba la piratería marítima, de la que se decía que se debía prestar mayor atención.

Los desafíos a la seguridad de la Unión Europea no hicieron más que ir empeorando, “el mundo libre” cada vez se complicaba más y los retos se globalizaban cada vez con más fuerza.

3. Algunos de los retos que la UE debió tener en cuenta.

Desde los años noventa, los movimientos migratorios irregulares venían constituyendo un reto importante para la Unión Europea, especialmente los procedentes de los países del Magreb, a lo que se unió los desplazamientos de refugiados inducidos por las guerras de los Balcanes que afectaron al espacio Schengen, creado en 1985 y que había empezado a funcionar en 1995.

Reto en cuanto a seguridad, como orden público, por la entrada irregular de personas por las fronteras exteriores de una asociación de 28 Estados, que habían “eliminado” sus fronteras interiores entre ellos.

²⁰ El contexto en que se promulga la EES 2003 es claramente de apertura de fronteras para las transacciones comerciales y la inversión, el desarrollo tecnológico y la expansión de la democracia, lo que producía una interacción de los aspectos internos y externos de la seguridad, así como la intervención de grupos no estatales en los asuntos internacionales.



Reto en cuanto a aspectos sociales, con migrantes en situación precaria, sin identificación la mayoría de ellos, porque la han perdido, se la han robado los mafiosos que controlan los flujos migratorios, o porque la han querido ocultar para evitar así la deportación a sus países de origen. Abocados en la mayoría de los casos a vivir de la mendicidad, de la ayuda social o de la propia delincuencia, con mafias que controlan en muchos casos a esta migración y que la dirigen a la prostitución o a la delincuencia en general. Sin contar los que puedan ser dirigidos hacia la delincuencia terrorista.

Reto para la economía, pues la inmigración irregular abastase a la denominada “economía sumergida”, que evade los impuestos que los demás ciudadanos estamos obligados por ley a pagar.

Reto también en cuestiones culturales, pues la mayoría de la inmigración procede de países con valores culturales contrarios a los que se defienden en la cultura europea, con normas que se rigen por la religión que envuelve todo su aspecto social, desde la política a la vida privada. Aspectos que en la UE se han eliminado paulatinamente, creándose sociedades con separación de Iglesia y Estado, con sociedades civiles, donde predomina la laicidad, y en donde el derecho de familia está claramente insertado en las leyes nacionales. Cuestiones que se deberían haber tenido en cuenta en las relaciones con los países vecinos, especialmente con los del Magreb y África, donde los productos culturales y los valores culturales son divergentes respecto a los europeos.

Con el agravante, de que estos migrantes de origen islámico no aceptan prácticamente ninguna de las costumbres de la UE. Desde la comida, solicitando otro tipo, hasta las costumbres más democráticas, como es que las mujeres en puestos de dirección no son aceptadas por ellos para dirigirlos. En este sentido es muy elocuente la petición que hacen de que las mujeres policías europeas deben ser apartadas de todos los puestos que les corresponda mandar a un musulmán que ha venido a la UE. Esto sucede en casi todas las Comisarías en donde hemos tenido ocasión de investigar.

4. Precedentes para la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad en 2008.

En cuanto al tema migratorio se refiere, 2005 fue un año que puso en alerta no sólo a las autoridades españolas sino también a las de la Unión Europea. Desde 2001 la inmigración irregular iba año a año en aumento y los puntos de entrada a Schengen eran las costas italianas, las costas griegas y principalmente por Ceuta y Melilla, ciudades españolas frontera exterior de la UE en suelo africano. Con la “*regularización de inmigración clandestina*” del año 2005, y la puesta en marcha de Planes Estratégicos para la Integración, España se convertía en un punto atractivo para la inmigración irregular procedente de África, que gracias al efecto “*tapón*” ejercido por Marruecos había descendido significativamente, pasando de 10.042 personas que llegaron en el primer semestre del año 2004, a 6.361 en el mismo semestre de 2005.

Si para España disminuía la inmigración irregular, para Marruecos cada día representaba un problema. En este país de “tránsito de la inmigración irregular” se iban concentrando personas procedentes de Nigeria, Malí, Mauritania, Niger, Argelia y Libia, como consecuencia directa del blindaje electrónico del Estrecho y Canarias que produjo un “cuello de botella” en la frontera con Ceuta y Melilla, dando lugar a sucesos dramáticos por el asalto por la fuerza de la frontera con Ceuta y Melilla.²¹

²¹ España procede a reforzar la frontera con Marruecos y envió efectivos pertenecientes a la Legión y a los Regulares. El ministro del Interior, José Antonio Alonso y su homólogo marroquí Mustafá Sahel, estuvieron de



En 2006: Llegada masiva de inmigración irregular a Canarias. El blindaje del Estrecho obligó a los inmigrantes irregulares a buscar rutas más al sur y más peligrosas. Rutas que partían directamente de las costas de Senegal y de Mauritania, en cayucos, que daban la seguridad de arribar a Canarias, suelo europeo. Este año 2006 llegaron 31.000 inmigrantes a las islas Canarias, lo que alarmó al gobierno del presidente Rodríguez Zapatero, con la consiguiente reunión de su vicepresidenta, María Teresa Fernández de la Vega con el presidente de la Comisión europea, Durao Barroso, el vicepresidente Franco Frattini y con la Comisaria de Asuntos Exteriores, Benita Ferrero-Waldener, para analizar la situación, quienes le prometieron toda la ayuda que necesitara España.²²

La petición de ayuda por parte de España, vino a reforzar la idea que se venía proponiendo desde los Consejos de Niza y Laeken, respecto a cómo acometer el complejo tema de la inmigración, también tenido en cuenta en el Programa de Acción de la Haya 2005-2010, referente a la toma de posición de la Unión Europea, por medio del Consejo y del Parlamento para ir implantando una política común de inmigración, por lo que la legislación nacional de los 27 estados miembros, tendría que adaptarse a favor de la comunitaria.

Este mismo año se acuerda por parte de la Comisión Europea un Plan de Política sobre inmigración legal, se publica también una Comunicación sobre el nexo entre migración y desarrollo y otra Comunicación que propone un programa común para la integración de inmigrantes.²³

Cabe destacar que es un año en que se inician las cumbres y reuniones que tendrán en cuenta a África, en su conjunto, dando como resultado la Conferencia Euroafricana de Migraciones, celebrada en julio de 2006 en Rabat y también la reunión ministerial entre UE y África, sobre migraciones y desarrollo que tendría lugar en Lisboa, en noviembre del mismo año. Reuniones donde se sientan las bases para la acción conjunta dirigida a la lucha contra la inmigración irregular y las causas profundas de las mismas.

En 2007: Año del inicio de la crisis financiera mundial, crisis que afectó directamente a la UE, y con mayor virulencia a los países del sur, como Italia, Grecia, España y Portugal, precisamente los tres primeros frontera exterior de Schengen a donde se dirigían los flujos migratorios irregulares. Año también de la aprobación del Tratado de Lisboa, que iba a constituir la Carta Magna de la nueva Unión Europea o “*más Europa*”. El capítulo 2, artículo 62, está dedicado a las Políticas sobre *Controles de Fronteras, Asilo e inmigración*. Entre los cometidos se indicaba que la Unión Europea “garantizaba los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores”, así como se comprometía a “instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores”.

En relación a la política de asilo, la Unión Europea se comprometía a desarrollar una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a toda persona procedente de un tercer país que necesitara protección internacional y garantizando el respeto del principio de no devolución.

acuerdo con el refuerzo fronterizo, que también se implementó por parte marroquí, con 1.600 efectivos de seguridad. Medidas disuasorias que sirvieron para que por las costas andaluzas disminuyera también la inmigración irregular.

²² Ministerio de la Presidencia: “15 Medidas urgentes de la UE contra la inmigración ilegal” Vicepresidencia Primera del Gobierno. Centro de Prensa, 24 de mayo de 2006.

²³ *Comunicación de la Comisión sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países*. Bruselas 19.7.2006



También se comprometía, por el Tratado de Lisboa, a que el Parlamento y el Consejo adoptarían, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluyera:

- a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;
- b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;
- c) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;
- d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo.

Incluía también la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas solicitantes de asilo o protección subsidiaria o temporal.

Es precisamente este año cuando se refuerzan los compromisos sobre la lucha contra las causas profundas de las migraciones irregulares en la Cumbre Europa-África-Europa, celebrada en Lisboa el 9 de diciembre de 2007.

Se conocían los desafíos que las migraciones irregulares lanzaban a la seguridad de la Unión Europea, se habían estado elaborando y celebrando infinidad de reuniones, cumbres y encuentros para dar una solución a todo estos temas, se recogía en el Tratado de Lisboa todo la batería de medidas que en estos momentos se está volviendo a retomar en Bruselas para dar una salida medianamente digna a este embrollo en que se ha metido la Unión Europea con el tema complejo y sangrante de las migraciones irregulares y los solicitantes de asilo, y llegamos a 2016 y todavía parece que no se han tomado en cuenta seriamente las propuestas y buenas palabras que llenan las Directivas de la Unión Europea sobre cómo abordar el tema de las migraciones en general y de sus causas profundas.

5. El Sahara: ¿Espacio opaco para la delincuencia?

Este es otro de los asuntos que no se aborda de forma decidida y franca. Desde el año 2005, cuando se produjo la crisis migratoria en las ciudades españolas de Ceuta y de Melilla, debido al tapón que se ejercía en Marruecos, junto con las medidas disuasorias del blindaje electrónico del Estrecho y Canarias, se dieron las voces de alarma, por parte de investigadores, especialmente magrebíes, que conocían ya lo que estaba sucediendo en el desierto del Sahara. Un espacio transformado por efecto de la globalización, en opinión del profesor Alí Bensaad, Geógrafo y profesor de la universidad de Provence e IREMAN, “lugar donde la distancia ha afectado a todas las configuraciones espaciales”, especialmente las que actuaban como señales que canalizaban e impulsaban el movimiento de personas. “El rodeo sahariano”, como lo califica, era uno de los más desatendidos²⁴. Lugar cruzado por innumerables camiones-catedrales, que se perdían en el desierto, yendo cargados con 100 y hasta 200 personas. Este movimiento de personas por el desierto del Sahara se había convertido en el mayor que se conocía en el mundo. Movimiento perjudicial por lo clandestino, que iba convirtiéndose en más informal, deslizándose por un espacio periférico y extremadamente opaco. Estas últimas características, periférico y opaco le han convertido en uno de los principales itinerarios para llegar a la Unión Europea, hasta el punto que, como indicaba Bansaad, “podía convertirse en un grave riesgo geopolítico y social, tanto para el Magreb como para la Unión Europea y para el resto de África”. Lo más preocupante es la transformación paulatina que van experimentando las redes de inmigrantes irregulares en

²⁴ Al respecto consultar el capítulo sobre el Sahara y Mali, en este mismo número.



redes que sostienen a la delincuencia organizada, aunque los migrantes no sean conscientes de ello.²⁵

6. Revisión de la EES en 2008. ¿Por qué?

En el preámbulo del Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, de 11 de diciembre de 2008 se dice: “A los cinco años de la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, pesan sobre la Unión Europea más responsabilidades que en ningún otro momento de su historia”.²⁶

La Unión Europea también se había ampliado y por medio de ello había extendido la democracia y la prosperidad a todo el continente. Se vislumbraba una estabilidad también respecto a los países vecinos tanto del Este como del Sur. Sin embargo, los retos y amenazas que la Unión Europea debía enfrentar se habían vuelto más complejos e interdependientes

De acuerdo con los principios de las Naciones Unidas se ponía énfasis en la prevención de los conflictos, pero se seguía actuando para su resolución de forma pacífica. En cuanto a la seguridad se enfatizaba que “si queremos proteger nuestra seguridad y responder a las expectativas de nuestros ciudadanos”, deberíamos estar en condición de determinar los acontecimientos. Entre los principios que se esgrimían, basados en la Carta de las Naciones Unidas y en los compromisos de la OSCE, la Unión Europea debía “tener claro que el respeto de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de los Estados y la resolución pacífica de los conflictos no son negociables”. Para luego dejar claro que no era admisible que las cuestiones territoriales se resolvieran con amenazas o el uso de la fuerza militar en ningún lugar.

A este respecto es muy elogiable que la UE mantenga estos principios, pero es un contrasentido respecto a las fronteras del espacio Schengen donde no parece que haga respetar su soberanía.

Con esta Estrategia Europea de Seguridad 2008, el Consejo Europeo no pretendía sustituir la anterior del año 2003, sino **reforzarla**, ante los retos y principales amenazas que en esos años se habían acentuado. Así lo reconoce la Estrategia Europea de Seguridad 2008, cuando subraya que: “el fracaso de los Estados afecta a nuestra seguridad en forma de delincuencia, de inmigración ilegal (sic), y en los hechos de piratería. El terrorismo y la delincuencia organizada han evolucionado y representan un nueva amenaza, incluso en el seno de nuestra propia sociedad”.

En lo que a nuestro tema se refiere, las migraciones irregulares se incluían ahora en un apartado titulado: Terrorismo y Delincuencia Organizada, como un todo, sin especificar más nada, cuestión que en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, era considerado como un tráfico de personas. Se promulgaba en el mismo texto que era muy importante redoblar los esfuerzos de la lucha contra la radicalización y la captación de terroristas, haciendo frente a las ideologías extremistas y persiguiendo la discriminación. Ponía como ejemplo la

²⁵ Bensaad, Ali: “Le Sahara, vecteur de mondialisation”, *Maghreb-Maachrek*, n° 185 (Otoño 2005), pp.7-12 y “Les migrations transsahariennes. Une mondialisation pour la marge”, *Maghreb-Maachrek*, n° 185 (Otoño 2005), pp. 13-36. El Informe sobre Migraciones del año 2013, al analizar las rutas de la migración a escala mundial, no nombra la que tiene lugar por el desierto del Sahara. En: “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo”. *Organización Internacional para las Migraciones*. (OIM), Ginebra (2013).

²⁶ *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Bruselas 11 de diciembre de 2008



importancia del diálogo intercultural, en foros como el de la Alianza de Civilizaciones. Igualmente se hacía referencia a este tema en el apartado sobre el Cambio Climático, considerando que las migraciones irregulares y los refugiados crecerían en forma exponencial, ya que este asunto del clima era “un multiplicador de amenazas”, y por consiguiente afectaría directamente a la seguridad de la Unión Europea, como un factor de inestabilidad.²⁷

En cuanto a la promoción de los valores europeos en su vecindario por medio de la Política Europea de Vecindad, y más concretamente hacia el Mediterráneo, se hacía una evaluación un tanto pesimista en la EES 2008, porque siendo una zona de importancia y fuente de oportunidades para la UE, se consideraba que planteaba muchos problemas complejos, entre los que se enumeraban la insuficiencia de las reformas políticas y las “migraciones ilegales” (sic.).

A este respecto, cabe añadir que se fundaban las esperanzas en la acción que pudiera llevar a cabo la Unión por el Mediterráneo, iniciada en julio de 2008, que pudiera dar un impulso político renovado para acometer estos procesos con los vecinos del sur, a través de un programa de trabajo amplio, que incluyera entre otras cosas, la seguridad marítima, la energía, el agua y las migraciones.

Debemos también decir que, visto los empujes migratorios de los últimos años, especialmente a partir de 2015 hasta la fecha en que se publique este estudio, los resultados en cuanto a ordenar los flujos migratorios desde los países del Magreb, son nulos. Con el agravante de poner en cuestión la política de migración y asilo de la Unión Europea.

En diferentes contextos se incluía el asunto de las migraciones, pues no en vano se aseguraba en ambas EES que sin seguridad no había desarrollo. Concretamente, en el apartado titulado: *Relación entre seguridad y desarrollo*, se especificaba que como se reconoció en la EES 2003 y en el consenso europeo sobre desarrollo de 2005, no podía existir desarrollo sostenible sin paz y seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no se podría lograr una paz sostenible.²⁸

7. Contexto mundial de Informe de aplicación de la Estrategia 2008.

El mundo iba cambiando y los desafíos eran cada vez más complejos. La denominada “era Bush” estaba desapareciendo. Al año siguiente, con la nueva administración americana del presidente Barak Obama se daba paso a la “retirada o intento de desenganche” de todos los conflictos en los que los Estados Unidos participaba con tropas. La sensación que se creaba era de ir hacia una progresiva y deseada paz universal. Sin embargo, con la progresiva retirada de los Estados Unidos y sus socios de la OTAN de los centros de conflictos, incluso con su sólo anuncio, las fuerzas enemigas fueron recolocándose en el escenario del conflicto. Un ejemplo son Afganistán e Irak. Lugares que se convirtieron en estos últimos años en sitios

²⁷ Desde el año 2008 con la publicación del libro Marquina Antonio (ed) (2008): *Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid*, Madrid, UNISCI, se puso el acento por primera vez, en nuestro país, sobre la importancia y la repercusión que tendría en los movimientos de personas, a no muy largo plazo, el proceso denominado cambio climático. En el prólogo del mismo se señalaba que: “es un libro que trata de ser innovador, (...), en la aproximación al tema migratorio abordando las variables medioambientales e integrándolas como uno de los hilos conductores más significativos que a medio plazo incidirá en el incremento de los flujos migratorios procedentes del África Subsahariana”.

²⁸ Esta condición a la que se alude se lleva repitiendo en todos los documentos y Estrategias Europeas de Seguridad que se han elaborado desde 1992. ¿Por qué ha habido tanta dejadez en este asunto, tan importante para el bienestar de nuestros vecinos, que es el bienestar nuestro? Véase al respecto el epígrafe: Promover los valores europeos a su vecindario, ¿Error o acierto? Epígrafe 8.



invivibles, y, por lo tanto, desde los cuales, hoy en día, proceden la mayoría de los migrantes irregulares que intentan acceder por las fronteras exteriores de Schengen. Países vecinos como Pakistán son otro de los puntos de procedencia de esta migración irregular, que recoge también los migrantes irregulares desde Afganistán, con el agravante de que son las autoridades de puestos fronterizos con Irán las que facilitan documentación falsificada para las mafias. También participan de estos negocios gran cantidad de ciudadanos turcos.²⁹

Durante el segundo semestre de 2008, bajo la presidencia francesa de la UE, se vuelve a hacer hincapié en la importancia de desarrollar una política europea global en el ámbito migratorio. Para ello nada mejor que la propuesta de un Pacto europeo sobre migración y asilo en el marco del Consejo Europeo.³⁰ Pacto destinado a sentar las bases de una política común reforzada con un espíritu de responsabilidad y solidaridad, en donde se incluían cuatro dimensiones del enfoque global de las migraciones, como eran: mejor organización de la inmigración legal, lucha más eficaz contra la inmigración ilegal, fomento de una estrecha colaboración entre los países de origen, tránsito y destino de los inmigrantes, y mejorar los controles de fronteras exteriores de Schengen.

Se llamaba la atención sobre la importancia de la coordinación en el seguimiento de las Directivas del Consejo Europeo, sabiendo que “en un espacio de libre circulación de personas, como es el espacio Schengen, las decisiones tomadas por unos, repercuten en los otros estados”.³¹

El primer paso para conseguir tan deseado pacto europeo para la inmigración fue la aprobación por la Eurocámara de la Directiva de Retorno, de 18 de junio de 2008. Con ello se promovía el retorno voluntario de inmigrantes ilegales (sic), procedentes de países no comunitarios. Se volvía a remarcar la importancia de promover la migración regular y perseguir la irregular.

Período de progresos en la globalización a escala mundial. Si antes la mundialización se inscribía en el ámbito económico esencialmente, ahora el progresivo avance de la tecnología permitió que la interconexión fuera real, no sólo para el progreso sino también para el delito. Por tanto, una interconexión global de riesgos y amenazas³².

8. Promover los valores europeos a su vecindario. ¿Error o acierto?

La Política Europea de Vecindad, en su punto 8, sobre migración y movilidad, destaca que es “un punto clave para la cooperación de la Unión Europea y sus socios vecinos”. De ahí la importancia que se le suele dar a los encuentros entre los países de ambas orillas del Mediterráneo en materia de inmigración, especialmente ahora que la situación en Libia está propiciando una salida ingente de migrantes con destino a las costas italianas. Esta política se centra especialmente en los beneficios de la movilidad para la educación, la cultura y la ciencia y respecto a la inmigración irregular, indica que es un desafío común. Para

²⁹ Estudios sobre el modus operandi de las mafias de la migración clandestina, revelan las ganancias y la forma de dirigir los flujos migratorios hacia la Unión Europea. Desde Pakistán-Irán y hacia las fronteras Schengen en rutas clandestinas, terrestres, andando y en lanchas. Total del viaje 8.000 euros. Utilizando a los migrantes como jefe de expedición para no ser arrestados por las autoridades. En: *Study on smuggling of migrants. Characteristics, responses and cooperation with third countries. Case study: Pakistan, Turkey, Greece.* European Commission. 2014

³⁰ *Pacto europeo sobre migración y asilo.* Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 24 de septiembre de 2008

³¹ *Una Europa que actúa para hacer frente a los desafíos actuales. Programa de Trabajo,* Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea. 1 de julio-31 de diciembre de 2008

³² Véanse los capítulos de esta misma publicación dedicados a toda esta serie de amenazas.



hacer frente a este desafío se introduce en los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad³³, en el ámbito de la Justicia y de Asuntos de Interior, una serie de aspectos, que abarcan desde la cooperación estrecha en la gestión de fronteras, la migración y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de seres humanos, el tráfico de estupefacientes y armas y la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero y los delitos económicos y financieros. Nuevamente se ponen de relieve los temas reiterados durante años, pero a los que no se da solución de forma seria.

Como lo indicamos anteriormente, la Unión Europea en sus relaciones con los países vecinos ha tenido como objetivo conseguir la estabilidad, la buena vecindad y la prosperidad de los mismos, basados en los “intereses mutuos y los valores compartidos”, para lo cual estimó oportuno la necesidad de ampliar el abanico de la Política de Vecindad no sólo a los vecinos de las repúblicas de la antigua Unión Soviética, como lo hizo en 2003, sino también a sus vecinos del Magreb meridional, que además de compartir valores europeos con los vecinos de la margen sur del Mediterráneo, se proponía también el ordenamiento de los flujos migratorios procedentes de países como Marruecos, Argelia, Túnez y Libia. Para conseguir la estabilidad y la seguridad la Unión Europea ofrecía un marco de relaciones privilegiadas, fundamentadas en valores como la democracia, los Derechos Humanos, el estado de Derecho, el buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible, y fomento de buenas relaciones de vecindad.

Lo más llamativo a nuestro entender, es que la Comisión “mantuvo conversaciones exploratorias” con los socios de Europa oriental y el Mediterráneo meridional que tenían acuerdos de Colaboración o de Asociación con la Unión Europea para abordar la concepción de esta política de vecindad, y todos mostraron “interés por esta política de vecindad”, dando sus puntos de vista sobre sus prioridades que se abordarían en los planes de acción.

Lo que sí queda medianamente claro es que a medida que iba avanzando la ampliación de la Unión Europea, se precisaba una política preventiva para evitar la aparición de “nuevas líneas divisorias entre la Unión Europea y sus vecinos”, para lo cual nada mejor se le ocurrió a los dirigentes de Bruselas que “ofrecer a estos la oportunidad de participar en diversas actividades de la Unión Europea”, por medio de una mayor cooperación en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y la cultura.

Además, se recomendaba igualmente el “fomento de la cooperación e integración regionales, como medio para resolver ciertos problemas que se planteaban en las fronteras exteriores de la Unión Europea ampliada”, concretamente para el Mediterráneo meridional se proponía que por medio de la Asociación Euromediterránea (el llamado proceso de Barcelona) se aprovecharan la totalidad de beneficios de esta asociación, para fomentar las interconexiones de infraestructuras y redes, en particular las de energía y desarrollar nuevas formas de cooperación.

Los promotores de esta política presuponían que con esta política de vecindad, además de una mayor integración regional, apoyándose en los logros que tenía la Asociación Euromediterránea, en el ámbito del comercio, se apuntaban, de paso, los esfuerzos para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad³⁴ en el Mediterráneo y Oriente Próximo.

³³ Que son uno de los elementos vertebradores de la Política de Vecindad de la UE.

³⁴ Desde 1992 se tuvo la posibilidad de prevenir todos los problemas que hoy tenemos en los países del norte de África y especialmente en el Sahara en su conexión directa con Libia, por no mencionar Oriente Próximo y su



La idea central de la Política Europea de Vecindad, como lo recoge el documento citado, era “contar con un anillo de países que compartan valores y objetivos fundamentales de la UE”. Por medio de una cooperación estrecha, por medio de la integración económica y política. Los Planes de Acción constituían un primer paso para la realización de este objetivo y definían el camino a seguir en los próximos cinco años.

Tanto la Asociación Euromediterránea como luego la Unión por el Mediterráneo se propusieron unos objetivos que en su momento parecían alcanzables para afrontar el desequilibrio entre las dos orillas del Mediterráneo producidas por las inestabilidad entre los Estados y por los flujos migratorios, así como dar un nuevo impulso político y comercial al Mediterráneo, con el fin de construir un intercambio socio-cultural, cuyos protagonistas fueran las actores económicos. De los propósitos a la realidad, vemos que distan de haberse conseguido.

A este respecto, la pregunta que se plantea es la siguiente: ¿Son comunes estos valores propuestos por la Unión Europea para la Política de Vecindad entre las dos orillas del Mediterráneo? La respuesta es claramente negativa, pues los valores culturales no son los mismos aunque así lo puedan hacer creer los productos culturales. Comprendemos que la Unión Europea en su legítimo deseo de tener vecinos con gobiernos estables haya promulgado esta carta de buenas prácticas, que podían haber garantizado un armonioso entendimiento entre las dos orillas del Mediterráneo.

Sin embargo, como lo apunta muy acertadamente el artículo de la profesora Mercedes Guinea, en el libro *La Unión Europea y el Magreb*³⁵, “las disparidades y las brechas, no sólo económicas, políticas, culturales, sino también religiosas con el progresivo aumento del islamismo fundamentalista, han impedido que esta “buena y deseada práctica” no se haya visto realizada”.

Las relaciones políticas de la Unión Europea con el Magreb se han centrado sobre todo en la seguridad y en los intercambios comerciales. Siempre se ha necesitado de esta vecindad que además tiene lazos fuertes sobre todo con países como Francia e Italia antiguas metrópolis coloniales.

Igualmente, los países magrebíes han necesitado de la Unión Europea como un vecino potenciador de su desarrollo e intercambios comerciales, en mayor o menor medida dependiendo de los países y de su política interna. Así, Marruecos y Túnez han estado siempre más dispuestos al acercamiento con Europa, que Argelia que ha tenido una política más recelosa a los cambios impulsados desde el exterior.

“cuasi eterna disputa”, hoy agravada con la guerra en Siria. Entre los siete principios de la Declaración de Petersberg prevalecía la idea de “crear un área de confianza y estabilidad”. Los riesgos en esta área vendrían principalmente de la “desestabilización del Sur, provocada por la proliferación de armas de destrucción masiva, el acceso al poder de grupos radicales, la presión demográfica, el subdesarrollo económico y las fracturas culturales”. Véase: Sánchez Mateos, Elvira: “La Seguridad Global en el Mediterráneo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 57-58, (2002), p. 10

En el apartado sobre Delincuencia organizada, ya lo recoge la Estrategia Europea de Seguridad en 2003 y al respecto se indica que Europa es un objetivo primordial de este tipo de delincuencia como amenaza interna a la seguridad europea con una dimensión exterior vinculada al tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes “ilegales” (sic) y armas, que conforman las actividades lucrativas de las bandas de delincuentes. Concluía: “Puede tener vinculaciones con el terrorismo”. Véase: *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas 12 de diciembre de 2003.

³⁵ Guinea, Mercedes: “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia ante un entorno cada vez menos homogéneo y más hostil”, en: Marquina, Antonio (ed) (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI, pp. 423-456.



En todo este deseo de buena vecindad no se ha tenido en cuenta la asimetría de las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo. Por una parte están los países de la Unión Europea que se distinguen por presumir de Estados laicos, en donde hay separación de Iglesia y Estado, las sociedades se caracterizan por tener regímenes democráticos, elegidos por los ciudadanos, con separación del poder ejecutivo, legislativo y judicial, funcionen más o menos bien estos poderes, cuya economía se basa en las reglas de la economía de mercado, con sociedades que se caracterizan por la tolerancia, donde las mujeres y los hombres se dicen que tienen los mismos derechos. A todo esto hay que añadir que son países cuya política demográfica se caracteriza por tener unas tasas de natalidad bajísimas, con la consabida tasa de envejecimiento muy alta.

Por el contrario, los países de la ribera sur del Mediterráneo, se caracterizan por ser estados con una influencia importante de la religión islámica que conforma la sociedad civil y también la esfera política, a la que da legitimidad, con valores culturales muy alejados de los europeos, donde la mujer todavía no ha alcanzado un grado de igualdad con el hombre, y países cuyos regímenes distan bastante de ser del todo democráticos, incluso hacen alarde de no querer adoptar las características de los países europeos, aunque sus poblaciones anhelan la seguridad y la democracia que distinguen a la Unión Europea. A todo esto hay que añadir que en política demográfica se distinguen por ser sociedades muy jóvenes, con una tasa de natalidad cercana al 3 por mil y con una media por edad de los 15 a 25 años de cerca del 60 % de la población.

Con esta asimetría en valores culturales, en los cuales la Unión Europea no ha tenido en cuenta la “reciprocidad” para conseguir un mínimo respeto por las actividades religiosas de las diferentes confesiones europeas en países musulmanes, sin embargo, sí se ha lanzado a ofrecer unos alicientes europeizantes auspiciando unas relaciones con los vecinos del sur del Mediterráneo que tienden a ser más políticas *paternalistas*, que de otro nivel, porque se indica que es lo que se debe conseguir, pero sin preguntar si los habitantes de esas naciones lo quieren o no. A este respecto podemos analizar los objetivos y logros de la Política Europea de Vecindad en su vertiente de migración, así como los instrumentos que la Unión Europea tiene para lograr una migración ordenada, pero que no parece que se hayan puesto en funcionamiento, porque lo que se evidencia es una improvisación en la puesta en marcha de todas las medidas relativas a ordenar los flujos migratorios, y más grave todavía, la Unión Europea, desde Bruselas da la impresión de ir siempre arrastras de las tragedias de la inmigración en el Mediterráneo.

La política de vecindad debía haber tenido en cuenta más los valores culturales de las dos orillas, pues ni los países europeos son el Magreb, ni el Magreb es la Unión Europea. Conocer a los vecinos es lo más importante, no regalar nuestros logros a cambio de nada.

En cierto sentido son unas relaciones inducidas por la euforia de la ampliación de la UE, sin tener en cuenta que hay que buscar la forma de conseguir unos valores que regalados no se aprecian, ya que la democracia en los países europeos se ha conseguido a base de mucho sufrimiento y de muchos años de fracasos y de privaciones y de “lucha por la participación ciudadana”. La historia europea ha sido larga en la consecución de las libertades y la seguridad jurídica de la que ahora disfrutamos, así también el tema de los Derechos Humanos se han promulgado como una carta de intenciones gracias a la privación de libertad que sufrió Europa, especialmente durante las dos guerras mundiales.



9. La Alianza de Civilizaciones como puente quebradizo para acercar posiciones.

En septiembre de 2004, en la 59ª Asamblea General de la ONU, el ex presidente José Luís Rodríguez Zapatero propuso una alianza entre Occidente y el mundo musulmán con el fin de combatir el terrorismo internacional por un camino que no fuera un enfrentamiento militar. A esta propuesta se sumó el primer ministro turco Recep Tayyip Erdogan, y se sumaron una veintena de países asiáticos, suramericanos y africanos, en especial la Liga Árabe. En el año 2010 se une a esta iniciativa el presidente Barack Obama.

En lo que a nuestro estudio se refiere, no es válida la Alianza de Civilizaciones, porque los campos de acción prioritaria donde se incluyen las migraciones son los Programas Plural Plus, Programas para restablecer la confianza, Comunidad online sobre migración legal e integración, que hacen referencia solamente a las migraciones regulares de estudiantes y trabajadores cualificados.

Por otra parte, es un diálogo “asimétrico”³⁶ entre dos concepciones del mundo muy diferentes, con un “pilar” en Europa y el mundo occidental, que reniega de la religión en general, mientras que el otro “pilar”, está representado por un mundo totalmente impregnado del factor religioso, que vertebra las sociedades desde la intimidad hasta la vida pública, con sociedades incluso teocráticas, como es el mundo islámico.

Se puede subrayar, como lo afirma el profesor Marquina, que, “Este planteamiento, precisamente por su asimetría, puede percibirse e incluso también llegar a definirse como una forma de extremismo que se dice querer combatir”

Es un diálogo también dispar porque va de arriba hacia abajo y no al contrario. Y también porque no se comprometen a nada. Es un foro de amigos “con planteamientos superficiales”, que en el tema que nos ocupa no ha contribuido a potenciar las migraciones ordenadas, pero sí con un costo para el contribuyente, que está pagando “iniciativas convertidas en auténticos divertimentos”.

10. Las revoluciones árabes

El estallido de protestas populares que se inició en Túnez a partir del 17 de diciembre de 2010 y que en pocas semanas se extiende por todos los países del Magreb, avanzando por Egipto y llegando hasta Siria, hizo tener la esperanza en la Unión Europea de una pronta democratización del mundo musulmán, con todos los valores occidentales que ello conlleva. Nunca mejor se pudo pensar que la propuesta de la Política de Vecindad estaba dando sus frutos, con nuevas sociedades que abrazaran la democracia, el estado de derecho, la laicidad y los Derechos Humanos.

Pero los “sueños sueños son”, y la realidad estaría conformada por nuevas amenazas a las sociedades occidentales.

Las revoluciones árabes, mal llamadas “Primaveras Árabes” estuvieron bien alejadas de estas siglas. Los grupos que estaban preparados y organizados eran precisamente los grupos fundamentalistas islámicos, que junto con la garantía económica que les proporcionaron países como Arabia Saudita y Qatar, se pudieron movilizar y dar el consabido cambio de

³⁶ Marquina. Antonio: “Nota Editorial”, *UNISCI DISCUSSION PAPERS*, nº 14 (mayo 2007), en: <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72527/UNISCI14Nota.pdf>



dirección a las “revoluciones” tomando un rumbo antagónico a los valores promocionados por la Unión Europea.

Y como si los europeos, desde la dirección en Bruselas, no se hubieran enterado del rumbo que tomaban los acontecimientos, el 8 de marzo de 2011, por medio de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad,³⁷ dieron como respuesta, a estos acontecimientos del norte de África, nada más ni nada menos que una iniciativa de “Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional” que debía construirse a partir de tres elementos:

1. -Transformación democrática y consolidación de las instituciones, con especial énfasis en las libertades fundamentales, las reformas constitucionales, la reforma del sistema judicial y la lucha contra la corrupción.
2. -Mayor asociación con los ciudadanos, con especial atención a la sociedad civil y mejores oportunidades de intercambios y contactos de persona a persona, con especial atención a los jóvenes.
3. -Desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador, en especial apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), a la capacitación y formación profesional, a la mejora de los sistemas de educación y sanidad y al desarrollo de las regiones más necesitadas.

Se llevó el anhelo a tan grande optimismo, alejado del transcurrir de los acontecimientos, que se expresaba en el mismo documento el interés por un Mediterráneo meridional democrático, estable, próspero y pacífico, que, se afirmaba, era compartido por todos, lo que debía impulsar un salto cualitativo en las relaciones entre la Unión Europea y los vecinos del sur.

Lo que más llama la atención es que los dirigentes de Bruselas tuvieran tan poca información de los Servicios de Información europeos, respecto a la deriva que iban tomando los acontecimientos en el Magreb.

Continuando con el documento o “anhelo europeo”, y en lo referente a los movimientos migratorios previstos, se lanzó la idea de reforzar los mecanismos para crear una movilidad basada en la legalidad. De esta forma se promovió la constitución de asociaciones para la movilidad, se aspiraba a reforzar la cooperación local Schengen y a aprovechar las mejoras del código de visados de la Unión Europea.

Se valoraba la importancia de los contactos entre personas como promoción del conocimiento mutuo y de las empresas que favorecieran el desarrollo cultural y económico de toda la región mediterránea y la integración de los migrantes en la Unión Europea.

Para conseguir este esperanzador proyecto, era imprescindible el desarrollo de las capacidades institucionales en los países del mediterráneo en materia de fronteras, migración y asilo, así como la cooperación más efectiva en servicios con funciones coercitiva con objeto de mejorar la seguridad en todo el Mediterráneo. Las asociaciones para la movilidad era otro de los elementos fundamentales con los países socios mediterráneos, con el objetivo de proporcionar

³⁷ Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.: *Comunicación Conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional.* Bruselas 8. 3 2011.



un marco global que garantizara la gestión correcta de la circulación de las personas entre la Unión Europea y un tercer país.

A corto plazo la Comisión se comprometía a trabajar con los Estados miembros en materia de legislación sobre migración legal y política de visados para contribuir al objetivo de una mayor movilidad sobre todo de estudiantes, investigadores, y hombres y mujeres de negocios. Se promocionaba la migración legal con un régimen de visados y un marco jurídico de la migración económica. Se tuvo también previsto el desarrollo de capacidades institucionales para gestionar las remesas y para una adecuación entre demandas y necesidades de mano de obra, los programas de retorno y de reintegración, el ajuste a las normas de la UE de los sistemas de asilo.

Como contrapartida los dirigentes comunitarios exigían, a cambio de la mayor movilidad de personas desde los países del Magreb, que estos países debían estar dispuestos a reforzar el desarrollo de las capacidades institucionales y apoyo financiero para la gestión de fronteras, la prevención y lucha contra la migración irregular y el tráfico de seres humanos, incluida la intensificación de la vigilancia marítima, el retorno de los migrantes irregulares, incluidos los acuerdos de retorno y readmisión y poner en marcha los mecanismos con funciones coercitivas para luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada transfronteriza.

Como se puede ver, la colaboración integral presuponía una implicación profunda de las dos partes, Unión Europea y países del Magreb, en cuestiones de seguridad fronteriza.

Se apelaba a los legisladores a que adoptaran rápidamente las Directivas sobre trabajadores temporeros de terceros países y personas trasladadas dentro de una misma empresa, que contribuían a reforzar la movilidad hacia la Unión Europea. A largo plazo se preveía la posibilidad de la plena liberalización de visados con los países socios del norte de África, en función de las circunstancias específicas de cada caso y siempre que se dieran las condiciones para una movilidad segura y correctamente gestionada.

Sin embargo, no se previó el alcance de las “revoluciones árabes” ni sus resultados, como la Guerra en Siria, el debilitamiento de Libia, convirtiéndose en “Estado fallido”, la situación de inestabilidad de Egipto, y los sucesivos esfuerzos por salir del atolladero de un país como Túnez. Las informaciones con que contaban los dirigentes europeos lejos estaban de la realidad y sus deseos de democratizar el Mediterráneo fueron superados con creces por la realidad.

Las consecuencias, en materia de migración fueron desastrosas. Las poblaciones de estos países quisieron huir en masa hacia las costas europeas, la llegada fue en aumento gradual desde el año 2011 hasta hoy.

Otra de las consecuencias más sangrantes de todos estos movimientos o “Primaveras Árabes” fue la radicalización del Islam, implantando la sharia y potenciando los movimientos yihadistas. Aquí estriba otro de los asuntos sustanciales en las relaciones del mundo islámico con el resto del mundo, porque los atentados, además del surgimiento del DAESH, hace tanto daño a la comunidad musulmana en general como a los occidentales en particular, pasando los primeros a ser sospechosos e irrelevantes por no manifestarse abiertamente contra los



violentos. Debate que hoy en día se ha promovido en toda la Unión Europea y que debe ser atemperado para evitar profundas desconfianzas en el futuro.³⁸

11. Diversidad de rutas para la migración hacia la UE.

Como era de esperar, si los acontecimientos del norte de África en 2011 no traían la democracia y la libertad, los movimientos de población huyendo de nuevas dictaduras que se aseguraban más sanguinarias y feroces que las que quisieron remplazar, como sucedió en Libia, era la lógica reacción de la mayor parte de la población que pudo hacerlo. A partir de estos acontecimientos los flujos de migración hacia el exterior fue constante y en progresivo aumento, primero hacia los países limítrofes como Egipto y más tarde hacia la Unión Europea.

El estallido del conflicto en Libia en el mes de febrero de 2011, hizo que la mayor parte de la población buscara refugio en países como Túnez y Egipto, a donde se dirigieron 800.000 personas de múltiples nacionalidades. Otros 35.000 se desplazaron hacia Italia y Malta, procedentes de Túnez y Libia. Los primeros meses de 2011 Italia y Malta recibieron a 112.844 migrantes, en febrero del mismo año llegaron a Lampedusa 4.000 inmigrantes en una sola semana.

Como consecuencia directa de las denominadas “*Primaveras Árabes*” y de la situación de guerra en Libia, la Unión Europea experimentó el aumento de migración irregular en un 80%, según datos que facilitó el director de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras (FRONTEX), Gil Arias Fernández³⁹, en una intervención que tuvo en la ciudad española de Cáceres. Allí mismo informó que los flujos se dirigieron desde Libia a la isla italiana de Lampedusa, donde llegaron 50.000 inmigrantes en el primer semestre de 2011, lo que representó el record de llegadas desde que existía FRONTEX.

A partir de este año 2011 también los flujos migratorios tomaron la ruta de entrada en la Unión Europea por Grecia y Malta.

Los países que aportaron mayor número de migrantes fueron Túnez, Afganistán, Nigeria y Pakistán, así como una salida masiva de subsaharianos desde Libia. A este respecto se llegó a advertir por parte del director de FRONTEX, que estaban evaluando si la migración desde Libia estaba siendo utilizada como un arma de negociación, en suma un “*arma política*”. Porque se estaba a la espera de la desestabilización del régimen del dictador Moammar Gaddafi.

La expectativa y la incertidumbre dominaban el ambiente y como informó Gil Arias, respecto a la migración, esta era *un negocio*, si se tenía en cuenta que los migrantes habían pagado ese año entre 500 y 1.500 euros por ocupar una plaza en una embarcación que les llevara de Túnez a Italia, barcas en las que viajan hasta 200 personas. Gil Arias indicó igualmente que, en la Unión Europea en ese momento había entre 2 millones y 3.800.000

³⁸ El problema es que hoy en día el Islam aparece chocando en todos los continentes con las demás culturas y religiones: Hinduismo, Budismo, Iglesias cristianas, Animismo, Confucionismo, etc. No se trata meramente de Islam y sus relaciones con Occidente como planteó el gobierno español y el gobierno turco con la Alianza de Civilizaciones. No es tampoco un choque entre una religión, el Islam, y un indefinido Occidente.

³⁹ “Inmigración irregular en la UE aumenta 80% a causa de la “Primavera Árabe”, *El Mercurio*. Santiago de Chile, 25 de octubre de 2011, en <http://www.emol.com/noticias/internacional/2011/10/25/509792/la-inmigracion-irregular-en-la-ue-aumenta-un-80-por-la-primavera-arabe.html>



personas en situación irregular, de los cuales más de la mitad eran ciudadanos extranjeros, que habían entrado de manera regular, pero sus permisos de estancia habían caducado.

12. Mali, una piedra más en el camino.⁴⁰

Como consecuencia del conflicto en Libia y la desaparición de Muammar Gaddafi, el país quedó en manos de cientos de guerrillas que se dedicaron a matar a sus enemigos, a saquear lo que quedaba, especialmente armas, y a fomentar mercenarios, muchos de ellos al servicio del dictador que tuvieron que huir hacia otros destinos, uno de ellos Mali. Esta llegada de mercenarios coincidió con el alzamiento de los tuaregs en enero de 2012, alimentando un conflicto más en la zona del Sahel. A este respecto, el Consejo de Seguridad de la ONU temió que la región del Sahel⁴¹ se convirtiera en un lugar para el contrabando de armas, a consecuencia del derrocamiento del régimen de Jaddafi.⁴² Y por consiguiente terreno fértil para el terrorismo. Como, por desgracia, así ha sido en el caso de Mali.

Una vez los tuareg proclamaron su independencia de Bamako, la capital maliense, cuyo gobierno no atendió sus demandas de reconocimiento de su particularidad, como pueblo nómada que nunca había estado bajo el dominio de ninguna autoridad, el 6 de abril proclamaron oficialmente su independencia, y los tuareg que estaban dispersos por territorios del noroeste de Mali, noroeste de Níger y el sur de Argelia, Burkina Faso se convierten en el estado de Azawad.

El NMLA (Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad) que no era un grupo homogéneo se alió con grupos islamistas-salafistas de la zona del Sahel, como Ansar al Dine (defensores de la fe), el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUJAO) y Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). Tres grupos que tenían un fuerte lazo de unidad y muchos de sus componentes habían luchado contra el ejército argelino.⁴³

Como se podría esperar, los tuareg fueron desplazados de su territorio por estos grupos islamistas que proclamaron la sharia y han convertido el norte de Mali en un estado represivo y criminal. Las atrocidades cometidas por estos grupos islamistas han creado un clima de terror entre la población que ha producido temor también en el sur del país, cuyo gobierno solicitó la intervención del ejército francés para hacer frente a esta amenaza evidente. La herencia tuareg está en peligro de desaparición, poblaciones como Timbuktu, Goa y Kidal que conservaban mausoleos y tumbas de santones han sido prácticamente arrasadas. La lucha del ejército francés y de fuerzas de los países vecinos, como Chad, está centrada en impedir que toda Mali caiga en manos de los grupos islamistas-salafistas.

Como consecuencia de esta enorme crisis, la situación se ha devenido en invivible para las poblaciones locales, a lo que se une una feroz sequía y falta de agua, que ha inducido al desplazamiento de los habitantes fuera de sus hogares, logrando huir a los países vecinos

⁴⁰ Consultar al respecto el artículo sobre el Sahara y Mali, en este mismo número.

⁴¹ Herrero, Rubén. y Machín, Nieva: "El Magreb-Sahel: La amenaza del terrorismo", en: Marquina, Antonio (ed.) (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI.

⁴² Debate sobre la situación en el Sahel, en el que el presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, Marrk Lyall Grant afirmó que el derrocamiento del presidente de Mali, Amadou Toumani Touré, era un síntoma de inestabilidad en la región. "La inestabilidad política del Sahel, caldo de cultivo para el terrorismo", *El Mundo*, 27 de marzo de 2012, en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/27/solidaridad/1332842531.html>

⁴³ Grupos que han sido acusados de financiarse por medio del narcotráfico, convirtiéndose en grupos de crimen organizado. Véase: Barras, Raquel. y García, David: "Hacia un nuevo y diferente "flanco sur" en el Gran Magreb-Sahel.", en Marquina, Antonio (ed.) (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI.



como Burkina Faso, Mauritania y Níger, Togo, Guinea y Argelia⁴⁴. Mali declaró la emergencia nacional ya en el año 2012, solicitando ayuda internacional para poder sobrevivir, debido a la sequía, también Burkina Faso, Chad, Mauritania, Níger y Gambia, y también amplias zonas de Senegal. Informaba Cruz Roja Internacional⁴⁵, que por lo menos 13 millones de personas se encontraban al filo de la supervivencia en esta zona del Sahel, por la sequía y la falta de agua.

13. Ruta a partir del año 2013 con la implosión de Mali.

Mali ha sido siempre un país de migraciones y punto de tránsito de flujos migratorios dentro y fuera del país, así se constata en crónicas sobre los tránsitos de migración que se han venido sucediendo desde hace bastantes años, como nos lo describe Alí Bensaad⁴⁶ en su “Viaje al final del miedo”.

Con la debacle de Libia regresaron al país 30.000 malienses y la crisis Centroafricana obligó al retorno de otros 1.800 malienses.

La ruta de Mali con dirección a Libia, se activa debido al cierre de la vía de migración a través de Senegal y Mauritania, por ella cruzaban cientos y miles de migrantes desde la región del Sahel. El cruce del desierto del Sahara hacia Libia es la ruta más peligrosa y cruel de todas las que existen. Libia desde siempre y mucho más ahora es un país muy inseguro para los migrantes, los cuales sufren toda clase de maltratos y abusos. Se tienen referencias de la dureza del viaje por el desierto y la penuria en la que muchos migrantes se ven envueltos, llegando incluso a intentar volver a sus países de origen y muchos otros pierden la vida.⁴⁷

Por Mali la ruta tiene su punto de origen en Bamako, ruta que cruza la ciudad de Gao, pasa por Kidal llegando hasta Tamanrasset al sur del desierto de Argelia. Aquí en este punto se une la ruta que viene desde Níger, cuyo punto álgido está en Agadez, que recoge los migrantes de países como Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benin, Nigeria y Camerún, pasando por Arlit llega hasta Tamnrasset.

Desde Agadez⁴⁸ llegan a transitar hasta 2.000 inmigrantes por semana. Decenas de caravanas, con más de 100 vehículos y camiones “catedrales”, por la cantidad de gente que transporta, se adentran al desierto llevando a más de 120.000 personas con sus pertenencias.⁴⁹ La experiencia de viaje de muchos migrantes que tienen la suerte de contarlo es espeluznante.

A partir de las reuniones de la Unión Europea y la Unión Africana para llegar a algún acuerdo en la manera de frenar los flujos migratorios, estos parecen que han ido en aumento hasta el punto culmen de 2015 con la llegada de migración por las costas griegas, esta vez

⁴⁴ ACNUR: “Llevando esperanza a los refugiados de Mali”, diciembre de 2012, en: <http://www.acnur.org/que-hace/respuesta-a-emergencias/mali/>

⁴⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja: “Mali: una urgencia humanitaria en un contexto muy inestable”. 27/04/2012, en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/update/2012/mali-update-2012-04-27.htm>

⁴⁶ IOM: “Mali.”, agosto 2014, en: <https://www.iom.int/es/countries/mali>. Véase también: Bensaad, Alí: “Os clandestinos do Sahel”, *Le Monde Diplomatique*, n° 27, (2001), pp 28-29.; y “Viaje al final del miedo”, en <http://diarioinmigracion.blogspot.com.es/2011/05/viaje-al-final-del-miedo.html>

⁴⁷ Véase nota n° 9

⁴⁸ La inmensa región de Agadez constituye el 52% del territorio de Níger, pero sólo está habitado por el 3% de la población. Hogar también de tuaregs y comunidades bereberes y de otras poblaciones nómadas. Barrios, Cristina: “Transit Niger: migrants, rebels and traffickers”, *European Union Institute for Security Studies*, n° 31, (June 2015)

⁴⁹ Véase nota n° 5



procedente de países como Siria, Afganistán, Pakistán y Eritrea. Ruta que volveremos a retomar en el epígrafe correspondiente.

13. Aplicación de las dos estrategias en el tema migratorio. ¿Lagunas?

Se han conseguido mínimos resultados, a la vista del desorden y la confluencia de un exponencial aumento de migrantes “irregulares” y de solicitantes de asilo en todos los puntos posibles de entrada al espacio Schengen, desde el Mediterráneo hasta el Ártico, con la afluencia de migración siria procedente de la ruta por Rusia. Esta es una de sus debilidades más notables.

No se quiso ver o no se actuó sobre un punto que siempre está repetido en las EES de 2003 y de 2008 y que les refuerzan las Directivas sobre migraciones que se han estado emitiendo desde Bruselas en estos últimos trece años, y es que a la inmigración irregular no se le debería permitir llegar a la Unión Europea. ¿Cómo? Favoreciendo los cauces legales para la entrada en el espacio Schengen y trabajando en la solución de las causas profundas de las migraciones.

Sin embargo, los inmigrantes irregulares siguen llegando a suelo europeo, y los solicitantes de asilo también, y por si fuera poco, los conflictos no han hecho más que aumentar. Lo que nos indica que no se ha tenido voluntad clara de actuar en consecuencia y a largo plazo, pues se están barajando medidas hoy en día en el Consejo y la Comisión europea, que ya se barajaron hace 10 y 13 años.

Las fronteras exteriores ya es hora de definir que son un problema de todos los países de la UE, no sólo de los que limitan con países terceros. Un cuerpo de guardacostas, un cuerpo de vigilancia, es lo mínimo que debe tener un macro-estado como se está convirtiendo la UE. Los tratados de readmisión que se cumplan, las devoluciones de aquellos migrantes que no tengan derecho al asilo, que se lleven a cabo. No puede ser que alrededor del 40% de las Ordenes de Expulsión no se llevan a cabo, pasando esta migración a mal vivir, sin una identificación, mejor dicho, pasan al *limbo jurídico*, a todos los efectos. Todos estos asuntos y algunos más que, iremos desgranando a lo largo de este capítulo, debieron ser la base para crear un espacio europeo sin fronteras interiores, pero reforzando las fronteras exteriores. Lo que no se debió hacer nunca fue “*construir la casa por el tejado*”, como se ha hecho en este tema.

A pesar de todos estos fallos, o clara negligencia de los dirigentes europeos, el resultado más positivo fueron los Acuerdos de Readmisión y colaboración con países de la costa occidental africana promovidos por el gobierno del presidente Rodríguez Zapatero, después de la experiencia del verano de 2006, con la llegada masiva de inmigración irregular a Canarias. Es la fortaleza que se puede destacar en la aplicación de la Estrategia de Seguridad Europea 2003 y su revisión en 2008.⁵⁰

Los cayucos dejaron de arribar a las islas Canarias, en la proporción anterior, sin embargo, las mafias que no quisieron perder el negocio, continuaron alentando a los jóvenes

⁵⁰ Ospina, Gloria Inés: “Del vaivén de las políticas de extranjería hacia la convergencia”, en Marquina, Antonio (ed), (2008): *Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid*, Madrid, UNISCI, pp.309-441. En el epígrafe titulado: “El Plan África o el seguimiento de las políticas comunitarias para África”, se abordó uno de los asuntos que por esos años, el gobierno del ex presidente Rodríguez Zapatero tuvo que resolver, tomando la iniciativa, por medio de acuerdos con los países de la costa occidental africana, origen de la migración irregular, para atajar esos flujos que llegaban a las islas Canarias y que, en el año 2006, produjo el máximo con 31.000 arribos de migrantes en cayucos.



para cruzar el desierto y las fronteras de varios países africanos en su viaje hacia Marruecos, Argelia y últimamente hacia Libia, “tierra sin ley”, con lo cual tenemos nuevas rutas que llegarán a Italia, principalmente a la isla de Lampedusa y a partir del verano de 2015 cruzarán por Turquía hacia Grecia.

14. Las mafias de la migración.

Los flujos migratorios irregulares continúan en aumento progresivo, alentados no sólo por la situación económica en los países de origen de la migración, sino también porque ya no son movimientos de iniciativa propia, sino manejados cada vez en mayor proporción por mafias o “pasantes de personas”. El volumen de negocio de todos estos delincuentes se llega a calcular en varios miles de millones de dólares. Así, por ejemplo, durante el año 2015, los mafiosos que controlan las rutas y dirigen a los flujos de inmigración irregular hacia la Unión Europea tuvieron unos ingresos de 7 mil millones de dólares por el tráfico de personas, según informes del director de Europol (Agencia policial europea), Rob Wainwright, en una audiencia parlamentaria en Roma. Informó también que más de un millón de personas habían llegado al espacio Schengen durante el año 2015, procedentes de Siria en guerra y de Libia. También expresó su preocupación por las posibles conexiones entre organizaciones terroristas y redes de traficantes de personas.⁵¹

Y en lo que va de año, hasta mayo de 2016, habían entrado 184.000 inmigrantes, principalmente a través de Grecia e Italia, según la Agencia de Refugiados de las Naciones Unidas, a pesar del acuerdo que suscribió la Unión Europea y Turquía, que ha frenado un poco el número de llegadas.

¿Cómo trabajar para descubrir a los traficantes de seres humanos? Esta es una de las labores que se están realizando en estos momentos, ya que se sabe que las mafias y los flujos migratorios tienen contactos directos con el terrorismo, que usa estas corrientes humanas para transportar potenciales terroristas a Europa. Frontex, según su director actual Fabrice Leggeri⁵² ha explicado cómo el personal de esta agencia se despliega en diferentes operaciones marítimas y terrestres en toda Europa, especialmente cuando detectan alguna anomalía. Diez años llevan realizando entrevistas a migrantes, pero hasta ahora han iniciado el acopio de datos. Toda una pena, porque desde hace ya bastantes años se sabe que las mafias actúan a sus anchas. Con el refuerzo de la Guardia de Fronteras y Costas, que empezó a operar el 6 de octubre pasado, se espera tener una información más completa, ya que esta agencia tiene competencias más amplias, pudiendo transferir datos personales a Europol.⁵³ También puede transferirlos a las fuerzas de seguridad nacionales. Toda la información será útil para combatir el terrorismo y el tráfico ilegal de personas.

A decir verdad, en el tema migratorio los gobernantes europeos han puesto “parches” en todas las iniciativas, que, además, han sido puntuales, sin una intención seria de resolver un asunto de tanto calado, Las soluciones a largo plazo, han sido prácticamente inexistentes. Las Directivas que sobre la ordenación de los flujos migratorios se han publicado por parte de

⁵¹ Europol también está desarrollando una base de datos con información relativa a cerca de 40.000 personas que están involucradas en el tráfico de inmigrantes irregulares, y también los oficiales de la agencia han sido enviados a los centros de migrantes en Italia y Grecia, los llamados hot spots, para cooperar con las autoridades nacionales. En: “Criminals Net \$7 Billion Smuggling Migrants To Europe, Says Europol”, *The Wall Street Journal*, May 4, 2016, en: <http://www.wsj.com/articles/criminals-net-7-billion-smuggling-mig...>

⁵² Abellán, Lucía: “La policía accederá a las pistas que los migrantes facilitan sobre las mafias”, *El País*, 13 de octubre de 2016, en

http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/12/actualidad/1476290554_938221.html

⁵³ Agencia europea que lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.



la UE han sido hasta el momento actual, “papel mojado”. No se han puesto en funcionamiento y así nos va. En ello también pesa la insolidaridad de los países que forman Schengen, con ello cuentan los que controlan los flujos migratorios irregulares, o sea las mafias, para “hacer su agosto”. Al respecto, se acaba de detener en España una mafia que traía personas subsaharianas y las repartía por diversos puntos de Europa. Sólo en 2016 habían traído unas 500 personas a las que cobraron a cada una 3.000 euros por el viaje. Los traficantes las traían a España a bordo de pateras, aquí eran atendidas por ONGs y luego contactaban con el teléfono que los mafiosos previamente al viaje les habían facilitado, para ser trasladadas a pisos donde vivían en condiciones infrahumanas. Los tres países de destino eran Francia, Suecia y Alemania.⁵⁴

15. Los nuevos desafíos para la seguridad de la Unión Europea y las posibles soluciones.

Ante los nuevos desafíos de todo tipo que el mundo actual va sembrando en el camino, los ministerios de exteriores de cuatro países europeos⁵⁵ encargaron a diversos institutos de investigación europeos, la elaboración de una evaluación de los asuntos más relevantes que afectarían a la seguridad de la Unión Europea e hicieran una proyección a largo plazo de las posibles soluciones y dónde incidir para prevenir futuras adversidades y que las evaluaciones resultantes se pudieran tener en cuenta para elaborar una estrategia europea en seguridad.

El documento en cuestión se titula: “Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World”⁵⁶, publicado en mayo del año 2013, vino a destacar la importancia de la Unión Europea y la influencia que debía ejercer en un mundo en continuo cambio como el actual.

La Unión Europea a lo largo de 71 años de paz y de 23 años de haberse fundado por el Tratado de Maastricht, en 1993, ha creado un área con carácter único en el mundo, donde prevalecen, hasta el momento presente, unos valores como son los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia, que el documento que aquí nos ocupa, los considera como el “ariete” que abre el camino y debe tenerse en cuenta en la cooperación internacional más profunda y estable para la Unión Europea.

Intereses que ganan partidarios a nivel mundial y que son de “interés vital” en las relaciones de la Unión Europea con su vecindario. Se subraya igualmente que, junto a los valores que distinguen a la Unión Europea, se deben tener en cuenta también la eficacia, la transparencia en la gestión pública, para tener la seguridad que el vecindario de la Unión Europea sea la vez seguro y próspero.

Haciendo una mínima reflexión y previamente teniendo una mínima idea del contenido de la Política Europea de Vecindad, nos llama poderosamente la atención, que desde la misma introducción del documento aquí esbozado, las premisas que lo sustentan sean las mismas que sustentaron en su día a la Política Europea de Vecindad, y que fueron puestas a prueba, precisamente en todos y cada uno de sus postulados, por las revoluciones árabes de 2011, mal llamadas primaveras.

Estudiando el Informe se aprecia que pocos son los puntos de los que se promovía en la Política Europea de Vecindad, que hayan sido descartados. Se sigue con el discurso de la

⁵⁴ “Cae una red que sólo en 2016 ha traficado con unas 500 personas subsaharianas”, *La Razón*, 15 de octubre de 2016.

⁵⁵ Italia, Polonia, España y Suecia.

⁵⁶ *Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a Changing World*. EGS. Mayo 2013.



influencia global de la Unión Europea en su vecindario estratégico y se enfatiza esto cuando se subraya que, “vasta área (donde) la Unión Europea puede ejercer la más completa y exhaustiva participación”, aplicando una serie de políticas de forma estructurada y a largo plazo.

Resulta bastante chocante que, en el tema que nos concierne, como son las migraciones irregulares, o el tráfico de personas, precisamente en el año 2013, cuando se publica el documento, se obviara de forma tan clara todo lo que sucedía en el norte de África, en concreto en el Magreb y el abultado número de migrantes que llegaban a las costas europeas. Y mucho más extraño nos parece que no se refleje, en el mismo, los derroteros por los que se “deslizaban” nuestros vecinos, que los alejaban cada día más de los valores únicos europeos, y que el documento refleja bien claro que son los valores que en esos mismos momentos eran los que la Unión Europea debía exportar.

Una clara distorsión de la realidad, que el documento en ciernes no tuviera en cuenta.

Y como si fuera poco, se sigue insistiendo en estos valores: derechos humanos, estado de derecho, sociedad civil robusta y la disminución de la brecha en la ideología de género, participación política y social, sin tener en cuenta, en primer lugar que, las premisas que se lanzan en el documento son una clara copia de la Política Europea de Vecindad, que ya se tuvo en cuenta en 2004 para los países del Magreb, y en segundo lugar que, en el año en que está publicado este Informe, los argumentos de *atracción*, ya van siendo superados por los acontecimientos reales que conformarán la vida de los países vecinos del Magreb, en clara confrontación con los valores que aquí se quieren promocionar.⁵⁷

En lo que a migraciones se refiere, el documento en cuestión hace una apuesta segura por las migraciones regulares o legales. En el apartado: Engaging with the strategic neighbourhood, se apuesta por la realización de proyectos multinacionales en sectores como el transporte, infraestructuras y energía, con el objetivo de abrir fronteras y conectar regiones, buscar el desarrollo y la integración comercial y transfronteriza, con un mayor impacto en el Magreb, y la región Este de Europa. Se lanza la idea de liberar visados, de forma progresiva y ordenada, para “estudiantes y jóvenes profesionales”, acompañado por un ambicioso programa de intercambio.

Para los institutos⁵⁸ que suscriben este Informe, muy poco o nada significaron los mensajes que lanzaron las revoluciones árabes de 2011 desde el Magreb, rechazando claramente los valores europeos en su conjunto. Obviar este asunto, lo único que traerá es mayor distorsión en la evaluación de posibilidades de entendimiento con estos países, que no aceptan programas creados en una dirección, Unión Europea-Magreb, como es lo que se propone en cuanto a relaciones de vecindad en el documento aquí descrito.

En cuanto a las fortalezas del mismo, es importante destacar el apartado sobre temas de seguridad y vecindario, que de alguna forma, directa o indirectamente incide sobre los movimientos migratorios, especialmente los irregulares. En este sentido, el diálogo que se

⁵⁷ A este respecto existen estudios serios sobre la PEV y la conveniencia de revisión de la Política Europea de Vecindad. En: Guinea, Mercedes: “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia ante un entorno cada vez menos homogéneo y más hostil”, en Marquina, Antonio, (ed), (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI, pp 423-456

⁵⁸ International Affairs Institute, The Polish Institute of International Affairs, Elcano Royal Institute, The Swedish Institute of International Affairs.



pretende impulsar con los vecinos del sur del Mediterráneo se centra en el diálogo político sobre cuestiones de seguridad. Aunque este apartado está impregnado de todos los argumentos esgrimidos desde el principio sobre los valores europeos, se enumeran los cambios que a nivel mundial y regional pudieran producir crisis de seguridad en la zona estratégica del vecindario europeo, *creando presión*, y a lo que se tendría que hacer frente desde la Unión Europea.

En este apartado, titulado: “Taking comprehensive security responsibility in the strategic neighbourhood”, se apuesta por asumir la responsabilidad de seguridad integral en el área de posible influencia europea respecto al Magreb. Se enumeraban los posibles cambios que se podían producir, como conflictos armados, la inestabilidad regional, Estados fallidos, amenazas para el suministro, que podrían poner en peligro vital los intereses europeos. Se sugería que la Unión Europea debía mejorar sus esfuerzos para combatir el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y el tráfico de armas, drogas y seres humanos.

¿Cómo se llevaría a cabo esto? Trabajando con socios estatales y no estatales en la región, (del Magreb), fomentando la capacidad del sector de la seguridad, por medio de la cooperación policial, el intercambio de inteligencia, la gestión de fronteras, la protección civil y también en materia judicial.

Propuestas generales que en algunos campos son de muy difícil interrelación como la colaboración en el intercambio de inteligencia. Pues cada país seguramente “se guarda sus cartas”, como lo hemos estado viendo en el tema del terrorismo yihadista y los servicios de inteligencia europeos, concretamente belgas y franceses.

En este asunto de la seguridad, se dan recomendaciones para que la Unión Europea de forma autónoma lleve a cabo las misiones civiles y militares que crea oportunas y necesarias para proteger sus intereses vitales, de acuerdo con el derecho internacional. Lo cual implicaría la capacidad de vincular la gestión de crisis y la asistencia humanitaria en el momento oportuno, con un enfoque a largo plazo. La novedad en este punto consistía en que se recomendaba que la Unión Europea involucrara a los socios en la misiones militares y civiles, incluso delegar en actores regionales o globales este cometido. En este sentido también se aconsejaba que para tener mayor eficacia se trabajara con la NATO. Se sigue apostando por la *muletilla* de siempre, sin apostar por una seguridad autónoma europea.

En lo que a nuestro tema se refiere, el apartado “Promoting human development and preventing conflicts”, como su título indica, el desarrollo humano y la prevención de conflictos eran áreas donde la Unión Europea tenía experiencia y legitimidad para llevar a cabo una acción global directa y según los redactores del documento los socios esperan para hacerlo. Se enumeraban los posibles factores que llevarían a conflictos inter e intra-estatales, como son la pobreza, el subdesarrollo, la exclusión social. De ahí que se enfatizara que la reducción de la pobreza debía seguir siendo una prioridad para la Unión Europea, de igual forma la ayuda al desarrollo hacia estos países debería estar condicionada a los progresos en libertades políticas y económicas, y en los derechos humanos, que son los que han traído prosperidad al mundo. Este discurso lo llevamos publicando desde hace muchos años y la reducción de la pobreza entre la mayor parte de los vecinos del sur del Mediterráneo, apenas si se ha producido, vista la progresiva oleada de migraciones irregulares, compuesta por personas necesitadas de ayuda económica que llegan a suelo europeo. Por si fuera poco, otros



actores ya están ocupando la escena africana con transacciones que no exigen ningún compromiso a cambio. En este sentido, nos parece que el documento se queda obsoleto.

La mediación es a su vez una de las prácticas europeas para ayudar a distender los conflictos, abordando la causa de los mismos, más allá de las fronteras de la Unión Europea.

En cuanto a los instrumentos para llevar a cabo esta gran batería de propuestas, dejando de lado otras muchas, que se explicarán en los capítulos correspondientes del libro que aquí presentamos, que proporcionarían éxito en un mundo en el que se tiene que actuar rápido y de forma coherente y sobre todo políticamente, se encuentran: la acción diplomática, el comercio, la ayuda, las medidas restrictivas, junto con una amplia gama de herramientas en gestión de crisis y de respuesta, “incluyendo el uso de la fuerza” de conformidad con el derecho internacional.

Capacidades e instrumentos que debían ser utilizados de acuerdo a cuatro principios rectores:

- Idear una voluntad política, de suma importancia para la acción exterior, que sea eficaz, buscando sinergias entre la Unión Europea y sus Estados miembros.
- La exhaustividad, debería ser una prioridad, en cuanto a la coordinación de herramientas, especialmente a nivel de toma de decisiones.
- Coherencia entre las ambiciones de la Unión Europea en toda la variedad de ámbitos de actuación y los recursos que se les asigna a ellos.
- Por último, la Unión Europea debe ser un marco atrayente para la acción del Estado miembro, mediante el fomento de la flexibilidad necesaria para que éstos puedan actuar en grupos de variables.

Entre los aspectos formales de la Unión Europea que deberían potenciarse está el impulso de un amplio acuerdo estratégico europeo sobre la Unión Europea, impulsando la capacidad de coordinación del Servicio Europeo de Acción Exterior, en particular, en política de competencia de la Comisión Europea.

Respecto al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que es a su vez vicepresidente de la Comisión, debería poseer más mecanismos formales de coordinación de los miembros de la Comisión responsable de la ampliación hacia el vecindario, del desarrollo y de la ayuda humanitaria, así como mayor voz en la dimensión exterior en cuanto a la energía, asuntos de interior y carteras de mercados internos.

Se recomendaba también clarificar el modelo de cooperación entre el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión, sobre todo cuando se trata de gestión de crisis.

El potencial de las delegaciones de la Unión Europea en el extranjero debería ser más explotado, equipándolos con la experiencia adecuada para analizar certeramente las condiciones políticas y de seguridad locales.

Otra de las propuestas del documento respecto al Servicio Europeo de Acción Exterior fue la de anclar en este servicio en términos presupuestarios y de personal a los representantes especiales de la Unión Europea, en concreto a los servicios consulares, para dar un mejor servicio a los ciudadanos europeos, dada la internacionalización de los viajes y de los negocios. Propuestas que a nuestro entender conforman otra de las fortalezas del Informe.



En resumen, se puede decir que el documento en cuestión es una llamada de atención a los organismos de gobierno de la Unión Europea en su conjunto, para que se lleve a cabo una mejor coordinación y se potencien mejor todos los mecanismos de que dispone para ser un actor creíble en la forma de encontrar un buen entendimiento con los países vecinos. Sin embargo, y a pesar de introducir el derecho al uso de la fuerza, bajo las leyes del derecho internacional, el documento se queda corto en ambiciones, puesto que en las relaciones que la Unión Europea debe tener con su vecindario se echa en falta la puesta al día de otros argumentos que no sean los de la Política Europea de Vecindad, que se pusieron en “tela de juicio” a partir de las revoluciones árabes. En soluciones a largo plazo, como el documento pretende presentarse, tampoco se atisban grandes sugerencias, ya que pasa por alto la situación de clara descomposición política y social del vecindario así como que no explica cuál será el entendimiento entre sociedades pretendidamente laicas y sociedades impregnadas totalmente del factor religioso, como son respectivamente la europea y la del norte de África. El asunto de calado de las fronteras exteriores del espacio Schengen se pasa por alto, y la idea que se saca del Informe es que el Mediterráneo debe estar interrelacionado, el Norte-Sur y el Oeste y Este, a modo de un gran imperio, cuyo centro administrativo y “dador de bienes” fuese la Unión Europea y todos los países vecinos tuvieran libertad de movimiento como hoy día en el espacio europeo Schengen.

16. ¿Por qué andamos de Cumbre en Cumbre y no se resuelven los problemas?

El 3 de octubre de 2013 naufraga un barco en el Mediterráneo, que transportaba inmigrantes desde Libia a Italia, frente a la isla de Lampedusa, esta tragedia se cobró más de 360 muertos, eran personas procedentes de Eritrea, Somalia y Ghana, pocos días después, el 11 de octubre naufraga otro barco cerca también de Lampedusa y mueren 34 personas procedentes de Siria y Palestina.

Desde 1990 vienen sucediendo tragedias en el Mediterráneo, que han dejado innumerables muertos, se llega a decir que en el canal de Sicilia han perecido por lo menos 8.000 personas, de ellos 2.700 en 2011, migrantes que huían del conflicto de Libia. “Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, desde el inicio de 2013, Malta y Lampedusa han acogido a 32.000 personas, de las que dos tercios han solicitado asilo”.⁵⁹

El ministro italiano de Interior, Angelino Alfano culpaba a la Unión Europea por la nefasta política migratoria y de asilo y protestaba por las competencias que se les exigía a los países de frontera exterior de Schengen: “Sicilia no es solo una frontera italiana, es también la frontera externa europea. Vamos a esforzarnos para conseguir un cambio en la política de asilo europea. Europa no nos puede pedir que nos hagamos cargo de los inmigrantes aquí sin levantar un dedo para ayudarnos”.⁶⁰

Ante las tragedias y las protestas del ministro italiano era de esperar que la Unión Europea tomara alguna acción. Sin embargo, no fue así, porque la cumbre que reunió en Luxemburgo a 28 ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea, menciona al final del texto por medio de un breve comunicado que, el Consejo tomaba nota de las informaciones del ministro de Interior italiano, relativas a la tragedia ocurrida frente a las costas de la isla de Lampedusa y se prometía crear un grupo especial con la Comisión para determinar los

⁵⁹ Pablo Ordaz: “Nueva tragedia al naufragar una barcaza que se dirigía a Lampedusa” *El País*. 12 de octubre de 2013, en:

http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/11/actualidad/1381510115_315660.html

⁶⁰ “Conclusiones tras la tragedia de Lampedusa” *DW*, 8.10.2013, en: <http://www.dw.com/es/conclusiones-tras-la-tragedia-de-lampedusa/a-17145288>



instrumentos de que dispone la Unión y poderse utilizar de manera eficaz. En conclusión no se venía a resolver nada. La reunión estuvo dedicada en mayor medida a los asuntos económicos.⁶¹ Se indicaba igualmente que Frontex había salvado a 16.000 personas en el Mediterráneo desde el año 2011, y que Italia no era el país que en esos momentos tenía mayor presión de refugiados. Los mayores receptores de refugiados eran Alemania, Francia, Suecia, Reino Unido y Bélgica, con un 70% de las solicitudes de asilo en 2012, mientras que Italia venía después con 17.000 solicitantes.⁶²

En marzo de 2014, los acontecimientos en Ucrania, desviaron la atención hacia Rusia y los desafíos que se creaban al Este europeo. La migración continuaba aumentando y se desviaba también hacia Grecia.

La Cumbre Unión Europea- África, reunida en Bruselas en abril de 2014, resaltó la necesidad de un enfoque general para afrontar las graves consecuencias sociales y humanas de la migración irregular. Igualmente se reiteró el compromiso de luchar contra la trata de seres humanos y de garantizar el respeto de los derechos humanos para todos los migrantes, y resultado de esta iniciativa fue la Declaración Unión Europea-África sobre migración y movilidad de 2 y 3 de abril de 2014⁶³.

Vale la pena recordar que desde el año 2000 se vienen celebrando estas cumbres Unión Europea-África, primero en el Cairo, después en Lisboa en el año 2007, la tercera en Trípoli en 2010 y la última en Bruselas el 2 y 3 de abril de 2014. En todas ellas se han repetido los temas que se vuelven a poner sobre la mesa en esta última de 2014 en Bruselas, sin embargo, poco ha cambiado en los dos continentes, por una parte, los dirigentes europeos no ponen en marcha todo lo que las Directivas sobre migración indican, y por su parte los dirigentes africanos, parece que hacen pero dejan mejor hacer a otros. Y nos encontramos con mayores problemas que debían haberse previsto y llevado a cabo las medidas que recomendaban todas las directivas desde el año 2003.

Volviendo a la Declaración UE-África sobre Migración y Movilidad, documento compuesto de 13 epígrafes, se reconoce que la movilidad aporta beneficios a todas las sociedades, pero no se especifica, más que hasta el quinto epígrafe, que la movilidad no puede ser de cualquier forma, es decir, no puede ser irregular, porque la movilidad irregular al que menos conviene es al inmigrante que busca caminos clandestinos para llegar a sociedades en donde va a tener una situación claramente de marginalidad, expuesto a todos los peligros inimaginables.

Se inicia este documento reconociendo los “beneficios que las migraciones y la movilidad pueden aportar a nuestros dos continentes”, puesto que la movilidad es un aliciente para estimular el desarrollo económico, social y del medio ambiente en los países de origen, de tránsito y de destino, así como a los propios migrantes.

⁶¹ Consejo de la Unión Europea. Comunicado de Prensa. Justicia e Interior. Luxemburgo 7 y 8 de octubre de 2013.

⁶² “Italia carga contra la Unión Europea por el naufragio de Lampedusa: ‘Esta tragedia se repetirá’”. RTVE. Agencias. 4.10.2013, en: <http://www.rtve.es/noticias/20131004/italia-carga-contra-ue-naufragio-lampedusaesta-tragedia-se-repetira/758464.shtml>

⁶³ “Declaration UE-AFRIQUE Sur La Migration et La Mobilité”, UE-AFRICA Summit-Sommet UE-Afrique. Bruxelles 2014-Brussels. Quatrième Sommet UE-AFRIQUE. 2-3 Avril 2014.



Este preámbulo, si se deja tal cual, “abierto”, lanza el mensaje a los aprovechados de turno, para interpretar que efectivamente las migraciones, las que sean legales e ilegales, son beneficiosas para todos, sin mayor requisito que pagar a los “pasadores de personas o mafias”.

Destacamos el cuarto y quinto epígrafe de esta Declaración porque deberían haber sido los puntos que iniciaran la misma, en el cuarto se hace hincapié en la importancia de atacar las causas profundas de la migración irregular, teniendo en cuenta de buscar alternativas a los problemas que las incitan, como es el problema del desempleo juvenil. Y respecto a las migraciones irregulares, se apuesta por la migración legal y organizada, una movilidad que beneficie a todos los países, promoviendo políticas que faciliten la migración profesional y compromisos a nivel regional. Así mismo, se pronuncian sobre las graves consecuencias sociales y humanas de la migración irregular, así como la pérdida de vidas humanas. Apostando por una solución global en la gestión de la migración clandestina, en el marco del estricto cumplimiento de los derechos humanos.

Como se puede apreciar, es “*más de lo mismo*”, repetidos una y más veces todos los desafíos que implican las migraciones irregulares, pero que no se termina de poner en marcha ninguna medida para acabar con el problema. Muchas reuniones, pero pocos resultados.

17. Fronteras exteriores Schengen y DD.HH. Empeoramiento de los flujos y reacción europea.

Las fronteras exteriores de la Unión Europea podríamos decir que son demasiado permeables, así se opine lo contrario, como que se están convirtiendo en las fronteras de la Unión Europea fortaleza. No se sabe muy bien cuando se acuñan éstos eslogans, si de veras se conoce lo que es una frontera exterior, en este caso de un espacio en donde 28 países han eliminado sus fronteras internas y se circula libremente por este espacio denominado Schengen. Uno de los mayores logros europeos, no sólo en el plano social, sino también en el económico e intelectual.

Este macro-estado que se va construyendo lenta pero progresivamente, con capital administrativa en Bruselas, tiene una frontera marítima de 42.673 kms y terrestre de 7.721 kms. La obligación de aquellos a quienes hemos elegido para gobernar este espacio Schengen es la de garantizar la seguridad en las fronteras exteriores para vivir con libertad en el interior de este espacio Schengen.

Expertos en seguridad llaman la atención sobre la vulnerabilidad de la UE respecto a las mafias de la migración, porque no cuenta con personal cualificado en los puntos críticos de donde parten las corrientes migratorias, para recabar datos en relación al número de migrantes que mueven estos delincuentes y también para persuadir a los migrantes desistir de un viaje que es puro espejismo. Se acusa igualmente a los dirigentes de Bruselas, de estar cambiando constantemente de políticas de fronteras, lo que hace que se cree inestabilidad en los países vecinos⁶⁴. Más que cambios en políticas de fronteras, diríamos que no se llevan a cabo los acuerdos consensuados en Bruselas. De ahí que no se sabe a ciencia cierta a qué atenerse respecto a la política de migración y asilo, y mucho menos en relación a la seguridad de las fronteras exteriores.⁶⁵

⁶⁴ Parkes. Roderick: “Migration to Europe: The numbers game”, *European Institute for Security Studies*, nº18, June 2016, p.2. Confer. Nota. nº 10.

⁶⁵ Véase la reacción de la Comisaria Malmström con la tragedia del Tarajal, en el mes de marzo de 2014, condenando a las fuerzas del orden que habían controlado la frontera española con Marruecos.



Uno de los aspectos clave en la seguridad de la Unión Europea es el control y vigilancia de las fronteras exteriores del espacio Schengen. Sin esta premisa no deberíamos hablar ni de libertad ni de democracia ni de derechos humanos, ni de estado de derecho que son los valores que se esgrimen como europeizantes.

Con la denominada “crisis de los refugiados” desde el año 2015 hemos podido comprobar la importancia que tiene el controlar la entrada de personas por las fronteras exteriores de Schengen. La avalancha de gente que desde las costas de Libia, primero, y desde las costas turcas, después, llegaron a puntos cruciales como la costa italiana, principalmente la isla de Lampedusa y a las islas griegas de Kos, Lesbos y Dodecaneso, produjo auténtico temor en sendas poblaciones, por la forma desordenada y multitudinaria que sobrepasó todas las perspectivas de atención y de registro de semejante oleada de personas. Como ejemplo, tenemos Grecia, por donde pasaron 850.000 personas, durante el año 2015, pudiéndose contabilizar en una sola noche llegadas de hasta 5.000 refugiados y migrantes a Lesbos y a la mañana siguiente otras tantas, lo que creó el desconcierto en la población para la atención de tantísima gente. Sólo lo pueden contar los militares, voluntarios y personal de protección civil que allí estuvieron haciéndose cargo de este “fenómeno de masas”.⁶⁶

Económicamente el cierre de las fronteras interiores de Schengen puede suponer otra crisis económica de colosales consecuencias para los países europeos, así lo señalan informes sobre este aspecto realizados para el Parlamento europeo como “The Cost of Non-Schengen. Impact of border controls within Schengen on the Single Market”⁶⁷. Se indica que los costes de los controles fronterizos temporales no sólo obstaculizan la libre circulación de personas, sino que tienen costes económicos significativos. Se estima que el restablecimiento completo de los controles interiores en el espacio Schengen generaría un coste directo de entre 5 a 20 millones de euros al año. Los controles fronterizos costarían 1,7 millones de trabajadores transfronterizos, y entre 1,3 y 5,2 millones de euros en tiempo perdidos. Al menos 13 millones de estancias de turistas se perderán, con un coste total de 1,2 millones de euros. Y para los gobiernos europeos, cada uno de ellos tendrían que gastar entre 0,6 y 5,8 millones de euros para pagar el aumento de personal encargado del control de fronteras, entre otras muchas problemáticas

Desde que estamos investigando temas migratorios, nos hemos preguntado: ¿Cómo abordar la seguridad de las fronteras exteriores y hacerla compatible con los Derechos Humanos?⁶⁸ Esta cuestión no está todavía claramente definida desde Bruselas, pues son tantos los agujeros en la política de asilo y migración, que prácticamente, en la práctica, queda a discreción de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, y es cuestión también prioritaria que se debe estudiar y cambiar. Desde luego, que para las mafias que marcan las rutas de la migración, prevalecen los derechos humanos sobre el control de fronteras, y como no se da un mensaje claro desde Bruselas, el descontrol en las fronteras seguirá en progresivo aumento.

Vamos a ver cómo funciona la Guardia de fronteras y costas que se ha puesto en marcha este 6 de octubre⁶⁹, cuerpo que debía haber sido uno de los primeros soportes con los

⁶⁶ “Ha habido fallos, pero Grecia no merece las amenazas de la UE”, *El País*, 10 de febrero de 2016, en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/03/actualidad/1454521806_409750.html

⁶⁷ *The Cost of Non-Schengen. Impact of border controls within Schengen on the Single Market*. May, 2016.

⁶⁸ Ospina. Gloria Inés: “¿Alternativas a las políticas de fronteras de la UE?”, *UNISCI*, 20 de septiembre de 2015. Comentario UNISCI, n° 92

⁶⁹ “La Guardia Europea de Fronteras y Costas”, Comisión Europea, Estrasburgo, 15 diciembre 2015.



que tendría que haber contado esta realidad de Schengen. Como ya hemos mencionado anteriormente esta nueva agencia de la Unión Europea cuenta con mayores competencias que las que tiene FRONTEX, y los datos que recabe de los migrantes los podrá transferir a Europol, que se encarga de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

18. Alemania entra en escena.

Cuando en el 24 de agosto de 2015, la canciller Angela Merkel “abre las puertas de Alemania” para que todos los refugiados sirios que entraban por Grecia se dirigieran a su país, donde serían bien recibidos, “saltó por los aires” todo el entramado de Dublín⁷⁰, que había sido concebido para que el primer país por donde entraban los refugiados los registrara. Los refugiados mezclados con los migrantes fueron avanzando a pie por los diversos países de los Balcanes Occidentales, con dirección a Alemania y Suecia, que eran los países que “ellos habían elegido para vivir”. Entrando y saliendo por las fronteras de diferentes países, fueran o no del espacio Schengen. La alarma no se hizo esperar. Países como Hungría, Eslovaquia⁷¹, Macedonia, Austria, Chequia, iniciaron el control en sus fronteras y aún más, algunos como Hungría se dispusieron a cerrar la frontera con vallas. A medida que la corriente migratoria avanzaba y se iba produciendo el cerramiento de la ruta desde Grecia al norte con dirección a Alemania, la corriente migratoria fue creando un auténtico “atasco” principalmente en el cruce de Grecia a Macedonia, donde las autoridades pusieron los primeros controles. Otra corriente migratoria fue desviada desde Líbano hacia Rusia, corriente compuesta por sirios exclusivamente, en tránsito hasta la frontera sueca del Ártico, que progresivamente fue instalando controles y también cerrando la frontera con vallas. De igual forma procedieron países como Dinamarca en la frontera con Alemania y Suecia, Austria con Alemania e Italia, Francia con Italia, e Inglaterra con Francia por el Estrecho de Calais provocando un auténtico “desconcierto” en toda la Unión Europea.

El “cuello de botella” que se produjo en los Balcanes Occidentales, y luego el control de fronteras interiores de los demás países europeos occidentales, iba a producir la fractura de Schengen, o por lo menos, a partir de este momento se vislumbraba que las actuaciones en solitario de la canciller alemana traerían consecuencias graves para el futuro de la Unión Europea.

La primera de ellas, ponía en evidencia los fallos de la política de asilo y migración europea. La segunda, a partir de estos momentos se les exigirá a los dirigentes de Bruselas, la puesta en común de la defensa de fronteras exteriores de Schengen, y por último, se propició la división entre Occidente y Oriente en una Unión Europea que no tenía claro cómo resolver el tema y que se vio desbordada por los acontecimientos.

A partir de ahora, surgirán el Grupo de Visegrado, Chequia, Eslovaquia, Hungría y Polonia, que se resistirán a aceptar el reparto de migrantes que proponía Bruselas. Alemania en septiembre de 2015 esperaba recibir 40.000 refugiados. Otra de las consecuencias de esta “errática política” fue la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, lo que se conoce como Brexit, que es una fortísima llamada de atención a los dirigentes europeos, por la mala gestión de la migración y refugiados, y por el descontrol de las fronteras exteriores de la Unión Europea, entre otras muchas razones y también, el recule en la política de “acogida” de la canciller Merkel, debido a los graves incidentes de violaciones sexuales en la fiesta de fin de

⁷⁰ “Convenio de Dublín. Unión Europea y Asilo”. Diccionario de asilo CEAR, en: <http://cear-euskadi.org/diccionario/convenio-de-dublin/> y también, “La Convención de Dublin” en: http://www.econ.unicen.edu.ar/attachments/6699_Dra.%20Culaciatti.pdf

⁷¹ Que en estos momentos ostenta la Presidencia de la Unión Europea, hasta finales de 2016.



año de 2015, a lo que hay que añadir los resultados electorales adversos cosechados por su partido y consecuencia directa de su política migratoria de “puertas abiertas”.

En política, si se trabaja conjuntamente, se debe consultar con los socios, cuestión esta que no parece haber sido la pauta de la canciller alemana, actuando en solitario y tal vez guiada por la *sensibilidad de corazón*, que no es válida para tomar decisiones que a la larga afectan a 500 millones de habitantes del espacio Schengen.

Desde luego, Schengen estaba “amenazado de muerte”, todos los mandatarios de los diversos países que se vieron “inundados”, por los flujos de refugiados y migrantes sin control alguno, se dispusieron a controlar sus propias fronteras interiores, para salvaguardar la libertad y seguridad de sus ciudadanos, nada más ni nada menos, y saber ¿quién entraba en sus territorios y para qué? El trastorno fue monumental y en las declaraciones de los dirigentes de todos los países europeos, lo único que se mencionaba era el desorden de la migración y el descontrol de las fronteras exteriores de Schengen.

19. Principales rutas de entrada en 2015 y reacción de los dirigentes europeos

- Rutas por el Mediterráneo Oriental y los Balcanes.
Según datos de Frontex en 2015, llegaron a la Unión Europea a través de la ruta del Mediterráneo Oriental unos 885.000 inmigrantes, que representan 17 veces más que en 2014, que fue un año records de llegadas. Fue Grecia la ruta que abordaron los migrantes que en su mayoría eran refugiados procedentes de Siria, alcanzando las islas de Lesbos, Kos y Dodecaneso. El número de llegadas aumentó gradualmente desde enero a marzo, pero empezó a subir en abril, alcanzando un máximo de 216 000 en octubre. Ya en noviembre y diciembre van disminuyendo con la estación invernal, pero las cifras continuaban por encima de los mismos meses de 2014.⁷²
- Ruta por el Mediterráneo Central.
La ruta del Mediterráneo Central que comunica las costas libias con Italia se mantuvo bajo presión migratoria en el año 2015. El número de inmigrantes que llegaron a Italia fue de 154.000 personas, alrededor de una décima parte del record de llegadas en 2014. Según informaciones de Frontex, la razón de esta disminución estuvo en el cambio de los sirios por la ruta Oriental del Mediterráneo y la escasez de barcos con la que cuentan los contrabandistas en Libia. En 2015 la mayoría de los migrantes que fueron transportados por las redes de contrabando desde Libia fueron eritreos, nigerianos y somalíes.⁷³

Como era de esperar, la reacción fue inmediata, a medida que la corriente de gente cruzaba una y otra frontera. Los mandatarios de países como Hungría primero, Austria después y Macedonia iniciaron el cierre de sus fronteras para seguridad de sus países. Uno de los dirigentes que primero protestó fue el primer ministro Viktor Orban⁷⁴, quien responsabilizó directamente al gobierno alemán del caos creado en la estación Keleti de

⁷² Frontex: “Migratory routes map”, en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>

⁷³ Frontex: “Migratory routes map”, en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>

⁷⁴ En estos momentos Hungría está construyendo una segunda face de muralla para impedir el acceso de migración irregular, por su frontera exterior, que es también frontera exterior Schenge. Feher, Margit, Hungary plans second fence to stop migrants. *The Wall Street Journal*, Budapest, August 26, 2016, en: <http://www.wsj.com/articles/hungary-plans-second-fence-to-stop-migrants-1472204029>



Budapest, por mandar un mensaje a los sirios “prometiéndoles asilo”⁷⁵. Sucesivamente se manifestaron en términos parecidos los mandatarios de Chequia, Eslovaquia, Polonia, Rumanía⁷⁶ y Bulgaria. Todos países de los Balcanes Occidentales, que han tenido un tipo de gobierno dictatorial hasta el año 1989, cuando cayó “el muro de Berlín” y que no están acostumbrados a que las fronteras se violenten. Tampoco estaban de acuerdo con las cuotas de refugiados que solicitaban desde Bruselas, 120.000 migrantes para recolocar en toda la Unión Europea. Polonia, por ejemplo, aceptó a 7.000 inmigrantes a quienes daría trato de refugiados, sin embargo, el ejecutivo de ese país indicaba a la canciller Merkel que, los ataques de militantes del estado islámico de noviembre, en París, les hacía no acceder a la política de acogida. También llamó la atención a la señora Merkel señalándole que los países que no eran partidarios de las cuotas, simplemente sus gobernantes estaban recogiendo el sentir de sus opiniones públicas⁷⁷.

Por su parte, el líder laborista holandés, Diederik Samson, explicaba en rueda de prensa que el gobierno de su país había presentado un nuevo plan europeo en el que se proponía el regreso a Turquía en ferris de los refugiados que llegaran a las islas griegas.⁷⁸ Más tarde se les unieron los de países como Austria, Francia, Dinamarca, Noruega y Suecia. Todos solicitaban una solución rápida para controlar las fronteras del espacio Schengen, porque eran conscientes de la inestabilidad que se produciría con la llegada descontrolada de migración desde Grecia⁷⁹.

20. Nueva tragedia en el Mediterráneo. ¿Cómo se aborda el desbarajuste desde la cúpula de Bruselas?

En abril de 2015, una nueva tragedia sacude a la Unión Europea. En aguas de la costa Libia perecen 700 migrantes justo en el momento que iban a ser rescatados por un barco portugués, con la mala suerte que al levantarse para solicitar ayuda hicieron que el barco pesquero en que viajaban volcase, pereciendo la mayoría de sus ocupantes. Sólo hubo 24 supervivientes.⁸⁰

En un primer momento se toman medidas de urgencia y en Junio 2015, los dirigentes de Bruselas se encuentran desbordados y consternados ante los acontecimientos. La Unión Europea autoriza la Misión Eunavfor Med, para reunir información sobre las mafias y actuar

⁷⁵ “Orban dice que la crisis de refugiados “es un problema alemán” y les pide que se queden en Turquía”. *RTVE*. Bruselas. 3, 9, 2015.

⁷⁶ Su posición era favorable al reforzamiento de FRONTEX por medio de la Guardia de Fronteras y Costas, que se proyectaba en esos momentos por parte de la Unión Europea. Selles, Alain et Ricard, Phillipe: “Dacian Ciolos, premier ministre de Roumanie: “La question des migrants ne doit pas se résumer à un nombre à répartir”, *Le Monde*, 22, Janvier, 2016., en: http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/01/22/dacian-ciolos-premier-ministre-de-roumanie-la-question-des-migrants-ne-doit-pas-se-resumer-a-un-nombre-a-repartir_4852103_3214.html

⁷⁷ Szary, Wiktor and Pawlak, Justyna: “Poland says will honor UE migrant quotas but questions legality”, *Reuters*, December, 30, 2015, en: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-poland-idUSKBN0UH0J020160103>

⁷⁸ “Holanda planea devolver a los refugiados a Turquía” *El Mundo*, Amsterdam, 28.1.2016, en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/01/28/56a9f580268e3e250e8b45a3.html>

⁷⁹ Preguntaba el primer ministro rumano en un encuentro con el presidente francés François Hollande, en el Elyseo, ¿el espacio Schengen está en peligro?, si nosotros nos adherimos a Schengen, es porque creíamos que era un conjunto sólido y funcional. Tampoco aceptaba la imposición desde Bruselas de las cuotas de reparto de refugiados. Selles, Alain et Ricard, Phillipe: “Dacian Ciolos, premier ministre de Roumanie: “La question des migrants ne doit pas se résumer à un nombre à répartir”, *Le Monde*, 22, 1, 2016, en http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/01/22/dacian-ciolos-premier-ministre-de-roumanie-la-question-des-migrants-ne-doit-pas-se-resumer-a-un-nombre-a-repartir_4852103_3214.html

⁸⁰ “700 Inmigrantes desaparecidos tras hundirse su barco en aguas Libias”, *El País*, 19 de abril de 2015, en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/19/actualidad/1429431225_038632.html



contra ellas. En el Consejo Europeo se acuerda la reubicación de 40.000 refugiados desde Grecia e Italia. Esta reubicación consiste en un mecanismo excepcional y temporal de dos años y destinado exclusivamente a todas las personas que necesiten protección internacional y que estén llegando desde el 15 de agosto de 2015 hasta el 16 de septiembre de 2017. Dinamarca y Reino Unido no participaron en esta decisión.⁸¹ Se hacía un llamamiento a la solidaridad de todos los países de la Unión.

Y en octubre de 2015 se autoriza la Misión Sofía que permitiría el abordaje de las embarcaciones en aguas internacionales, bajo el permiso de la ONU. Se crean los hotspots, o “puntos calientes” para identificación de migrantes. Por primera vez la migración encabezó el programa de la Unión Europea.⁸²

En este mismo mes, el 15 de octubre de 2015 “Turquía entra en escena”, el objetivo era persuadir a Turquía, que había sufrido unos días antes un ataque con bombas en Ankara⁸³, para que se involucrara en el tema de la migración que salía de su país. Fue una iniciativa de la canciller alemana Ángela Merkel y también lo sugirió el ministro de migración griego, Yannis Mouzlas⁸⁴. El 5 de octubre de este año el Presidente Juncker, de la Comisión Europea, había entregado el Proyecto de Plan de Acción sobre apoyo a los refugiados y gestión de la migración al Presidente Erdogan durante la visita de éste a Bruselas.⁸⁵ El 29 del mismo mes de noviembre de 2015 por medio de la Declaración conjunta Unión Europea-Turquía se activa el Plan de Acción, sobre la base de la responsabilidad compartida, acordado por los dos países, *ad referendum* del 15 de octubre de 2015. El objetivo es intensificar la cooperación entre los dos países para ayudar a los ciudadanos sirios bajo protección temporal y la gestión de la migración para hacer frente a la crisis creada por la situación en Siria. Se hace hincapié en la necesidad de conseguir resultados en relación a contener la afluencia de inmigración irregular desde Turquía a la Unión Europea. Se aseguraba que el plan de acción conjunto pondría orden en los flujos migratorios y contribuiría a detener la migración irregular. Se comprometían ambas partes a reforzar con “*efecto inmediato*”, su cooperación activa en materia de migrantes que no necesitaran protección internacional, evitando así los desplazamientos a Turquía y a la Unión Europea⁸⁶, garantizando, además, la aplicación de las disposiciones bilaterales en materia de readmisión establecidas y repatriando con rapidez a sus países de origen a aquellos migrantes que no necesiten protección internacional. Ambos países, asimismo, se comprometían a intensificar su lucha contra las redes delictivas de tráfico de inmigrantes. A cambio se aceleraría las negociaciones sobre la adhesión de Turquía a la

⁸¹ “Resolución de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la reubicación de 40.000 personas claramente necesitadas de protección internacional que en la actualidad se encuentran en Grecia e Italia”, Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 22 de julio de 2015. Y también, “El Consejo acuerda la reubicación de 40.000 refugiados desde Grecia e Italia”, Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 14.09.2015.

⁸² “Migration Summits: A timeline of failures”, *Politico*, 3.7.2016, en:

<http://www.politico.eu/interactive/migration-summits-timeline-of-failures-european-council-meetings-migration/>

⁸³ *Ibid.* nota 67

⁸⁴ “Tenemos una propuesta muy concreta. Toda Europa está de acuerdo en que la llave la tiene Turquía. Turquía necesita ayuda. Así que propongo un acuerdo generoso, que se le dé dinero para que construya campamentos de refugiados; en segundo lugar, una vez apartados éstos, la devolución de todos los inmigrantes irregulares a Turquía al día siguiente. Esto enviaría también un mensaje al extranjero”. Sánchez Vallejo, María Antonia: “Ha habido fallos, pero Grecia no merece las amenazas de la UE”, *El País*, 10 de febrero 2016, en

http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/03/actualidad/1454521806_409750

⁸⁵ “UE-Turquía: Publicación del Proyecto de Plan de Acción sobre apoyo a los refugiados y gestión de la migración”, Comunicado de Prensa. Bruselas, 5 de octubre de 2015.

⁸⁶ Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, 29-11-2015-Declaración UE-Turquía. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 29.11.2015



Unión Europea que desde 1999 era país candidato, y cuyas negociaciones se llevaban a cabo desde 2005. También se prometía la liberalización de visados para los turcos.

Acuerdos que no se tiene una firme convicción de ser cumplidos en el futuro, debido al intento de golpe de estado de julio de este año, y también que representa un cierto *lastre* para la Unión Europea, encadenada como siempre con la servidumbre de las prebendas económicas. A este respecto, la Unión Europea a prometido una ayuda a Turquía de 3.000 millones de euros inicialmente, “para fijar a los refugiados en su territorio”. Una vez que esta partida haya sido utilizada se le darán otros adicionales de 3.000 millones de euros hasta el final de 2018.⁸⁷

Dos meses antes, el director para Europa del Alto Comisionado de La ONU para los Refugiados (ACNUR)⁸⁸ sostenía en una entrevista al periódico El Mundo, que era “importante recordar a los ciudadanos europeos los fuertes valores sobre derechos humanos que compartimos. Hacen falta sistemas justos y eficientes que analicen de forma rápida las solicitudes de asilo y devolver a los que no necesitan protección. Es la forma en que los ciudadanos toman conciencia de que los que se quedan deben ser protegidos. Sólo así la población entiende que los que se quedan realmente necesitan protección. Esa es la mejor respuesta a los xenófobos”.

Concluye indicando que, “simplemente hay que hacer las cosas bien, como por ejemplo las repatriaciones. El 40% de las expulsiones no se realizan, y los emigrantes sin tener derecho a protección se quedan en suelo europeo”.

Era evidente que no se habían hecho bien las cosas, tal vez por negligencia, o tal vez también porque en la Unión Europea el “*consenso*” es lo que prevalece y alarga la puesta en marcha de los acuerdos anteriores.

21. Tercera Cumbre UE-Turquía. 18 de Marzo 2016. Acuerdos de la UE- Turquía.

Reunión dedicada a profundizar en las relaciones bilaterales y a tratar la crisis migratoria. Ha sido una iniciativa de la canciller alemana Ángela Merkel. “*Un pour un*” es la forma del dispositivo, elaborado en el acuerdo. En la actualidad hay cerca de 2.7 millones de refugiados sirios en suelo turco. Y en cuatro meses solamente 849 personas han sido “réinstallés” (reinstaladas) en la Unión Europea, en Alemania y Suecia.

Los acuerdos con Turquía van dando resultado, el número de refugiados y migrantes ha bajado un 88% en un mes, según la Organización Internacional para las Migraciones. Desde enero de 2016 las entradas por Grecia eran de 31.244 migrantes y refugiados, lo que representaba un 21 veces más que las 1.472 personas registradas en el mes de enero de 2015. En el mes de marzo llegaron 26.971 personas a Grecia frente a las 3.360 del mes de abril, cuando ya estaban en marcha los acuerdos.⁸⁹

⁸⁷“Le destin de l’Europe se joue en mer Egée”, *Le Monde*. 25.01.2016.

http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/01/25/le-destin-de-l-europe-se-joue-en-mer-egee_4853079_3232.html

⁸⁸ Entrevista a Vincent Cochetel, director para Europa del ACNUR. “Europa tiene que decidir entre regular la migración o el caos actual”, *El Mundo*, 8.8. 2015, en

<http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/08/55c6f11146163f36138b456e.html>

⁸⁹ Organización Internacional para las Migraciones, “Grecia”, 1.19.2016, en: <https://www.iom.int/es/news/la-oi-m-informa-que-en-enero-las-llegadas-de-migrantes-grecia-aumentaron-dramaticamente-al-2100>. También: “Le destin de l’Europe se joue en mer Egée”, *Le Monde*, 25.01.2016, en:

http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/01/25/le-destin-de-l-europe-se-joue-en-mer-egee_4853079_3232.html



En cambio por Italia en el mes de abril se registraron más llegadas que a Grecia, contabilizándose 9.149 personas.

Sin embargo, desde el “intento de golpe de Estado contra Erdogán” de julio pasado se teme que este acuerdo flaquee en aspectos tan importantes como que Turquía no sea un país seguro para los refugiados. ¿Cómo considerarlo seguro, con la masiva represión que Erdogán ha realizado todos estos meses atrás? Como lo decía el propio Jean-Claude Juncker, acuerdo fragile, sans cacher un “risque élevé de le voir capoter. Nous pouvons alors nous attendre à ce que les migrants recommencent à venir en Europe”.⁹⁰ En la cumbre celebrada el 7 de junio de Estrasburgo, sostenía la Alta Representante para la política Exterior de la Unión Europea que, la cooperación con Turquía era fundamental para hacer frente a la explotación de personas vulnerables que trataban de cruzar el mar Egeo⁹¹. Sorprendente afirmación, porque las mafias de la migración en Turquía han campado a lo largo y ancho del país y nadie hizo nada por evitar que la corriente migratoria pasara a Europa, estamos seguros, que por el contrario se alentó.

22. Cumbre de la Valeta: Reunión Unión Europea-África. 11 de noviembre de 2015.

El 11 de noviembre de 2015 se celebra la denominada Cumbre de la Valeta (Malta), entre los dirigentes de la Unión Europea y los de la Unión Africana cuyo objetivo principal fue encontrar soluciones comunes a los desafíos compartidos. Se abordó atacar las causas profundas de la migración, establecer y organizar canales de migración legal, potenciar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo, combatir la explotación y el tráfico de migrantes, así como cooperar en materia de retorno eficaz y humana que no contradice una política migratoria más abierta y una cooperación con los países de origen de los migrantes para negociar y celebrar acuerdos de readmisión, estableciendo las normas para el retorno de las personas que se encuentran en situación irregular⁹². A largo plazo, se prometían incentivos para el desarrollo e inversión en países de origen de la migración, como se abordó en la cumbre Unión Europea-África de abril de 2014.

Cinco puntos, que en diversas cumbres, reuniones y directivas se han estado barajando y proponiendo como meta alcanzable para resolver los trastornos que causan las migraciones irregulares. Sin embargo, no parece que los resultados fueron positivos y de nuevo los flujos migratorios aumentaron en las costas europeas. Por más reuniones que se sigan convocando, sino hay disposición seria para proceder de acuerdo a lo que se formaliza, no habrá solución alguna a este fenómeno imparable de las migraciones irregulares. Lo más destacado es la creación de un Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea⁹³ para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África. Fondo que permitirá financiar proyectos destinados a crear oportunidades de

⁹⁰ “Acuerdo frágil, sin ocultar un alto riesgo en su colapso, entonces podemos esperar que los migrantes vuelvan a venir a Europa.” L’Union européenne craint la fin de l’accord avec la Turquie”, *Le Monde*, 6.8.2016, en: http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/08/06/l-union-europeenne-craint-la-fin-de-l-accord-avec-la-turquie_4979191_3214.html

⁹¹ “La Comisión anuncia un nuevo marco de Asociación en materia de migración: una Cooperación Reforzada con terceros países para gestionar mejor la migración”, Estrasburgo, 7 de junio de 2016.

⁹² “Cumbre de la Valeta sobre migración 2015. Material relativo a la actuación de la Unión Europea”, Valeta, 11.11.2015. Hasta ahora la Unión Europea ha celebrado 17 acuerdos de readmisión y otros están en negociación. Además, el Acuerdo de Cotonú entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico incluye también una cláusula relativa a la readmisión.

⁹³ Se aspira alcanzar los 3.600 millones de euros. El nuevo fondo de ayuda de emergencia para África dispondrá de 1.878 millones de euros, de los que 1.800 millones serán aportados por el presupuesto comunitario y tan solo 78 por los estados miembros.



empleo y apoyar los servicios básicos destinados a las poblaciones locales. Su importe es de 1.800 millones de euros en programas de cooperación al desarrollo. Las regiones a las que está destinada esta ayuda son: el Sahel, la región del lago Chad, la región del Cuerno de África, Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto.

23. La Guardia Europea de Fronteras y Costas protegerá las fronteras exteriores de Europa. 15 de diciembre de 2015.

En Estrasburgo, la Comisión propuso la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁹⁴ para garantizar una gestión rigurosa y compartida de las fronteras exteriores. Con el objetivo de reforzar aún más la seguridad de los ciudadanos europeos. La crisis de refugiados y migrantes había puesto de manifiesto grandes debilidades y carencias en los diversos mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de las normas de la Unión Europea. Se indicaba también que se “*estaba construyendo más Europa*” y, por lo tanto, se debía de gestionar mucho mejor las fronteras exteriores, se debía intensificar los retornos de inmigrantes irregulares y permitir que el sistema de asilo funcionara correctamente para quienes lo necesiten, reforzando los controles en las fronteras exteriores. La Guardia englobará a la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, formada a partir de Frontex y a las autoridades responsables de la gestión de fronteras en los Estados miembros, que seguirían ejerciendo la gestión cotidiana de las fronteras exteriores.

La Guardia dispondrá de una reserva rápida de guardia de fronteras y un parque de equipos técnicos, compuesto por 1.500 expertos que podrán desplegarse en 3 días. Tendrán la función de seguimiento y supervisión, y dispondrán de un centro de seguimiento y análisis de riesgos con el fin de controlar los flujos migratorios hacia y dentro de la Unión Europea y de llevar a cabo análisis de riesgos y evaluaciones obligatorias de la vulnerabilidad para identificar y abordar los puntos débiles.

Tendrá derecho a intervenir y desplegar equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas para garantizar que se tomen medidas sobre el terreno, incluso en el caso de que un Estado miembro no pueda o no quiera tomar medidas necesarias.

Los guardacostas nacionales formarán parte de la nueva guardia. Tendrá un mandato para operar en terceros países, con envío de agentes de enlace y puesta en marcha de operaciones conjuntas. Tendrá también un papel decisivo en materia de retorno, por medio de la creación de una Oficina Europea de Retorno con el fin de permitir el despliegue de equipos europeos de intervención en materia de retorno. Ya el presidente Juncker en su discurso sobre el Estado de la Unión el 9 de septiembre anunció que la Guardia formaba parte de las medidas previstas en la Agenda Europea de Migración para reforzar la gestión y la seguridad de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

El 6 de octubre pasado se puso en marcha la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas. Según el comisario de migración, asuntos de interior y de ciudadanía de la Unión Europea, “de ahora en adelante, la frontera exterior de la Unión Europea de un estado miembro es la frontera exterior de todos los estados miembros, tanto legal como

⁹⁴ Comisión Europea: “La Guardia Europea de Fronteras y Costas protegerá las fronteras exteriores de Europa”, Estrasburgo, 15 de diciembre de 2015. “The latest: Italian FM:UE should compromise with Turkey”, *The Washington Post*, October 6, 2016, en https://www.washingtonpost.com/world/europe/the-latest-afghan-migrants-in-balkans-fear-deportation/2016/10/06/8934f150-8bc8-11e6-8cdc-4fbb1973b506_story.html



operativamente”.⁹⁵ (“From now onwards, the external UE border of one member state is the external border of all member states- both legally and operationally”- said Dimitris Avramopoulos, the UE commissioner for migration, home affairs and citizenship.)

Un instrumento tan necesario como este, parece mentira que no hubiera sido creado hace muchos años, precisamente en el momento de poner en marcha Schengen. Es una acción reactiva por parte de la Unión Europea, que parece siempre ir a rastras de los acontecimientos.

24. La cuestión del asilo es prioritaria.

Si nos atenemos a lo que refleja la Comunicación que el 6 de abril de 2016 emitió la Comisión europea al Parlamento y al Consejo, sobre el estado de la cuestión del asilo y refugio, se puede concluir que la política de asilo y migración de la Unión Europea era un auténtico “queso de gruyere”. Tenía “fugas de agua” por todas partes, y en nuestra opinión, los acuerdos que se fueron pergeñando por los países europeos a lo largo de los años, fueron una puesta en escena, más que un decidido interés por cumplir con sus obligaciones, pues cada país hizo de “*su capa un sayo*”, es decir, cada uno hizo caso omiso a lo acordado entre todos, y como hemos visto en Grecia, ante una avalancha de cientos de miles de refugiados y migrantes que pasaban todos los días desde Turquía, abrumada por los acontecimientos y sin equipos suficientes para hacer frente a lo que estaba sucediendo y mucho menos para registrarlos como era su obligación,⁹⁶ los dejó pasar, ayudada por la Canciller Ángela Merkel.

El 6 de abril de este año 2016, se emite una Comunicación por parte de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo, que evalúa la necesidad de una reforma del sistema europeo común de asilo y de crear vías legales para entrar a Europa.⁹⁷ Es un documento que invita al debate de las instituciones europeas y dónde se hace una evaluación del estado de la cuestión en lo que se refiere a asilo, protección y migraciones irregulares y legales.

La Comunicación pone en evidencia los fallos en el diseño y aplicación que se han producido en la política de asilo y migración de la Unión Europea, fallos que han quedado “a la luz”, gracias a la ingente cantidad de personas que se volcaron hacia las costas europeas y tomaron camino por Grecia hacia los Balcanes Occidentales con la finalidad de buscar refugio y de llegar a Alemania. Diríamos que gracias a la canciller Ángela Merkel, con su actitud irreflexiva respecto al asilo, puso en evidencia los vacíos que existía en la política de asilo y migración de la Unión Europea.

Se especifica por parte de la Comisión que, para la Unión Europea es una obligación moral y jurídica proteger a quien lo necesita, sin embargo, los fallos y las negligencias en la aplicación de todo el acervo de asilo de Dublín, deja a las claras que sin un auténtico programa que implique de forma sustancial a todos los países miembros de la Unión Europea,

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ En diciembre de 2015 solamente el centro de recepción y registro de migrantes de Lesbos estaba funcionando. Los cuatro restantes que se habían prometido desde Bruselas estaban en construcción y se activarían en este año 2016. Con el agravante que ese centro de Lesbos tenía capacidad para registrar 4.000 personas diarias. La situación en Grecia sobrepasaba la voluntad humana. Así lo describe el ministro de migración del gobierno griego de Syriza: “En noviembre si hubo fallos en el registro (de migrantes), pero nosotros habíamos pedido 100 máquinas Eurodac (base de datos europea de huellas digitales) y nos mandaron solo 48...., 48 máquinas funcionando las 24 horas del día pueden registrar 4.800 personas. Pero si en un día llegan 8.000, la mitad se queda sin registrar”. “Ha habido fallos, pero Grecia no merece las amenazas de la UE”, *El País*, 10 de febrero 2016, en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/03/actualidad/1454521806_409750.html

⁹⁷ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa.* Comisión Europea. Bruselas 6.4.2016



que se comprometan a cumplir la ley, no se resolverá ninguno de los problemas que hoy en día plantean tanto el asilo como las migraciones irregulares.

Así se desprende de la respuesta que quiere dar este Comunicado a las demás instituciones europeas, donde se enfatiza la necesidad prioritaria de promover los instrumentos con los que cuenta la Unión Europea y reforzarlos con los que se proponen como la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, los Planes de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes y en materia de retorno, para “atajar los flujos incontrolados de migración irregular”, proteger las fronteras exteriores y salvaguardar la integridad del espacio Schengen. Las acciones a este respecto se deberán abordar de conformidad con la Agenda Europea de Migración.⁹⁸

¿Cuál es entonces el objetivo propuesto por la Comisión Europea para la reforma del Sistema de Asilo europeo?

Sencillamente, pasar de un sistema que hace responsable a un solo Estado del control de la inmigración irregular y de los solicitantes de asilo, para implicar a todos los Estados miembros de la Unión Europea. Como lo refleja claramente el documento aquí analizado. Pasar del sistema que asigna una responsabilidad desproporcionada a determinados Estados, (léase de fronteras exteriores), y pasar a otro donde se garantice itinerarios seguros y ordenados hacia la UE a los migrantes procedentes de terceros países necesitados de protección o que puedan contribuir al desarrollo económico de la UE. Sistema que debe estar basado en los principios de responsabilidad y solidaridad.

Responsabilidad y solidaridad, que han estado ausentes desde que las primeras Directivas de la UE sobre migraciones preservarán a los países centrales de la UE de la llegada masiva de migrantes irregulares, que en cambio si lo sufrían los países con frontera exterior como España, Italia y Grecia.

Se pone de relieve también que, como consecuencia del aluvión incontenible de migrantes y refugiados durante los meses de verano de 2015 y hasta bien entrado el otoño cruzando por Grecia y avanzando por los países de los Balcanes Occidentales, gracias a la pretendida política de “puertas abiertas” impulsada por Angela Merkel, muchos países se vieron desbordados en esta cuestión y reclamaron respuestas fiables de cómo manejar este asunto, atajando la migración irregular y gestionando las fronteras exteriores de la UE de manera más eficiente. El primero que alzó la voz fue el primer ministro italiano, Matteo Renzi, quien solicitó ayuda a la Unión Europea; por su parte los dirigentes de los países de los Balcanes Occidentales, como el primer ministro de Hungría y Macedonia, dieron la orden de construir vallas para evitar el paso a los inmigrantes y refugiados.

Continuando con el comunicado de la Comisión europea, los tres asuntos claves para abordar de una forma efectiva la política de asilo y migración son:

- 1- Reforzamiento del Sistema Europeo Común de Asilo y Migración.
- 2- Reforzar vías seguras y legales hacia Europa. Promoviendo la migración legal.
- 3- Luchar contra las causas últimas de la migración.

⁹⁸ Todos estos compromisos se hacían visibles para la Comisión, a partir de las reuniones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero y 17 y 18 de marzo, y de la reunión de jefes de Estado o de Gobierno de 7 de marzo.



En cuanto al reforzamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, se incide en la necesidad de hacer más eficaz el sistema de Dublín, que establece criterios y mecanismos para determinar qué Estado miembro es el responsable del examen de una solicitud de protección internacional, como también que los solicitantes de protección no tienen derecho a elegir el Estado miembro en el que desean asentarse.

Otra cuestión importante y que la crisis migratoria ha dejado al descubierto es que el sistema de Dublín no fue concebido para garantizar un reparto de responsabilidad sostenible en relación con los solicitantes de asilo en todo la Unión Europea.⁹⁹ Por tanto, en una situación de afluencia masiva de migrantes sobre la frontera exterior, el actual sistema hace recaer la responsabilidad por ley, para la gran mayoría de los solicitantes de asilo, en un número limitado de Estados miembros concretos, situación que desborda las capacidades de cualquier Estado miembro.

Relacionado con lo anterior, y que hace inviable el actual sistema de asilo es que a menudo los migrantes se niegan a presentar solicitudes de asilo o a identificarse en el Estado miembro de la primera llegada y se desplazan al Estado miembro en el que desean instalarse, solicitando asilo allí. Consecuencia de esto, es el aumento del número de solicitudes de asilo en Estados miembros que no son los del primer punto de entrada, provocando una serie de movimientos secundarios que han dado lugar a que varios Estados miembros hayan establecido controles en las fronteras interiores para gestionar la afluencia.¹⁰⁰ Otro problema que presenta el sistema de Dublín, es la dificultad para trasladar a los solicitantes de asilo a Estados miembros con deficiencia sistémicas en aspectos críticos de procedimientos de asilo o sus condiciones de acogida.

También el Sistema Europeo Común de Asilo falla en la diferencia de trato respecto a los solicitantes de asilo, especialmente en cuanto a la duración del proceso, debido al carácter discrecional por parte de los Estados miembros, lo que incentiva a los movimientos secundarios. Por consiguiente la falta de convergencia en lo que se refiere a las decisiones para conceder el estatuto de refugiado¹⁰¹, o el estatuto de protección subsidiaria¹⁰² a los solicitantes que proceden de un país de origen determinado, provocan siempre movimientos secundarios, al igual que las variaciones en la duración de los permisos de residencia, así como en el acceso a la asistencia social y la reagrupación familiar.

Otra grave distorsión que se pone de manifiesto es que la protección internacional en los Estados miembros de la Unión Europea, en la práctica, ha dado lugar a la residencia permanente, mientras que su objetivo original “y principal era conceder protección únicamente mientras persistiera el riesgo de persecución o daños graves”. Una vez desaparecen estas circunstancias, se indica que la protección deja de ser necesaria. Cuestión esta que no se ha llevado a cabo en la práctica. Como vamos viendo, la serie de irregularidades y de falta de aplicación de las Directivas es la que ha dado lugar a este caos migratorio que se conoce por toda la Unión Europea.

⁹⁹ La lógica de este criterio se basaba en la premisa de que debía establecerse una vinculación entre la asignación de responsabilidades en el ámbito del asilo y el respeto por parte de los Estados miembros de sus obligaciones en materia de protección de la frontera exterior.

¹⁰⁰ Aun cuando los Estados miembros aceptan las solicitudes de traslado, sólo en torno a una cuarta parte de esos casos acaban en traslados efectivos. De tal forma, que si un solicitante de asilo permanece fugado durante un largo período de tiempo en un Estado miembro sin ser trasladado efectivamente, este Estado miembro acabará siendo el responsable.

¹⁰¹ Que se otorga a personas que huyen de la persecución.

¹⁰² Que se otorga a personas que huyen del riesgo de daños graves, incluidos los casos de conflictos armados.



Para abordar estas deficiencias estructurales, la Comisión propone cinco prioridades¹⁰³: Crear un sistema sostenible y justo para determinar el Estado miembro responsable de la tramitación de solicitudes de asilo, reforzar el sistema Eurodac, lograr una mayor convergencia en el sistema de asilo de la Unión Europea, impedir los movimientos secundarios dentro de la Unión, y crear un nuevo mandato para la Agencia de Asilo de la Unión Europea, (EASO). Cabe destacar en este apartado, la propuesta de transferir la responsabilidad de la tramitación de las solicitudes de asilo del nivel nacional al nivel de la Unión Europea, transformando EASO en una agencia decisoria de primera instancia a nivel de la Unión, con delegaciones nacionales y creando una estructura de apelación a escala de la Unión Europea.¹⁰⁴

En relación a garantizar y mejorar rutas migratorias seguras y legales, la Comisión propone una política “firme encaminada a atajar los flujos irregulares, garantizando la protección a quienes la necesitan” y también una política “proactiva” de vías legales sostenibles. Se reconoce que las migraciones contribuyen al crecimiento inclusivo y que representan una realidad pluridimensional que exige respuestas coherentes e integrales, como se recoge en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Introduciendo este mecanismo de vías legales y seguras la Comisión pretende reducir las migraciones irregulares y dismantelar el *modus operandi* de los traficantes de seres humanos. De paso, la responsabilidad de protección no sería sólo de la Unión Europea, sino también sería asumida por la comunidad internacional, pues en la actualidad se compartía de forma muy desigual.

Se lanza la idea de una necesaria migración laboral más proactiva para atraer a los talentos, pero como veremos un poco más adelante, ni esto ha funcionado como se esperaba.

Como seguimos viendo la tónica general del entramado de asilo y migración y su puesta en práctica, deja bastante que desear.

Respecto al sistema de reasentamiento, se insta a que se avance hacia un enfoque más gestionado de protección de refugiados en la Unión Europea y hacia un sistema de reasentamiento estructurado, con un enfoque común para la llegada segura y legal a la Unión de personas necesitadas de protección. Para ello se insta también a reforzar su apoyo a iniciativas internacionales destinadas a abordar los desafíos en materia de migración y asilo, como los programas de reasentamiento del ACNUR¹⁰⁵. A través de su escrito, el informe de la Comisión deja clara la mala praxis de todo el entramado de asilo y migración. Señala que la política en este asunto debía tener como objetivo general “la asunción por la Unión de la parte de responsabilidad que le toca para dar refugio a los refugiados del mundo, responsabilidad que ha de compartir la comunidad internacional en su conjunto”. Premisa que se anuncia en la Estrategia Europea de Seguridad de este año y también por parte de la Comisión europea, en la reunión de Estrasburgo de 7 de junio, donde se pone el acento en la gestión de la migración

¹⁰³ Cada prioridad incluye un objetivo y una acción. Todos en clara armonía para corregir las deficiencias del Reglamento de Dublín, para pasar a un nuevo sistema basado en la distribución. Además, se incide en la necesidad de garantizar que el funcionamiento del mecanismo de Dublín no sea entorpecido por los abusos y las solicitudes múltiples por parte de los solicitantes de asilo y los beneficiarios de protección internacional.

¹⁰⁴ Propuesta con perspectiva a largo plazo. Si incluye la posibilidad de un proceso de toma de decisiones único y centralizado.

¹⁰⁵ Señala el Informe de la Comisión, la reunión de Alto nivel del ACNUR sobre reparto de responsabilidades a nivel mundial a través de vías de admisión de los refugiados sirios, celebrada en Ginebra el 30 de marzo de 2016. También la cumbre de la AGNUR sobre grandes movimientos de refugiados y migrantes, que se celebró en Nueva York el 19 de septiembre de este año, que ha aplazado hasta el año 2018 todas sus actuaciones en este asunto.



dentro de un marco de asociación de cooperación reforzada¹⁰⁶, sumando esfuerzos para colaborar con los terceros países.

Sin embargo, en el siguiente epígrafe, sobre una política de migración legal más inteligente y bien gestionada, se hace hincapié en la necesidad de completar los regímenes específicos de reasentamiento¹⁰⁷ y de admisión humanitaria con regímenes de admisión regulares existentes como las categorías para estudiantes e investigadores y trabajadores, se comete el primer desliz, mezclando regímenes de entrada a la Unión Europea, que no tienen nada que ver con la protección, como es el caso de los estudiantes que vienen de países sin problemas y otro régimen, como es el de protección que debe aplicarse a las personas vulnerables y necesitadas de protección internacional, por la procedencia desde un país en conflicto o amenazado por su religión, sexo o persecución política. Se plantea por parte de la Comisión que sería conveniente el “patrocinio privado”, para apoyar el asentamiento de las personas necesitadas de protección, porque “pueden desempeñar un papel importante a la hora de multiplicar las posibilidades de entrada legal”. Una especie de padrino, sin supervisión de los gobiernos, a nuestro entender, se dará pie para que entren unos solicitantes de asilo y no otros, en función de las ideologías, creencias religiosas o tendencias sexuales, etc.

Vamos a ver si esto queda claro. Si la Unión Europea en los valores que esgrime en todas partes señala como el más importante ser defensora de los derechos humanos convirtiéndose en el “adali de la protección y el refugio internacional”, ¿cómo puede ser que se le aconseje, desde un organismo comunitario como es la Comisión, renegar de este valor y convertirse en la potencia que no cumple lo que predica? Si de veras es protectora de los solicitantes de asilo que lo necesitan, todos los países que forman la Unión Europea tienen la obligación de dar protección a los refugiados que lo necesiten. Cuántas veces hemos preguntado ¿cómo podían ser compatibles los Derechos Humanos con el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea? Los dirigentes que hemos elegido en las pasadas elecciones¹⁰⁸ para el Parlamento europeo deben ya aclararse en este asunto, porque no se pueden abandonar los pocos valores humanitarios que creemos defender.

Aquí, la propuesta de combinar el reasentamiento con vías de entrada legal, a nuestro juicio, nos parece una mera componenda que no debe llevarse a cabo. Que la readmisión sea un instrumento de protección, pero no una forma de quitarse de en medio la obligación moral de proteger a las personas necesitadas de ello. Una persona protegida, no es un estudiante o un trabajador que viene normalmente a la Unión Europea a estudiar o trabajar. Una persona

¹⁰⁶ “La Comisión anuncia un Nuevo Marco de Asociación en Materia de Migración: una cooperación reforzada con terceros países para gestionar mejor la migración”, Estrasburgo, 7 de junio de 2016.

¹⁰⁷ “Manual de Reasentamiento de ACNUR”, 2011, en <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/manual-de-reasentamiento-del-acnur/> Según ACNUR, el reasentamiento implica el traslado permanente de refugiados a un tercer país. Además de una solución duradera, es un instrumento de protección para aquellos refugiados cuya vida, libertad, seguridad, salud y otros derechos fundamentales estén en riesgo en el primer país de asilo y un mecanismo de repartición de las responsabilidades entre los Estados.

¹⁰⁸ Elecciones al Parlamento Europeo de 2014 que tuvieron lugar entre el 22 y 25 de mayo. Fueron las primeras elecciones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que introdujo cambios en la composición de la cámara y dio más poder al Parlamento. Esta cámara nombra al Presidente de la Comisión Europea a propuesta del Consejo Europeo en función de los resultados de las elecciones, por mayoría cualificada. Parlamento Europeo.

“Elecciones europeas”, Parlamento Europeo, en <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/20150201PVL00036/Elecciones>



protegida, como su nombre indica debe ser amparada y asistida económicamente por el país que le da protección y debe tener su estatuto de protección o refugio propio.

Parece que la Comisión Europea en la reunión de 13 de julio de 2016 aclara ya este “entuerto”, por medio del refuerzo de las vías legales, como expresaba el comisario europeo de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos¹⁰⁹, presentando la propuesta que suponía un gran avance, abriendo una ventana legal para conseguir cerrar la puerta trasera de la ilegalidad, por medio de un procedimiento unificado en materia de reasentamiento en toda la Unión Europea.

En cuanto a la política de migración legal se pone la atención por parte de la Comisión Europea, en la necesidad de terminar con la “fragmentación de las políticas de admisión”, como sucede con los trabajadores altamente cualificados, por lo que el sistema de la Tarjeta Azul no ha funcionado como debía, y se enumeran varios fallos, como que las condiciones de admisión son bastante restrictivas, la Directiva en sí misma prevé poca coherencia y armonización y la movilidad para sus titulares es muy limitada. Además, de no haberse promocionado como debía dentro del empresariado. Igualmente la migración circular¹¹⁰ no ha funcionado, cuestión que se viene alentando desde 2005 y que hubiera propiciado la migración regular.

Vemos que la política de asilo y de migración europea no ha funcionado, por la negligencia y mala práctica de cada uno de los países miembros. Una política de asilo y migración, prácticamente “a la carta”, donde cada gobierno ha hecho lo que le ha parecido conveniente, sin una coordinación ni en los informes ni en las ayudas que se le otorgan a los refugiados, ni tampoco en la aplicación de Directivas, que desde el año 2003 se emitieron con el fin de poner en común todo el entramado sobre migración irregular y asilo.

Parece como si esta política de asilo y migración no hubiera sido importante para la seguridad europea, más que cuando han “saltado las alarmas” con la llegada masiva de migrantes a partir de 2015.

Por otra parte, es sorprendente que los expertos en asilo y migración de toda la Unión Europea no hubieran caído en la cuenta de todas éstas deficiencias que denuncia la Comisión Europea, y no hayan denunciado ellos mismos las negligencias que se cometían al respecto.

25. Giro de la política de “puertas abiertas” de Angela Merkel: hacia las restricciones.

La decisión del 4 de septiembre de 2015 de parte de la Canciller Ángela Merkel de abrir las puertas de Alemania a los refugiados sirios han traído serias consecuencias, que transcurrido unos meses han obligado a cambiar el rumbo de esa política a la canciller alemana.

En un primer momento introdujo un elemento de controversia entre los socios europeos, como hemos visto a partir del cruce de fronteras indiscriminado por la corriente migratoria con dirección a Alemania. Más tarde, los mismos miembros de su gabinete ante la evidencia de los hechos, cambiaron su discurso a favor de los refugiados. Así por ejemplo: el vicescanciller Sigmar Gabriel y el ministro de Relaciones Exteriores, Frank-Walter Steinmeier,

¹⁰⁹ “Refuerzo de las vías legales: La Comisión propone crear un marco común de la UE en materia de reasentamiento”, Comisión Europea. Bruselas, 13 de julio de 2016.

¹¹⁰ Para antiguos emigrantes que ya han regresado a su país, por caducar su permiso de residencia o su contrato de trabajo, la posibilidad de tener prioridad para obtener un nuevo permiso de residencia para un nuevo empleo en la UE. Se indicaba también que se crearía una base de datos al respecto. No se ha elaborado esta base de datos. *Plan de Política en materia de migración legal*,. Comisión Europea. 2005.



que después de haber criticado duramente como xenófobos a todos los críticos de la política migratoria de la Canciller Merkel, recientemente reconocían que con la crisis migratoria se corría el riesgo de dividir a la sociedad alemana. Igualmente en una entrevista publicada por *Der Spiegel*, los dos estuvieron de acuerdo en que “Alemania no podía absorber e integrar indefinidamente a más de un millón de refugiados al año”¹¹¹. Del mismo modo, el ministro de finanzas de Baviera Markus Söder, opinaba que Alemania tenía que tener claro que debía haber límites y cuotas para la migración. “No podemos salvar al mundo entero”, comentaba y proponía que era fundamental asegurar las fronteras externas de Schengen y enviar una señal clara de que no todo el mundo puede venir a Alemania.

Pocos meses después, durante la fiesta de San Silvestre, en diferentes ciudades alemanas, cuando se estaba celebrando la despedida del año 2015, en medio del tumulto, se produjeron cientos de agresiones sexuales por parte de refugiados y migrantes que habían entrado en los meses anteriores por Grecia. A esto se une, la pérdida de escaños de su partido, Unión Cristianodemócrata (CDU), en las elecciones en los landers como Sajonia-Anhalt, Baden-Württemberg, Renania Palatinado, en marzo; Mecklenburg-Vorpommern, y la ciudad de Berlín, en septiembre de este año.

El gran problema de toda esta incertidumbre, ante la migración desordenada e irregular, es que parece que no tenemos políticos que piensen y tengan visión de futuro. Dan la impresión de improvisación en sus decisiones y de ir siempre detrás de los acontecimientos. Grave cuestión para los ciudadanos de la Unión Europea. Abundan las políticas reactivas, más que las anticipativas.

En estos momentos se revisa toda la política de ayudas y de reagrupación familiar, no sólo en Alemania, sino también en países con larga trayectoria de acogimiento de refugiados como Suecia y Austria, Noruega y Dinamarca, por citar unos pocos. En Noruega, por ejemplo, la confusión llegó al límite, en la frontera del Ártico que limita con Rusia, los refugiados que llegaban vía Moscú eran inmediatamente devueltos a Rusia. Cientos de migrantes y refugiados que Noruega¹¹² quiso devolver fueron rechazados por Moscú, por la presión de los defensores de los derechos humanos. Moscú llegó a culpar a Noruega de no tener asegurada su frontera. Los detenidos eran enviados al campo de detención de Kirkenes, siendo luego liberados. Sin embargo, los 13 detenidos y enviados en autobús a Murmansk, no tuvieron la misma suerte. El refugiado yemení que iba entre los detenidos, fue luego expulsado de Rusia. Por su parte, Alemania, en la primera mitad del año 2016 rechazó a más de 13.324 personas, que representa más del doble de las que fueron rechazadas en 2015, todos procedentes de Austria.¹¹³ Respecto a Suecia y Dinamarca, países de tradición de acogida de refugiados, en estos momentos están revisando todas las políticas de asilo y que el número de refugiados no sea superior a los de años pasados. El ejecutivo noruego ha sido mucho más duro que el sueco, sin embargo este último, “no quiere forzar la generosidad de sus ciudadanos ni más presión sobre los presupuestos”. Exigen normas menos porosas en las fronteras exteriores de la Unión Europea.¹¹⁴ Además, exige que se recorten las subvenciones que se dan a las autoridades locales para alojar a los menores que vienen a Suecia sin sus

¹¹¹“Gabriel und Steinmeier fordern Begrenzung der Zuwanderung”. *Der Spiegel*, 09.10.2015

¹¹² “Norway’s asylum policy in chaos amid Russian intransigence”, *The Guardian*, 24 January 2016, en <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/24/norway-halts-return-of-asylum-seekers-who-entered-via-russia>

¹¹³ En la frontera germano-austriaca, la policía impidió la entrada a Alemania a 10.620 personas, en la frontera con Francia, 240 y otras 118 en la frontera con Holanda y unas 2.030 en los aeropuertos. Alemania había introducido los controles en sus fronteras en septiembre de 2015.

¹¹⁴ “Denmark, Sweden toughen up asylum rules despite falling numbers”, *The New York Times*, August 30, 2016, en <http://www.nytimes.com/reuters>



padres, “el año pasado Suecia recibió el 40% de todos los menores que llegaron a la Unión Europea y es una asignación insostenible”, comentó el ministro de Integración Yla Johansson.¹¹⁵

En la cumbre de los Balkanes, de 27 de agosto de 2015, la propia Canciller Merkel señalaba ante los participantes que, “la normativa de Dublín no funciona”¹¹⁶ y apelaba para una solución común entre los socios sobre el tema de la migración y asilo. En esta misma reunión, celebrada en Viena, se puso sobre la mesa el tema de la devolución de refugiados. Alemania se veía en un aprieto monumental. Al invitar a los refugiados ir directamente a su país, no se registraron en Grecia, de ahí que fuera Alemania en esos momentos el primer país de llegada de refugiados, con lo cual, ante la imposibilidad de atenderlos, no los podía devolver. Así lo había estipulado el Tribunal Europeo de Justicia y la Corte Constitucional alemana. La Canciller Merkel aludió igualmente a que en esta crisis migratoria no había necesidad de modificar los tratados comunitarios. La encrucijada en la que se encontraba Alemania era preocupante y solicitaba ahora ayuda a todos los socios europeos.

26. ¿Cómo se aborda el problema? ¿Base para la propuesta de la nueva Estrategia Europea de Seguridad 2016?

26.1 Restablecer Schengen.

La Comisión Europea, en la reunión de 4 de mayo de 2016¹¹⁷, con la intervención de Frans Timmermans, vicepresidente primero y del comisario de Migración y Asuntos de Interior, Dimitris Avramopoulos, hicieron una evaluación de lo que estaba suponiendo el cierre de fronteras interiores del espacio Schengen. Al mismo tiempo dieron la posibilidad de ampliar el período de cierre, por seis meses más, a los países que tomaron las medidas al respecto acogiéndose al Código de fronteras Schengen,¹¹⁸ ya que a pesar de los progresos que “*significativos realizados por Grecia*”, todavía se detectaban graves deficiencias que no habían podido ser subsanadas en el plazo de tres meses. El objetivo de la Comisión es volver a un funcionamiento normal del espacio Schengen y a suprimir los controles de las fronteras interiores para finales de 2016¹¹⁹.

Países a los que se permite mantener el control de sus fronteras internas durante seis meses más: Austria, en la frontera terrestre entre Austria y Hungría y en la frontera terrestre entre Austria y Eslovenia. Alemania, en la frontera terrestre entre Alemania y Austria. Dinamarca, en los puertos daneses con enlaces de transbordador con Alemania y en la frontera terrestre entre Alemania y Dinamarca. Suecia, en los puertos suecos, en la región policial sur y oeste y en el puente de Öresund. Noruega, en los puertos noruegos con enlaces de transbordador con Dinamarca, Alemania y Suecia.

¹¹⁵ De un gobierno de centro izquierda. *Ibid.*

¹¹⁶ Merkel dice que la normativa de Dublín no funciona y pide una solución común. EFE. Viena, 27 de agosto de 2015, en <http://www.efe.com/efe/espana/portada/merkel-dice-que-la-normativa-dublin-no-funciona-y-pide-una-solucion-comun-europea/10010-2697698>

¹¹⁷ “De vuelta a Schengen : La Comisión da los siguientes pasos para la supresión de los controles fronterizos internos temporales”, Comisión Europea. Bruselas, 4 de mayo de 2016. Estas medidas, previstas en el Código de fronteras Schengen, actúan como salvaguardia para el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores.

¹¹⁸ “Regulation (UE)2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016”, 23.03.2016, en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:L:2016:077:TOC&uri=uriserv:OJ.L_2016.077.01.0001.01.ENG

¹¹⁹ “Back to Schengen: Commission proposes Roadmap for restoring fully functioning Schengen system”, Brussels, 4 March 2016



La última cumbre celebrada en agosto de 2016, en la isla italiana de Ventotene, entre los tres líderes europeos Merkel, por Alemania, Hollande por Francia y Renzi por Italia, se ha querido dar una imagen de unión entre los impulsores de la iniciativa europea para reforzar la endeble armonía entre los llamados países que componen Schengen. Los puntos que se abordaron como destacados fueron: acuerdos sobre seguridad de las fronteras exteriores de Schengen, sobre crecimiento económico y el futuro de los jóvenes. Predominando sobre todo una respuesta al brexit inglés, en base a la unidad de la Unión Europea y a la proyección de futuro.

26.2 Nada nuevo en cuanto a integración. Todo lo recogía el Programa Estocolmo 2010-2014.

Se especula sobre los cambios que se están introduciendo, en países como Alemania, respecto a la integración de los inmigrantes que llegan a suelo alemán, como a los solicitantes de protección. No hay nada nuevo, pues todo se estipulaba en el Programa Estocolmo 2010-14 y en su Plan de Acción. A nuestro juicio es lo que se debería estar haciendo. Se recogía en el mismo Plan, el aprendizaje del idioma, buscar trabajo por medio de las oficinas de empleo y cursar estudios que contribuyeran a mejorar la preparación. A cambio se otorgarían ayudas. De otra forma, es decir, recibir las ayudas sin más, no se haría, por ejemplo en Alemania, pues lo nuevo es que se puede perder el derecho al asilo.

¿Cómo puede criticarse que los países europeos exijan de los emigrantes regulares e irregulares, como a los solicitantes de asilo, que aprendan el idioma del país en que residen, un mínimo de Historia, para saber dónde se encuentran y que valores culturales les rodean y que se controlen las ayudas que se les dan?

Semejante disparate sólo favorece a las mafias, que controlan los movimientos de la inmigración irregular y a los refugiados desde sus países, y de los mafiosos que se encuentran en los países europeos y que quieren impedir que los inmigrantes conozcan el idioma y los valores culturales del país a dónde han querido venir a vivir para así tenerlos controlados, para crear sociedades “paralelas”. También parece un despropósito que no se quieran controlar las ayudas que se les dan a acogidos en los países europeos. ¿No se controlan todas las ayudas que se dan a los ciudadanos europeos, en cualquier ámbito?

Todo esto de la ilegalidad por principio es algo que si se sigue reivindicando se tendría que investigar, ¿por qué y a quién beneficia la ilegalidad? Desde luego que al inmigrante irregular no le beneficia en nada. Le beneficia a las mafias que se aprovechan de esas circunstancias de ilegalidad y de marginalidad, para hacer con esta gente lo que les “apetezca”.

Ejemplo de la integración en Alemania hoy. El coste y la dificultad de integración porque los que llegan no quieren integrarse. Gabrielle, viceministro alemán: “Sólo quieren vivir en países occidentales con sus propias costumbres, pero no aceptan los valores laicos de las sociedades europeas”. En estos momentos Alemania ha endurecido las políticas de refugiados, como la reunificación familiar¹²⁰, que no se podrá hacer hasta dentro de dos años.

Otro ejemplo, en los países nórdicos, en concreto en Suecia, es el de ofrecer 4.000 euros a los inmigrantes “irregulares” para que vuelvan a sus países.

¹²⁰ “Germany toughens refugee policy”, *Politico*, 1-29-2016, en <http://www.politico.eu/article/germany-toughens-refugee-policy-gabriel-merkel-asylum-seekers-family-reunification/>



Noruega, por su parte, está proyectando cerrar su frontera con Rusia, para impedir el paso de migración hacia su país, especialmente sirios provenientes de Rusia.

27. Menores no acompañados. Una grave responsabilidad para la Unión Europea.

Es uno de los asuntos más delicados y diríamos graves que tiene toda la Unión Europea. Permitir que niños y adolescentes vengan sin familia a los países europeos. La situación de los mismos es desde el principio cuando llegan, hasta el final, cuando cumplen la mayoría de edad, a los 18 años, de total desamparo jurídico, entran en el denominado “limbo jurídico” ante cualquier administración de cualquier país europeo.

El problema es de calado y ninguna de las reuniones, cumbres o encuentros a propósito de la denominada “crisis de los refugiados” ha hecho referencia a este crucial problema con el que la Unión Europea tiene una grave responsabilidad.

Desde el año 2010 cuando se aprueba el Programa Estocolmo y se incluye en el mismo la llegada y atención de MENAS, o menores no acompañados, por parte de las administraciones europeas, el aumento de llegadas a la Unión Europea de menores cada año va en aumento. Sólo por poner unos pocos ejemplos, el año pasado, según informes de la ONG Save the Children, llegaron 26.000 menores sin compañía de ningún adulto. Con el caos que se produjo por la frontera griega la entrada de niños también ha preocupado a las autoridades, especialmente a Europol, cuando saltó la alarma de los niños que se habían perdido en Italia y en Alemania, nada más llegar a suelo europeo. En la información de los medios de comunicación se señala que los responsables de Europol, como Brian Donald no cree que 10.000 niños estén perdidos en Europa, algunos estarán con familiares y no todos están en manos de redes criminales.¹²¹ Esta es una de las cuestiones que más preocupa también a las ONGs que atienden durante una larga etapa de su niñez y adolescencia a estos menores no acompañados. Cuando salen de la tutela, a los 18 años, la mayoría de ellos no tienen un trabajo ni un hogar a dónde acogerse. Gran parte de estos jóvenes se les ve deambulando por las calles de nuestras capitales en busca de clientes, porque generalmente terminan en la prostitución. Al respecto recordamos las declaraciones del responsable de Europol en Londres, “en mayo, los oficiales en Italia alertaron de que al menos 5.000 niños habían desaparecido de los centros de asilo en el último año. En octubre, las autoridades de Trelleborg (Suecia), dijeron que alrededor de 1.000 niños y jóvenes refugiados sin compañía de un adulto habían llegado a la ciudad el mes previo que desde entonces habían desaparecido”.

El descontrol, la falta de vigilancia, la desidia de parte de autoridades y de responsables de atender a estos menores, está en el origen de la existencia de mafias, que ya los traen y los controlan una vez están en suelo europeo. Prácticamente lo corroboran las informaciones de Europol, cuando se refieren a las “infraestructuras criminales paneuropeas” que son relativamente nuevas y enormemente sofisticadas, que han fijado su objetivo en los refugiados. Organización con epicentro en Alemania y Hungría.

Naciones Unidas indica que más de un tercio de los refugiados que cruzan el Mediterráneo en barco para llegar a Europa son niños. Marie-Pierre Poirier, coordinadora especial de Unicef para la crisis de refugiados y migrantes en Europa ha indicado que es necesaria una mayor implicación de la Unión Europea para ayudar a estos menores que junto

¹²¹Townsend, Mark: “10.000 refugee children are missing, says Europol”, *The Guardian*, 30 January, 2016, en <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>. The Editorial Board.: “10.000 Child Refugee Are Missing”, *The New York Times*, February, 10, 2016, en <http://www.nytimes.com/2016/02/10/opinion/10000-child-refugees-are-missing.html>



con las mujeres han aumentado en proporción el movimiento de migrantes hacia suelo europeo.¹²²

Desde luego, que en este asunto de los MENAS la Unión Europea tiene un reto difícil de resolver. Por que cuando se permitió la llegada de menores, se hizo tal vez muy alegremente, resultaba muy conmovedor y había que acogerlos y dejar que vinieran solos. Es una de las iniciativas más sangrantes que tuvo la presidencia española en 2010. ¿Quién hay detrás de todo este trasiego de menores, que cruzan con adultos, que nos son sus padres, por los países de origen y tránsito de la migración? Las personas más vulnerables son estos niños y adolescentes que llegan a la Unión Europea con la ilusión de encontrar una vida distinta y más positiva, que la que posiblemente dejaron atrás, y sin más van desapareciendo de los centros que les acogen. Algo habrá que hacer en este aspecto porque la irresponsabilidad es la mejor señal que podemos enviar a las mafias existentes en Europa para que se lucren a base de los menores. Nos parece que la Unión Europea está amparando oficios que degradan a los seres humanos permitiendo el tráfico de menores. Es hora ya de perseguir a los criminales y regular la estancia de estos menores que les impida salir hacia una vida de miseria y degradación. Así le obligan los convenios que Europa ha firmado al respecto, como es el de proteger a los niños, como personas más vulnerables, por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Niño¹²³.

28. La nueva propuesta de Federica Moguerini: “Shared Vision, Common Action: Stronger Europe. A global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”.

“Clara visión, Común acción: Una Europa fuerte. Estrategia global para la política exterior europea y de seguridad”¹²⁴. Este es el grandilocuente título de la nueva estrategia Europea de Seguridad que propone la Unión Europea por medio de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vice-presidente de la Comisión Europea, Federica Moguerini, cuyo objetivo es afrontar los nuevos retos y amenazas de todo tipo, especialmente la del terrorismo yihadista, que se ha convertido hoy en día en uno de los desafíos que más preocupa a los dirigentes europeos.

Documento de 51 páginas que pretende ser la guía estratégica para Europa en los próximos años con el objetivo de fortalecer a la Unión Europea. El documento original del cual se nutre este nuevo escrito es el Informe anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, Catherine Ashton, cuya resolución se emitió por el Parlamento Europeo el 12 de marzo de 2015.¹²⁵

¹²² Se informa también por parte de la representante de Unicef que, el 70% de la migración el año fueron hombres, *Ibid.*

¹²³ La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es un tratado internacional que recoge los derechos de la infancia y es el primer instrumento jurídicamente vinculante que reconoce a los niños y niñas como agentes sociales y como titulares activos de sus propios derechos. El texto fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. UNICEF “Convención sobre los derechos del niño”, en <http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino>

¹²⁴ *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*, June 2016.

¹²⁵ *Informe anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo*, Parlamento Europeo. 3.3.2015. También se entrevisté parte del discurso del presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk y de la intervención del presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker en la reunión de 15 de septiembre de 2015, sobre el acuerdo alcanzado para frenar la migración y reforzar las fronteras exteriores, que según Donald Tusk, “la protección de nuestras fronteras es la principal prioridad ahora”.



El prólogo, firmado por la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad europea, está cargado de buenos propósitos y anhelos, los verbos en futuro expresan lo que se pretende conseguir, con unión entre todos los miembros de la Unión Europea, y con compromisos que implican a todos los países miembros, que en solitario sería imposible llevar a cabo. Las propuestas que se incluyen en el documento pretenden ser una apuesta por una visión compartida por todos los países que forman la Unión, que constituye el fundamento de lo que aquí se propone.

La herramienta más efectiva y fuerte que se esgrime para conseguir estos objetivos es la diplomacia y una colaboración unívoca sin fisuras de todos los europeos que comparten el proyecto de la Unión Europea.

Los logros de la Unión Europea son manifiestos, y así se ponen en evidencia en todo el documento. La Unión Europea está en el G3 del mundo, es el primer socio comercial y el primer inversor extranjero para casi todos los países del mundo. En conjunto de países es el mayor inversor en cooperación al desarrollo, en comparación con el resto del mundo. Pero la Unión Europea no hace buen uso de todo su potencial. Hace hincapié Moguerini, en la responsabilidad que tiene la Unión Europea de ser un actor importante, incluso como “proveedor de seguridad global”.

Quinientos millones de “ciudadanos” reclaman mayor responsabilidad de la Unión Europea en el mundo y reclaman también mayor unidad de acción en las políticas europeas. Hace mención de la importancia que tiene la situación exterior a la Unión Europea y sus repercusiones en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos.

Hace también hincapié en la inestabilidad que nos afecta a todos, en las crisis fuera de nuestras fronteras que implican también inseguridad en el interior de la Unión Europea, “.The crises within and beyond our borders are affecting directly our citizens’ lives”.

También hace referencia a amenazas como la del referéndum británico, que deberían hacer pensar en la necesidad de una mayor colaboración entre los europeos, y de reconsiderar la forma de funcionamiento de la Unión Europea.

Es importante, a nuestro entender, la última frase del anterior párrafo, cuando se refiere a la necesidad de una “mayor colaboración y de reconsiderar la forma de funcionamiento de la Unión”. Aquí estriba el meollo de la cuestión. Porque hasta ahora, por lo menos en el tema que aquí nos ocupa, como es el de las migraciones irregulares, la desunión es evidente dentro de los socios, las iniciativas particulares a la orden del día, la improvisación y la falta de visión de futuro es la regla general en actuaciones relativas a la política de asilo y migración.

Una palabra que se repite constantemente es “fuerte”, lo que nos hace pensar que la Unión Europea no es fuerte, y necesita ser fuerte precisamente ahora en este año 2016, cuando ha experimentado un suceso sin precedentes como fue la llegada masiva de migración y la entrada sin control por las fronteras europeas desde Grecia. Necesita ser fuerte, ante la amenaza, que ya es un hecho, de la salida de la Gran Bretaña de la Unión, que a la larga se notarán las consecuencias. Visión compartida y acción común será el lema que impregne este nuevo intento de estrategia de seguridad europea, lema que en definitiva es lo que determinará

“Acuerdo para reforzar las fronteras de Schengen.”, Servicio Europeo de Acción Exterior. 15.10.2015, en: <http://www.elfinanciero.com/mundo/union-europea-alcanza-acue...>



que la Unión Europea sea más fuerte. En los 4 epígrafes que ocupan 44 páginas, se hace un repaso a todo el entramado mundial, regional y local que afecta a la Unión Europea. En primer lugar se aborda la necesidad de una estrategia global para promover los intereses de los ciudadanos europeos, se pasa luego, a los principios que guían la acción exterior de este programa, las prioridades de la acción exterior de la Unión, la seguridad, el estado de las sociedades, la resiliencia, que viene a ser como la capacidad de superación ante fenómenos adversos, respecto a los países del Este y del Sur. Más adelante se propone un enfoque integrado de conflictos y crisis, cooperación regional, gobernanza mundial para el siglo XXI, y un último apartado dedicado a la visión que se tiene de la Unión Europea en el mundo y la que se quiere proyectar en un futuro inmediato, titulada de la visión a la acción, destaca sobre todo que para participar de manera responsable en el mundo, es esencial la credibilidad. Y en el mundo actual, frágil, el poder blando no es suficiente: "in this fragile world, soft power is not enough".¹²⁶

En el apartado 3, titulado: Las prioridades de nuestra acción exterior, en el epígrafe 3.2, que está dedicado al estado de las sociedades, la resiliencia a nuestro Este y Sur, se incluyen una serie de sub-aptados ligados entre sí, como son: Enlargement Policy, Our Neighbours, Resilience in our Surrounding Regions y A more Effective Migration Policy, que es el apartado que hace referencia a nuestro trabajo.

En esta propuesta sobre "una política migratoria más eficaz" se pone la atención sobre los países de origen y tránsito de los migrantes y refugiados. Se señala que se aumentará la ayuda humanitaria hacia estos países, centrándose en la educación, las mujeres y los niños. Se promete tener una visión conjunta con los países de origen y tránsito de la migración para impulsar la migración legal, la gestión de fronteras, la readmisión y los retornos, por medio de la diplomacia. La Unión Europea trabajará conjuntamente con los países de origen para tratar de prevenir las causas fundamentales que originan los desplazamientos, apoyará la gestión de la migración y la lucha contra la delincuencia transfronteriza, los medios que se utilizarán serán a través del desarrollo, los fondos fiduciarios, la diplomacia preventiva y la mediación. Se trabajará conjuntamente con los países de origen de la migración mediante la mejora de la capacidad de acogida y de asilo, trabajando también en la mejora de la educación de los migrantes, por medio de la formación profesional, creando medios de vida y oportunidades.

La prioridad es la de contener los flujos irregulares, haciendo más eficaces los canales regulares de movilidad humana más seguros¹²⁷. Esta Estrategia Global incide en la importancia de la implementación de canales legales y circulares ya existentes para la migración. También esto requiere trabajar unidos todos los países que forman la Unión Europea para lograr un sistema de asilo que haga valer el derecho a solicitar asilo, garantizando la llegada segura, regulada y legal de los refugiados que buscan protección internacional en la Unión Europea.

A este respecto, y según nuestra opinión, sería conveniente volver a abrir las embajadas de los países de la Unión Europea a los solicitantes de asilo en los países donde se encuentren estas personas. Este es uno de los problemas que no se han explicado nunca, por qué se determinó cerrar la posibilidad de solicitar asilo en las embajadas europeas en el

¹²⁶ *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016. *From vision to Action. A credible Union*, p. 44.

¹²⁷ En relación a este punto hay que señalar que el Plan de Política en materia de migración legal se propuso por parte de la Comisión Europea en 2005.



exterior, cuestión que fue uno de los logros de la presidencia española en la Unión Europea en el año 2010.

También se lanza la idea de la responsabilidad compartida y solidaridad global, para trabajar con los socios internacionales en este tema de la migración y los refugiados que es un asunto internacional mundial, no solamente de la Unión Europea. En este sentido se propone establecer asociaciones más eficaces en la gestión de la migración con la ONU, agencias internacionales, países emergentes, organizaciones regionales, la sociedad civil y comunidades locales.

Como se vislumbra, todo el acervo comunitario está ahora al servicio de procurar un mundo más justo. Si todos los problemas que tenemos hoy en día ya se percibían desde hace más de 15 años, ¿por qué no se ha determinado de verdad contribuir al desarrollo de vecinos como los del África subsahariana? Siempre andamos con las políticas reactivas de parte de los países ricos, como la Unión Europea.

En todo el texto se aboga por la consecución de la paz en los países vecinos, que es posible por medio de la cooperación internacional, de la diplomacia preventiva y de la prevención de conflictos más que por la resolución de los mismos. Si de veras se actuara en consecuencia, esta sería otra de las fortalezas de esta estrategia.

En el apartado: A Peaceful and Prosperous Mediterranean, Middle East and Africa, se insiste en la necesidad de promover el desarrollo y los derechos humanos, para hacer frente a la amenaza del terrorismo. Se indica igualmente que entre los desafíos más importantes están, la demografía, la migración y el cambio climático. La Unión Europea apuesta en esta Estrategia por la prosperidad compartida. Por ello se impulsará la cooperación con las organizaciones regionales y sub-regionales africanas, así como con las de Oriente y el Este. La Unión Europea debe actuar de puente, por medio de la movilización de las políticas bilaterales y multilaterales, así como mediante la asociación con las sociedades civiles de la región. Se vuelve a lanzar la idea de la PEV y de la Unión por el Mediterráneo. Políticas que ya han sido rechazadas por países del Magreb, a partir de 2011. Tal vez un mejor planteamiento de las mismas pueda dar resultado en el futuro, pero no se debe imponer los valores de la Unión Europea, por más maravillosos que sean, a sociedades que no tienen ningún interés en los mismos. A nosotros nos van funcionando, pero tenemos que conocer a los vecinos, y a ellos puede ser que ni les interese e incluso sean contrarios a sus convicciones culturales y religiosas.

En nuestra opinión, lo más novedoso y sensato que se propone en este apartado es la proyección hacia África subsahariana y el Cuerno de África. Una política de acercamiento con la Unión Africana y la Comunidad Económica de África Occidental y el G-5¹²⁸ en el Sahel. Propósitos a conseguir: invertir en la paz y el desarrollo de África como una inversión a nuestra propia seguridad y prosperidad. Se hará un “salto cuantitativo” en inversiones europeas en África, para apoyar un desarrollo sostenible. Se insta a construir también vínculos más fuertes en políticas de seguridad en África para el comercio y mezclar los esfuerzos en desarrollo con el trabajo sobre migración, salud, educación, energía, ciencia y tecnología, en

¹²⁸ Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger. Marco constitucional de coordinación y seguimiento de cooperación regional para políticas de desarrollo y de seguridad, creado en el año 2014. “Países subsaharianos crean en Nuakchot el G-5 del Sahel”, *La Información*, 16.2.2014, en http://www.lainformacion.com/politica/cumbre/paises-subsaharianos-crean-en-nuakchot-el-g5-del-sahel_Shvbz8rEPIOcuyR5WxUbN5/



especial para mejorar la seguridad alimentaria. Se seguirá apoyando los esfuerzos en paz y seguridad en África por medio de la diplomacia europea, la PCSD y el desarrollo, así como los fondos fiduciarios.

Toda una batería de buenos propósitos que esperamos “vean la luz” no a muy largo plazo. Propósitos que también se han asegurado de prometer en las cumbres pasadas, como la de la Valeta de noviembre de 2015 y se han puesto de relieve en la reunión de la Comisión Europea en Estrasburgo de 7 de junio de 2016. ¿Por qué se ha tenido que llegar a esta situación, si ya el continente africano estaba clamando a gritos que estaba dejado de lado de participar del desarrollo mundial y de las oportunidades de prosperidad que también merece? Sin embargo, es preciso contar con “*el imaginario*” africano, que no es el europeo. Los dirigentes de esos países han tenido ya oportunidad de hacer progresar a sus pueblos, pero entre la corrupción y las etnias que se disputan el poder, no se ha salido de un círculo vicioso de miseria y de conflictos.¹²⁹

En este intento de clarificar la postura de la Unión Europea respecto a los desafíos que hoy en día le “sacuden” y en un intento también de mostrar su postura frente a los ciudadanos europeos, esta Estrategia Europea de Seguridad pone sobre la mesa todos los buenos propósitos que de cumplirse tienen irremediamente que llevarnos a conseguir un mundo mejor, donde todos nos entendamos. Pero como el mundo está poblado por seres humanos, y cada uno de nosotros somos una unidad irrepetible, en ello estriba la incertidumbre.

La postura de reconocer los errores y de pretender corregirlos es lo que tiene esta Estrategia como otro valor más positivo¹³⁰. Se aparta de la complacencia de la del año 2003 y en cierto modo sigue los pasos del Informe Final de la Alta Representante de la Política Común de Seguridad y Defensa del 15 de octubre de 2013.¹³¹ Como debilidades llama la atención que siga con la idea de impulsar la Política Europea de Vecindad y la Unión Mediterránea, que tan pocos éxitos han logrado, y cuyas políticas han sido cuestionadas a partir de 2011 por los países del Magreb. También “bebe” del informe que hicieron los institutos en 2012-13, y repite muchos de sus enunciados.

Lo que queda claro es que las migraciones desordenadas e incontroladas y las tragedias de los migrantes en el Mediterráneo y en el desierto del Sahara, han sido los revulsivos para que los políticos que nos gobiernan desde Bruselas hayan caído en la cuenta que no se puede seguir actuando como hasta ahora y si los vecinos viven en condiciones de miseria y conflicto, esa miseria y los conflictos nos llegará también a nosotros.

¹²⁹ Para un conocimiento profundo de las culturas, la sociedad, gobiernos de los países africanos es necesario empaparse en estudios como el que realizó Bartolomé Burgos, miembro de la Sociedad de Misiones de África, que saca a la luz lo que infinidad de escritos no lo han hecho, sobre todo lo que impide el desarrollo en África, que no viene de afuera, sino que pervive en el interior de cada africano. Burgos, Bartolomé (2007): *Culturas Africanas y Desarrollo. Intentos africanos de renovación*, Fundación Sur, Madrid, 613 páginas.

¹³⁰ En la reunión del Consejo Europeo del 28 de junio de 2016, en el epígrafe dedicado a la política exterior se felicita a la Alta Representante por la presentación de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión, instándola a que prosiga su labor al respecto. “Reunión del Consejo Europeo”, Bruselas, 28 de junio de 2016

¹³¹ *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy* Brussels, 15 October 2013, en https://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf



29. Conclusión.

En primer lugar, debemos afirmar que las migraciones irregulares sí son un desafío para la Unión Europea, más en concreto un reto para la seguridad del espacio Schengen.

Para llegar a esta conclusión, hemos partido del estudio y análisis que las estrategias de la Unión Europea han publicado desde 2003 hasta la última de 2016. En todas ellas, los movimientos migratorios irregulares han tenido un tratamiento particular y han sido denominados como “delincuencia organizada”¹³². Ya desde el año 1992 se puso sobre aviso, a los dirigentes europeos, de los problemas que estamos sufriendo hoy en día, relacionados con la inestabilidad de nuestros vecinos del sur del Mediterráneo, con la presión demográfica, el subdesarrollo económico, las fracturas culturales, en suma, por la desestabilización del Sur, como lo dejó claro la Declaración de Petersberg¹³³.

Han tenido que pasar veinticuatro años para volver a caer en la cuenta que las políticas que se han llevado a cabo por parte de los dirigentes europeos han sido muy desacertadas y erróneas, sembradas de buenos propósitos, pero también de improvisación y de falta de coordinación, como lo demuestra el hecho de que hasta este mismo año 2016, no se haya creado una Guardia de Fronteras y Costas, que debía haber sido el primer instrumento “disuasorio” para la seguridad de las fronteras del espacio Schengen.

La apuesta de la Estrategia Europea de Seguridad de 2016 es claramente por fortalecer a la Unión Europea y dar respuesta de su actuación ante los ciudadanos europeos y ante el mundo. Se apuesta claramente por favorecer la migración legal, incluido el refugio, creando vías seguras, evitando de esta forma las tragedias en el Mediterráneo y en el desierto del Sahara y de paso “acorralando a las mafias” que trafican con personas y se lucran a base del padecimiento de los migrantes irregulares.

La estrategia de 2016 lanza una serie de objetivos y prioridades que son la pauta que asegura el logro final de toda la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, sólo con la condición de poner en marcha cada uno de las propuestas. Porque si seguimos como lo estamos haciendo hasta ahora, la situación para los ciudadanos europeos y para los migrantes que lleguen será cada vez de mayor incertidumbre ante el futuro. Así lo reconoce la estrategia de 2016 y por eso insta a cambiar la manera de actuar, siendo menos individualistas y actuando al unísono. Como lo expresaba el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker,¹³⁴ en el discurso sobre el Estado de la Unión 2016: “Hacia una Europa mejor: Una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad”. “Nunca antes había escuchado a tantos dirigentes hablar exclusivamente sobre problemas domésticos y mencionar a Europa, si lo hacen, solo de pasada”. Esta queja expresa muy bien lo que ha sido la Unión Europea hasta ahora, una suma de países que esperan recibir, pero que muy poco o nada ofrecen para poner

¹³² Incluso en la revisión de la aplicación de la Estrategia en 2008 se le incluye en el apartado de “terrorismo y delincuencia organizada”. Véase el epígrafe nº 6. ¿Por qué?

¹³³ Desde 1992 se tuvo la posibilidad de prevenir buena parte de los problemas que hoy tenemos en los países del norte de África y especialmente en el Sahara en su conexión directa con Libia, por no mencionar Oriente Próximo y su “cuasi eterna disputa”, hoy agravada con la guerra en Siria. Entre los siete principios de la Declaración de Petersberg prevalecía la idea de “crear un área de confianza y estabilidad”. Los riesgos en esta área vendrían principalmente de la “desestabilización del Sur, provocada por la proliferación de armas de destrucción masiva, el acceso al poder de grupos radicales, la presión demográfica, el subdesarrollo económico y las fracturas culturales”. Véase: Sánchez Mateo, Elvira: “La Seguridad Global en el Mediterráneo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 57-58, (2002), p.10.

¹³⁴ Juncker Jean-Claude: “Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que protege, empodere y vele por la seguridad”. Comisión Europea. Estrasburgo, 14 de septiembre de 2016.



en común las políticas, que en el caso de la política de migración y asilo, prácticamente cada uno de los países buscó su propia política y su propio interés. La nueva propuesta que se hace en la estrategia de 2016, esperamos que ayudará a superar atavismos nacionalistas y llevarnos a todos los países europeos hacia la unidad de acción, en el compromiso, en la defensa de la seguridad y de los valores europeos en el mundo. A este respecto se preguntaba el presidente de la Comisión europea, en el discurso antes citado, ¿hablará Europa con una sola voz, cuando esté en juego la integridad territorial, en violación del Derecho Internacional? O ¿desaparecerá de la escena internacional y dejará que otros conformen el mundo? Y se respondía: “...es preciso que nuestras palabras vayan seguidas de una acción conjunta, de lo contrario, no serán más que eso, palabras”. Como vemos todos en Bruselas “sangran por la herida”, que puso de manifiesto la entrada masiva y caótica de migración irregular y refugiados en 2015 por Grecia, frontera exterior del espacio europeo Schengen.

Por tanto, y como lo venimos reiterando desde hace años, la seguridad en las fronteras exteriores de Schengen es primordial; el sistemático desmantelamiento de las mafias que trafican con los migrantes, desde sus países de origen y también en los países europeos es una obligación, perseguirlas y ponerlas ante la Justicia, por parte de las fuerzas del orden; implicar a los países de origen y tránsito de los flujos clandestinos para que tomen las riendas de su propia seguridad y no la dejen en manos de los delincuentes; exigir reciprocidad a los países de la orilla sur del Mediterráneo pues los valores culturales europeos no pueden quedar en estado de sitio en Estados terceros, como sistemáticamente está ocurriendo y se está consintiendo, cuando no fomentando valores culturales de terceros en función de acuerdos económicos, y esta es la base para el buen entendimiento, el respeto mutuo entre los Estados y sus habitantes..

Por último, no dejamos de preguntarnos, como siempre hemos hecho, desde que estamos dedicados a este tema de las migraciones: ¿Por qué los solicitantes de asilo tienen que llegar a las puertas de Schengen?, ¿Será posible potenciar vías legales para la migración laboral circular, que hasta ahora pocos resultados ha tenido? Desde luego, así lo denuncia la Comisión Europea en su Informe sobre los cambios que hay que ejecutar en la política de asilo y migración de la Unión Europea¹³⁵. ¿Interesa este tipo de migración irregular? ¿A quién y a qué países? En este asunto de calado, se debería investigar, especialmente, la situación de los Menores No Acompañados que llegan a la Unión Europea, y parece que no reciben la atención que deberían tener para poder emprender una vida digna y satisfactoria para ellos e integrados en nuestra sociedad, sino que hay razones de peso para creer que se pierden, cayendo en manos de redes de crimen organizado.

No perdemos la esperanza en las actuaciones y propuestas que los dirigentes europeos han iniciado a partir de la denominada “crisis de los refugiados”, para encontrar soluciones a este problema que nos afecta a todos los países, de origen, tránsito y destino de la migración irregular y de los refugiados. Pero como se ha dejado que el problema crezca como “bola de nieve” cada vez más grande y se ha permitido también que “el monstruo” de la delincuencia que trafica con las personas migrantes se haya extendido cada vez más, estamos seguros que las consecuencias a la hora de dar las soluciones que se pretenden, producirán choques y controversias, para lo que se debe estar preparado. No va a ser fácil la consecución de los objetivos que los dirigentes de Bruselas se han propuesto y es lo que deberían haber hecho

¹³⁵ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa*, Comisión Europea, Bruselas 6.4.2016



desde hace veinticuatro años, de forma especial desde la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y su Informe de aplicación, y no lo han hecho.¹³⁶

Bibliografía Seleccionada

ACNUR: “Manual de Reasentamiento de ACNUR”, 2011, en <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/manual-de-reasentamiento-del-acnur/>

ACNUR: “Llevando esperanza a los refugiados de Mali”, diciembre de 2012, en: <http://www.acnur.org/que-hace/respuesta-a-emergencias/mali/>

“Acuerdo para reforzar las fronteras de Schengen.”, Servicio Europeo de Acción Exterior. 15.10.2015, en: <http://www.elfinanciero.com/mundo/union-europea-alcanza-acue>

“Back to Schengen: Commission proposes Roadmap for restoring fully functioning Schengen system”, Brussels, 4 March 2016

Bensaad, Alí: “Viaje al final del miedo”, en <http://diarioinmigracion.blogspot.com.es/2011/05/viaje-al-final-del-miedo.html>

Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.: *Comunicación Conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional*. Bruselas 8. 3 2011.

Barras, Raquel y García, David: “Hacia un nuevo y diferente “flanco sur” en el Gran Magreb-Sahel.”, en Marquina, Antonio (ed.) (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI.

Bensaad, Alí: “Os clandestinos do Sahel”, *Le Monde Diplomatique*. nº 27, (2001),

Bensaad, Alí: “Le Sahara, vecteur de mondialisation”, *Maghreb-Maachrek*, nº 185 (Otoño 2005),

Bensaad, Alí: “Les migrations transsahariennes. Une mondialisation pour la marge”, *Maghreb-Maachrek*, nº 185 (Otoño 2005)

Bensaad, Alí: “Viaje al final del miedo”, en <http://diarioinmigracion.blogspot.com.es/2011/05/viaje-al-final-del-miedo.html>

Burgos, Bartolomé (2007): *Culturas Africanas y Desarrollo. Intentos africanos de renovación*, Fundación Sur, Madrid,

Comisión Europea: *Medidas Prácticas para la Reducción de la Migración Irregular*. Comisión Europea. Red Europea de Migración. ANEXOS. Octubre 2012.

Comisión Europea: “La Guardia Europea de Fronteras y Costas protegerá las fronteras exteriores de Europa”, Estrasburgo, 15 de diciembre de 2015.

Comité Internacional de la Cruz Roja: “Mali: una urgencia humanitaria en un contexto muy inestable”. 27/04/2012, en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/update/2012/mali-update-2012-04-27.htm>

¹³⁶ Cumplir con la obligación de llevar a cabo los retornos de todos los migrantes que no tengan derecho a la protección internacional. “No habrá solidaridad a la carta, sino que trabajaremos en una solidaridad eficaz”, señaló Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo. “Comercio, migración y Rusia en el Orden del Día de la Cumbre”, Reunión del Consejo Europeo 20-21 de octubre, 2016, en: <http://www.consilium.europa.eu/es/home/> . “The Latest: EU leaders want more migrants deported”, *The New York Times*, October, 20, 2016, en http://www.nytimes.com/aponline/2016/10/20/world/europe/ap-eu-europe-migrants-the-latest.html?_r=0



Comunicación de la Comisión sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países. Bruselas 19.7.2006.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa. Comisión Europea. Bruselas 6.4.2016

Consejo de la Unión Europea. Comunicado de Prensa. Justicia e Interior. Luxemburgo 7 y 8 de octubre de 2013.

“Convenio de Dublín. Unión Europea y Asilo”. Diccionario de asilo CEAR, en: <http://cear-euskadi.org/diccionario/convenio-de-dublin/>

“Cumbre de la Valeta sobre migración 2015. Material relativo a la actuación de la Unión Europea”, Valeta, 11.11.2015

“De vuelta a Schengen : La Comisión da los siguientes pasos para la supresión de los controles fronterizos internos temporales”, Comisión Europea. Bruselas, 4 de mayo de 2016.

“Declaration UE-AFRIQUE Sur La Migration el La Mobilité”, UE-AFRICA Summit-Sommet UE-Afrique. Bruxelles 2014-Brussels. Quatrieme Sommet UE-AFRIQUE. 2-3 Avril 2014.

FRONTEX: “Migratory routes map”, en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>

FRONTEX: “Migratory routes map”, en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>

Guinea, Mercedes: “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia ante un entorno cada vez menos homogéneo y más hostil”, en: Marquina, Antonio (ed) (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI, pp. 423-456.

Herrero, Rubén. y Machín, Nieva: “El Magreb-Sahel: La amenaza del terrorismo”, en: Marquina, Antonio (ed.) (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI.

Informe anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, Parlamento Europeo. 3.3.2015

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. Bruselas 11 de diciembre de 2008.

Juncker Jean-Claude: “ Discurso sobre el Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa mejor: una Europa que protege, empodere y vele por la seguridad”. Comisión Europea. Estrasburgo, 14 de septiembre de 2016.

OIM: “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo”. Ginebra (2013).

IOM : “Mali.”, agosto 2014, en: <https://www.iom.int/es/countries/mali>.

IOM: “Grecia”, 1.19.2016, en: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-informa-que-en-enero-las-llegadas-de-migrantes-grecia-aumentaron-dramaticamente-al-2100>

“La Comisión anuncia un nuevo marco de Asociación en materia de migración: una Cooperación Reforzada con terceros países para gestionar mejor la migración”, Estrasburgo, 7 de junio de 2016.

“La Convención de Dublin” en: http://www.econ.unicen.edu.ar/attachments/6699_Dra.%20Culaciatti.pdf

“La Guardia Europea de Fronteras y Costas”, Comisión Europea, Estrasburgo, 15 diciembre 2015.

Marquina Antonio (ed) (2008): *Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid*, Madrid , UNISCI.

Marquina. Antonio: “Nota Editorial”, *UNISCI DISCUSSION PAPERS*, ,nº 14 (mayo 2007), en: <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72527/UNISCI14Nota.pdf>



Marquina, Antonio (ed), (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI.

“Migración Internacional en su máximo histórico”. Banco Mundial. 2015, en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/12/18/international-migrants-and-remittances-continue-to-grow-as-people-search-for-better-opportunities-new-report-finds>

Ministerio de la Presidencia: “15 Medidas urgentes de la UE contra la inmigración ilegal” Vicepresidencia Primera del Gobierno. Centro de Prensa, 24 de mayo de 2006.

Ospina, Gloria Inés: “Del vaivén de las políticas de extranjería hacia la convergencia”, en Marquina, Antonio (ed), (2008): *Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid*, Madrid, UNISCI, pp.309-441

Ospina. Gloria Inés: “¿Alternativas a las políticas de fronteras de la UE?”, *UNISCI*, 20 de septiembre de 2015. Comentario UNISCI, nº 92

Ospina, Gloria Inés:” La inmigración desde el Magreb. Un reto para la Unión Europea”, en: Marquina, Antonio (ed), (2015): *La Unión Europea y el Magreb. Reestructurando un imaginario*, Madrid, UNISCI

Ospina, Gloria Inés: “Los movimientos migratorios irregulares en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, en Marquina, Antonio (ed), (2015): *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante*. Madrid, UNISCI.

Pacto europeo sobre migración y asilo. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 24 de septiembre de 2008

Plan de Política en materia de migración legal,. Comisión Europea. 2005.

Parkes Roderick: “Migration to Europe: the numbers game”, *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*. nº 18, junio 2016, en: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_18_Migration.pdf

“Promover una migración equitativa”, Oficina Internacional del Trabajo. 105ª Reunión.(2016).

Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy
Brussels, 15 October 2013, en https://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf

Refugees/Migrants Emergency Response-Mediterranean”. *UNHCR*, en: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

“Regulation (UE)2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016”, 23.03.2016, en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:L:2016:077:TOC&uri=uriserv:OJ.L_.2016.077.01.0001.01.ENG

“Refuerzo de las vías legales: La Comisión propone crear un marco común de la UE en materia de reasentamiento”, Comisión Europea. Bruselas, 13 de julio de 2016.

Reunión del Consejo Europeo. Secretaría General del Consejo Europeo. Bruselas, 28 de junio de 2016.

Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE con Turquía, 29-11-2015-Declaración UE-Turquía. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 29.11.2015

Sánchez Mateos, Elvira: “La Seguridad Global en el Mediterráneo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 57-58, (2002).

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Study on smuggling of migrants. Characteristics, responses and cooperation with third countries. Case study: Pakistan, Turkey, Greece. European Commission. 2014



The Cost of Non-Schengen. Impact of border controls within Schengen on the Single Market. May, 2016.

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Una Europa que actúa para hacer frente a los desafíos actuales. Programa de Trabajo, Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea. 1 de julio-31 de diciembre de 2008

Una Europa Segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

UNICEF:” Convención sobre los derechos del niño”, en <http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino>

“UE-Turquía: Publicación del Proyecto de Plan de Acción sobre apoyo a los refugiados y gestión de la migración”, Comunicado de Prensa. Bruselas, 5 de octubre de 2015.



LAS ARMAS DE DESTRUCCION MASIVA Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Mónica Miranzo¹
UNISCI

Resumen:

La proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM), Nucleares, Biológicas y Químicas (NBQ) es una de las principales amenazas a la seguridad que enfrenta la comunidad internacional en la actualidad. Sin embargo la nueva Estrategia Global de Seguridad de 2016 plantea la cuestión de la no proliferación de ADM sólo de forma tangencial, sin abordar la amenaza directamente, un problema fundamental en la seguridad. Esto supone un claro paso atrás para la seguridad común europea, que ha optado por una solución de mínimos que pone fin a los avances relativos que se habían realizado en la materia.

Palabras clave: Armas de Destrucción Masiva, No Proliferación, Tratado de no proliferación nuclear, Conferencias de Revisión, Estrategia Global de Seguridad de la UE.

Title in English: The Weapons of Mass Destruction and the Global Security Strategy of the EU

Abstract:

The proliferation of weapons of mass destruction (WMD), nuclear, biological and chemical (NBC) is one of the main security challenges facing the international community today. However the new Global Security Strategy of 2016 raises the question of non-proliferation of WMD only as an incidental matter, not addressing directly the threat, a fundamental threat in the regional and global security. This is a clear step backwards for the European common security.

Keywords *Weapons of Mass Destruction, Non-proliferation, Nuclear Non-proliferation Treaty, NPT review Conferences, Global Security Strategy of the EU.*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Monica Miranzo es investigadora de UNISCI
Email: mmiranzop@yahoo.es
DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53790>



1. Introducción.

La proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM), Nucleares, Biológicas y Químicas (NBQ) es una de las principales amenazas a la seguridad que enfrenta la comunidad internacional en la actualidad. La Organización de Naciones Unidas (ONU) ya reconocía en una declaración emitida por presidente del Consejo de Seguridad en 1992 que “la proliferación de armas de destrucción masiva constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”² e instaba a los Estados Miembros a prevenir la proliferación de Armas de Destrucción Masiva mediante la implementación de programas de desarme, el control de los arsenales y la prevención de las transferencias tecnológicas³.

A comienzos del S. XXI la amenaza potencial del uso de Armas de Destrucción Masiva ha alcanzado una nueva dimensión, en función del desarrollo, por parte de nuevos Estados, de arsenales NBQ y de la posibilidad de adquisición de estos arsenales por parte de actores de carácter no estatal, especialmente grupos terroristas⁴ a partir del año 2001.

En este escenario, la Unión Europea no ha permanecido indiferente al problema de la proliferación. Durante la Primera Sesión del Comité Preparatorio para la Conferencia de Revisión de 2005 del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), celebrada en Nueva York en el año 2002, el embajador-delegado de España en representación de la Unión Europea y de los países asociados, Carlos Miranda, dejaba patente que “Los acontecimientos del 11 de septiembre han imprimido un sentimiento, si cabe aun mayor, de urgencia a los esfuerzos comunes exigibles a todos los Estados para combatir la amenaza que representa para la seguridad y estabilidad internacionales el acceso de los grupos terroristas a las armas de destrucción masiva”⁵.

La salida de Corea del Norte del Tratado de No Proliferación en 2003, unida a la necesidad de superar las divisiones internas propiciadas por la guerra de Irak, llevaron a la Unión a consolidar una posición común en cuestiones de seguridad, con una visión estratégica más amplia y una clara priorización de las políticas de lucha contra el terrorismo y la proliferación de ADM⁶, mediante la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor” durante el Consejo de Salónica y de la adopción de la Estrategia contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del año 2003.

En este artículo nos centramos en la proliferación nuclear, si bien hay que subrayar la importancia creciente que tiene la proliferación de armas químicas- que se han utilizado en varias ocasiones en la guerra en Siria- y, de forma especial, las armas biológicas, las armas del siglo XXI. Sorprendentemente se ha pasado de afirmar en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 que: “Los progresos de las ciencias biológicas pueden aumentar la potencia de las armas biológicas en los próximos años; los atentados con sustancias químicas y radiológicas también son una posibilidad verosímil”, a una reducción en el Informe de

² Declaración del presidente del Consejo de Seguridad de la ONU de 31 de enero de 1992, S/23500, en <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/PKO%20S%2023500.php>, p. 3

³ *Ibid*, p. 4.

⁴ Hidalgo García, M.^a del Mar (2011): “Iniciativas para la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva”, en *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Ministerio de Defensa. Cuadernos de estrategia n° 153. IEEE (septiembre 2011), p. 15.

⁵ Garrido Rebolledo, Vicente: “Redefinición y respuesta de los europeos frente a las nuevas amenazas: proliferación de armamento de destrucción masiva”, en *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*, Monografías del CESEDEN n° 61, mayo 2003, p. 79.

⁶ Vazquez Muñoz, Manuel: “La respuesta europea ante la amenaza de la proliferación de las armas de destrucción masiva”, *UNISCI Discussion Papers*, (mayo 2004), p. 2.



aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad en 2008, donde meramente se habla de medidas de bioprotección y bioseguridad, y a su disolución temática en la Estrategia Global de Seguridad de 2016, incluyéndolas, sin citarlas, en el apoyo de la UE a los regímenes y tratados de no proliferación.

2. Antecedentes inmediatos. El liderazgo estadounidense en el control de la proliferación.

La aprobación por parte del presidente George Bush de la Estrategia de Seguridad Nacional para combatir las ADM (ESN) el 11 de diciembre de 2002 y la promoción de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI) el 31 de mayo de 2003, constatan el liderazgo estadounidense en materia de control de la proliferación “que abre la puerta a una toma de postura internacional ante las ADM”⁷ y resulta en la aprobación Resolución 1540 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 28 de abril de 2004⁸.

La ESN identifica como principal amenaza a la seguridad estadounidense e internacional la adquisición de ADM por parte de grupos terroristas y de “rogue states” y asienta sus líneas de acción en este ámbito sobre tres ejes fundamentales: la contraproliferación para combatir el uso de ADM, el reforzamiento de la no proliferación y la gestión consecuente para responder al uso de ADM⁹; poniendo de manifiesto la opción estadounidense por el unilateralismo de carácter preventivo: “(...)EEUU se esforzará constantemente por conseguir el apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos para actuar aisladamente si es necesario, para ejercer nuestro derecho de autodefensa actuando preventivamente contra terroristas, evitando que hagan daño a nuestro pueblo y a nuestro país... EEUU no puede continuar con la posición reactiva que teníamos en el pasado”¹⁰.

La adopción de la PSI y los principios de interdicción supone la materialización de las ambiciones de contraproliferación estadounidenses, con un amplio respaldo europeo e internacional¹¹, mediante la realización de operaciones de bloqueo marítimas, aéreas y terrestres para evitar la transferencia de ADM, sus sistemas vectores y los materiales relacionados desde y hacia los Estados y actores no estatales que son motivo de inquietud por posibilidades de proliferación¹². Llegando incluso a detener, registrar, e incluso confiscar, cargamento de este tipo de los buques y aeronaves que se encuentren en su espacio aéreo o en sus aguas interiores, mar territorial o zonas contiguas, con destino u origen de Estados o actores no estatales que son motivo de inquietud por posibilidades de proliferación, cuando exista una sospecha razonable de transporte sobre su carga, así como la denegación de los derechos de tránsito¹³.

⁷ Guisández Gómez, Javier: “Iniciativas multilaterales de no proliferación”, en *Respuestas al reto de la proliferación*, Documentos de Seguridad y Defensa, CESEDEN, n° 27, marzo 2009, p. 36.

⁸ La Resolución 1540 establece que “todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas de vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas”.

⁹ *The National Security Strategy of the United States of America (NSS)*. Washington D.C., September 2002, en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

¹⁰ Garrido Rebolledo, *op. cit.* p. 79.

¹¹ Los 11 países fundadores de la PSI son **Francia**, Alemania, Australia, España, Estados Unidos, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido.

¹² *Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles*, en <http://www.psi-online.info/Vertretung/psi/en/07-statement/Interdiction-Principes.html>

¹³ *Ibid.*



Por lo tanto, las acciones implementadas por EEUU son el principal exponente de una política de contraproliferación, basada en el uso de la fuerza, o la amenaza de esta, de forma directa o mediante el despliegue del sistema de defensa antimisiles (NMD)¹⁴, de forma unilateral y con carácter discriminatorio en función de dos objetivos fundamentales: los Estados denominados proliferadores, en el caso de Corea del Norte e Irán, y los Estados facilitadores involuntarios o “leakers”, como Rusia o Pakistán, cuya falta de control puede generar fugas de estas tecnologías¹⁵.

3. La consolidación de la política de no proliferación europea: la Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores.

En el caso europeo, la PSI supuso la medida de referencia en la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores, ambas aprobadas en el año 2003 y que presentarían diferencias sustanciales con la perspectiva estadounidense, presentándose como principal alternativa al unilateralismo norteamericano.

La EES se asienta sobre la constatación de que ningún país es capaz de afrontar los retos de la seguridad de forma individual, las nuevas amenazas no presentan un carácter “meramente militar, ni pueden atajarse únicamente con medios militares”¹⁶. La creación de un entorno de seguridad europeo como objetivo último de la EES se basa en la doble premisa de que en “un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz”¹⁷, esto implicaría “el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho”¹⁸.

En este contexto, la EES identifica la proliferación de armas de destrucción masiva como una de las principales amenazas a la seguridad de la Unión Europea, junto al terrorismo, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. La proliferación de ADM es identificada, de hecho, como la amenaza potencial más grave a la seguridad europea¹⁹, especialmente en función de tres elementos clave que condicionan el problema:

- la posibilidad de una carrera armamentística en Oriente Próximo,
- la expansión de los arsenales biológicos en función del desarrollo científico y tecnológico de los países
- y, en última instancia, la adquisición de ADM por parte de los grupos terroristas.

En relación a este último punto, la EES sostiene que “la adquisición de armas de destrucción masiva por grupos terroristas constituye el escenario más temible. Si se produjera,

¹⁴ En la obra citada en la nota 4 se explica cómo la opción de los EEUU por medidas de control de la proliferación principalmente militares, especialmente el NMD han contribuido directamente a deteriorar algunos de los logros alcanzados en materia de no proliferación especialmente en la medida en que los instrumentos adoptados por los EEUU se basan “exclusivamente en la respuesta militar al problema, aun a costa de sacrificar los tratados existentes, como el ABM o el CTBT”.

¹⁵ Nia, Mahdi Mohammad: “Counter-proliferation vs Non-proliferation.”, *PA Pundits-International*, 2008, en <https://papundits.wordpress.com/2008/11/20/counter-proliferation-vs-non-proliferation/>

¹⁶ *A Secure Europe in a Better World*, p. 8 en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹⁷ *Ibid.*, p. 9.

¹⁸ *Ibid.*, p. 9.

¹⁹ *Ibid.*, p. 3.



un grupo pequeño podría causar daños de una magnitud que antes sólo estaba al alcance de los Estados y los ejércitos”²⁰.

Paralelamente a esta declaración de principios, el 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptó la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores, que viene a concretar la acción de la Unión en este ámbito, optando exclusivamente por la utilización de la diplomacia preventiva y la cooperación como instrumento clave para “prevenir, disuadir, detener y, si es posible, eliminar los programas de proliferación de ADM que preocupan a nivel mundial”²¹. La defensa de estos objetivos recae en los siguientes principios básicos:

- Reforzar los mecanismos internacionales de no proliferación y trabajar para mejorar los sistemas de verificación de las violaciones de las normas dispuestas en tratados multilaterales²².
- Fomentar un entorno estable a escala regional e internacional a través del refuerzo de los programas que promuevan el desarme y de la incorporación del objetivo de no proliferación a todas las actividades políticas, diplomáticas y económicas de la UE²³.
- Establecer una estrecha cooperación con países asociados de mayor importancia como los Estados Unidos, Rusia o los países de la OTAN y asistir a países de fuera de la UE²⁴.
- En última instancia se abriría la puerta a la utilización de medidas coercitivas previstas en el capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo sanciones selectivas o globales, interceptación de cargamentos y, en su caso, el uso de la fuerza²⁵.

La opción europea por las herramientas de “soft-power”, incluyendo medidas coercitivas, que estaban articuladas sobre tres ejes principales: la diplomacia, la disuasión y la contención, ha definido una estrategia de objetivos limitados, con una clara falta de priorización y un notable grado de ambigüedad. La estrategia en ningún caso contempla la desaparición de las ADM y solo considera su existencia como amenaza en la medida en que puedan ser adquiridas por Estados proliferadores o por grupos terroristas, sin llegar a concretar los criterios de definición de un programa de proliferación²⁶.

El empeoramiento del régimen de no proliferación²⁷ durante estos años, propiciado por el distanciamiento de Rusia y EEUU, después de la retirada unilateral de este último del Tratado ABM, respondida con la retirada rusa del Tratado START II (después sustituido por un diluido Tratado SORT), y por la aparición de dos Estados proliferadores, Irán y Corea del

²⁰ *Ibid.*, p. 4.

²¹ *Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*, p. 8, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2015708%202003%20INIT>

²² *Armas de destrucción masiva: lucha contra la proliferación*, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3A133234>

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*, p. 5, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2015708%202003%20INIT>

²⁶ Álvarez, Milagros: “La Aproximación de las Estrategias de la UE y de los EEUU en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 30 (octubre 2012) p. 47.

²⁷ El Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” elaborado por Naciones Unidas en el año 2004 llegaba a sostener que “estamos llegando a un punto en el que el debilitamiento del régimen de no proliferación podría llegar a ser irreversible y provocar una proliferación en cascada”.



Norte, enfrenta al mundo a una “segunda era nuclear” que se inicia en 2007 y propicia una evaluación de la política de no proliferación europea²⁸.

En este nuevo contexto, el 11 de diciembre de 2008 se presentó el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, que muestra las nuevas líneas de actuación de la Unión Europea elaboradas para mejorar la eficacia de la estrategia en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores²⁹. El informe está encaminado a desarrollar los siguientes aspectos³⁰:

- Intensificar los esfuerzos para contrarrestar los flujos de proliferación y financiación de la proliferación.
- Sancionar los actos de proliferación.
- Desarrollar medidas para prevenir las transferencias intangibles de conocimiento y know-how.
- Sensibilizar a las empresas, los círculos científicos y académicos y las instituciones financieras.
- Continuar la cooperación con las organizaciones internacionales y terceros países para ayudarles a mejorar las políticas de no proliferación y control de las exportaciones.

El informe de 2008 no pretende suplantarse a la EES del año 2003 sino adaptarla a un nuevo contexto de seguridad en función de los cambios que se han producido en la sociedad internacional. La proliferación de ADM continúa siendo un asunto de importancia capital para la Unión, que se muestra especialmente sensibilizada ante la amenaza que suponía el desarrollo del programa nuclear iraní, que llega a ser definido como “una amenaza para la seguridad de la UE que no podemos aceptar”³¹. Esta declaración, sin embargo, queda atemperada por la falta de concreción de las medidas de respuesta “Si en lugar de ello siguiera adelante el programa nuclear, aumentaría la necesidad de medidas complementarias en apoyo del proceso de la ONU”³².

En este sentido, el Informe sigue de forma inercial los planteamientos ya enunciados en la EES del año 2003 y se asienta sobre el enunciado de líneas de acción generales que presentan muy pocas variaciones respecto a la situación anterior. Sin embargo, dos son los aspectos que merecen ser tenidos en cuenta: por una parte, la toma de conciencia de la necesidad de alejarse de un enfoque global dentro de la problemática de la proliferación, descendiendo al análisis de caso en función de su impacto sobre la seguridad de la Unión³³ y,

²⁸ La falta de avances en las iniciativas de control de la proliferación durante estos años y el enfriamiento internacional había generado un estancamiento en las Conferencias de revisión del TNP, llegando a finalizar la del año 2005 sin acordar un plan de acción para afrontar el desarme nuclear y la no proliferación.

²⁹ El Informe de evaluación de la aplicación se complementa con la aprobación del documento: “Nuevas líneas de acción de la UE en el combate contra la proliferación de ADM y sus sistemas vectores”. El 8 de diciembre de 2008, el Consejo había adoptado este documento donde se enfatiza que las armas de destrucción masiva que pudieran caer en manos de Estados de especial preocupación o terroristas/ actores no estatales constituían una de los mayores desafíos a los que los europeos debían hacer frente. El objetivo era mejorar la puesta en práctica de la Estrategia contra la proliferación y hacer de la no proliferación una prioridad transversal en las políticas de los Estados Miembros

³⁰ *Council Conclusions and new lines for action by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems. European Union External Action The fight against proliferation of WMD*, en http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/wmd/index_en.htm

³¹ *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World-*, p. 7, en https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

³² *Ibid.*

³³ Álvarez, *op. cit.*, p. 56.



por otra, el impulso en la consolidación de medidas de control de exportaciones y tecnologías de doble uso³⁴.

4. Los límites internos del sistema de no proliferación europeo y el engarce trasatlántico.

Si bien la adopción de la EES y la Estrategia contra la proliferación de ADM ha plasmado la resolución tentativa de la Unión Europea en dotarse de voz propia respecto a una de las cuestiones fundamentales que afectan a la seguridad internacional tratando de actuar de manera coordinada en materia de ADM, también ha puesto de manifiesto las limitaciones de la Unión en el logro del consenso en función de dos elementos condicionantes: el primero es la existencia de dos Estados miembros, Francia y Reino Unido, con armamento nuclear en el seno de la UE, y el segundo es el vínculo trasatlántico como elemento fracturador de una política de seguridad común³⁵.

La llegada de Barack Obama a la Presidencia de los EEUU marcó un cambio de tendencia con la adopción, en el año 2009, de la “National Strategy for Countering Biological Threats” y la adopción de la “Nuclear Posture Review” (NPR) y la “National Security Strategy” en 2010. Estos documentos constatan la adopción de una nueva filosofía en la política de control de la proliferación estadounidense, materializada en el discurso del Presidente Obama en Praga el 5 de abril de 2009, donde expone que: “La existencia de miles de armas nucleares es el legado más peligroso de la Guerra Fría (...) Hoy, miles de esas armas todavía existen. En un raro giro de la historia, la amenaza de una guerra nuclear ha disminuido pero el riesgo de un ataque nuclear se ha incrementado. (...) Y como potencia nuclear, como la única potencia que ha utilizado un arma nuclear, los Estados Unidos tienen la responsabilidad moral de actuar. (...) Entonces hoy, afirmo claramente y con convicción el compromiso de América de buscar la paz y la seguridad de un mundo sin armas nucleares”³⁶. Los cambios planteados por la administración Obama en materia de ADM se materializan en cuatro ámbitos: el fortalecimiento de los sistemas de control para evitar que los grupos terroristas adquieran ADM; el reseteo de las relaciones con Rusia y la promoción de medidas de reducción de arsenales y desarme a través de la entrada en vigor de un nuevo Tratado START que reduce en un 30% más sus arsenales³⁷; el impulso de los mecanismos de no proliferación y verificación internacionales sobre la base del TNP y la aprobación de un Plan de Acción en el año 2010 para negociar el establecimiento en Oriente Medio de una zona libre de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva³⁸; y por último, la implantación de un nuevo proyecto antimisiles en Europa, el European Phased Adaptive Approach (EPAA)³⁹ un sistema flexible ampliamente aceptado por los países europeos y menos controvertido y amenazante para Rusia⁴⁰.

Esta “relajación” del tradicional unilateralismo estadounidense en función de la dilución del uso de la fuerza propició un acercamiento doctrinal a la posición europea en

³⁴ Portela, Clara: “The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond”, *Peace Research Institute Frankfurt, PRIF Reports*, n°65 (2003), p. 29.

³⁵ *Ibid.*, pp. 3-4.

³⁶ *Discurso del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama en Praga*. 5 abril 2009, en <http://npsglobal.org/esp/discursos/574-discurso-de-barack-obama-en-praga.html>

³⁷ Salazar, Gonzalo de: “El tratado de no proliferación de armas nucleares: los temas clave en la conferencia de examen en 2015”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 38 (mayo 2015), p. 158.

³⁸ *NPT RevCon Final Document- NPT/CONF.2010/50*, en www.kcl.ac.uk/sspp/departments/warstudies/research/groups/cspp/pubs/bb2010.pdf

³⁹ *Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy. A Phased, Adaptive Approach for Missile Defense in Europe*, 17 Sept. 2009), en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/fact-sheet-us-missile-defense-policy-a-phased-adaptive-approach-missile-defense-eur>

⁴⁰ Lara, Belén: “Europa y las defensas antimisiles”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 30 (octubre 2012), pp. 93-96.



materia de no proliferación. En sentido inverso, la nueva postura estadounidense favoreció la revisión de las iniciativas de desarme de Francia y Reino Unido, que se han mostrado dispuestos, especialmente a partir de 2010, a propiciar una reducción de sus arsenales nucleares.

Sin embargo, en la práctica, en el caso de Rusia y EE.UU. esta reducción de los arsenales nucleares ha respondido a planteamientos pragmáticos y ha sido compaginada con las mejoras cualitativas derivadas de la implantación de programas de modernización⁴¹. En el caso de Francia, la reducción de su arsenal nuclear se detuvo en el año 2008, estabilizándose en 300 cabezas nucleares desplegadas, si bien el gobierno francés se ha comprometido a no superar este límite, en el año 2013 inició un programa de modernización con un coste de 180.000 millones de euros con horizonte 2019⁴². El Reino Unido también ha propiciado una reducción paulatina de su arsenal nuclear que cuenta con 215 cabezas nucleares en la actualidad y que serán reducidas a 180 en la década de 2020⁴³. Siguiendo la dinámica global de modernización, el Parlamento británico aprobó en julio de 2016 una actualización y mejora del sistema nuclear Trident con un coste estimado de 40.000 millones de dólares.

En cualquier caso, las contradicciones existentes en el seno de la EU habían hecho su aparición en las conferencias de revisión del TNP, de forma especial entre los Estados Miembros que han mantenido una tradicional posición de neutralidad y los Estados con armas nucleares. La UE no podrá tener un papel de liderazgo, también porque no podía entrar en contradicción con los Estados Unidos, y tendrá una capacidad de negociación limitada, si bien previamente a las Conferencias de revisión, adoptará posiciones comunes y enfatizará la observancia y el refuerzo de los tres pilares: desarme, no proliferación y uso pacífico de la energía nuclear en la revisión del TNP. No obstante, con respecto al desarme nuclear, Francia creó problemas en la Conferencia de revisión de 2005 al alinearse de alguna manera con Estados Unidos en la no aceptación de los resultados de la Conferencia de revisión de 2000 como base de la negociación, en particular los 13 pasos prácticos sobre desarme nuclear que afectando al artículo 6 del tratado, le convertían en un tratado más equilibrado. También el uso pacífico de la energía nuclear ha planteado problemas entre los Estados Miembros.⁴⁴ En cualquier caso, en la Conferencia de revisión de 2010, dado el cambio de actitud de los Estados Unidos con respecto al desarme, con la nueva administración Obama, e incluso la participación del Servicio Exterior de la UE, tras el tratado de Lisboa, la UE pudo jugar esta vez un papel menos ambiguo que en anteriores ocasiones⁴⁵ y se conseguirá adoptar un plan de acción, el primero en la historia del tratado.

Hay que tener cuenta también que la disuasión nuclear constituye un elemento central en la política de seguridad de Francia y Reino Unido de forma explícita, y de los Estados Miembros que son, a su vez miembros de la OTAN, cuyo concepto estratégico aprobado en Lisboa el 19 de noviembre de 2010 establece que “La disuasión, articulada en torno a una combinación apropiada de capacidades nucleares y convencionales, son un elemento central en el conjunto de nuestra estrategia. Las condiciones en las que se podría recurrir al arma

⁴¹ Miasnikov, Eugene: “Modernizing nuclear arsenals: Whether and how” y “Modernizing and “zero”: compatible tendencies?”, *Bulletin of Atomic Scientists*, (enero 2015), en <http://thebulletin.org/modernizing-nuclear-arsenals-whether-and-how7881>

⁴² NTI. France, en <http://www.nti.org/learn/countries/france/nuclear/>

⁴³ NTI. United Kingdom, en <http://www.nti.org/learn/countries/united-kingdom/>

⁴⁴ Dee Megan: “Explaining European Union performance in the nuclear non-proliferation treaty review Conference: Limited ambitions but pragmatic positioning”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 30 (Octubre 2012), pp.11-26.

⁴⁵ *Ibid*, p.26.



nuclear son muy improbables. Pero durante el largo tiempo que existan las armas nucleares, la OTAN será una alianza nuclear”⁴⁶.

5. La construcción de una nueva Estrategia Global europea, sin una política de control de la proliferación.

A partir del año 2011 la Unión Europea debe hacer frente a un deterioro continuado de su entorno de seguridad que presenta graves incertidumbres. El estallido de la guerra en Libia y Siria y la pérdida de control de sus arsenales de armas biológicas y químicas ante la ausencia de mecanismos de control y verificación han incrementado la inestabilidad regional. La crisis de Ucrania ha repercutido en la pérdida de credibilidad de la Unión como actor capaz de desarrollar una política de seguridad y defensa operativa a largo plazo, especialmente en plena retirada de EE.UU. hacia el Pacífico⁴⁷. El sistema de no proliferación internacional se encuentra al límite de su capacidad con el enfriamiento de las relaciones entre Rusia y EE.UU. que han implementado “programas masivos”⁴⁸ de modernización nuclear vaciando importantes avances realizados y el artículo 6 del tratado de no proliferación.

Las dinámicas que se están desarrollando en este nuevo contexto han alcanzado tal grado de complejidad que han dejado a la EES como un instrumento irrelevante, incapaz de hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas⁴⁹ con restricción de medios económicos y en pleno proceso de cuestionamiento de la integridad de la Unión potenciado por el efecto del *Brexit*. Durante este vacío estratégico que se produce entre la vigencia de una EES claramente obsoleta y la presentación de la Estrategia Global Europea en el año 2016, cuatro países europeos (España, Italia, Polonia y Suecia) solicitaron la redacción de un informe no oficial sobre el contenido tentativo de una Estrategia Europea a varios centros de estudio internacionales., que presentaron en el año 2013 el informe “Hacia una Estrategia Global Europea. Asegurando la influencia global europea en un mundo cambiante”⁵⁰. Paradójicamente, el informe apenas prestaba atención al entorno de seguridad, no se centraba en riesgos o amenazas, aunque hablaba de instrumentos o líneas de acción, y presentaba una proyección global de carácter muy limitado, delimitada por una vaga declaración de principios y la priorización de aspectos casi exclusivamente económicos. La proliferación de ADM apenas se menciona en el documento.

La dinámica internacional del proceso de no proliferación nuclear se ha visto ralentizada a partir del año 2013 principalmente a causa del distanciamiento de las agendas nucleares de Rusia y EEUU. Mientras que el segundo ha mostrado cierto interés en continuar, según lo previsto por el tratado Nuevo START, con los objetivos de desarme nuclear, el primero ha centrado el foco de su atención sobre los sistemas de defensa anti-misiles, así como sobre el desarrollo de sistemas alternativos a las armas nucleares pero que puedan llevar a cabo el mismo rol estratégico que estas (como por ejemplo los vehículos aéreos no tripulados con capacidad ofensiva o la posibilidad de sustituir la carga nuclear de misiles

⁴⁶ *Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, en http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf

⁴⁷ Biscop, Sven: “The state of defence in Europe: dependence, deterrence and deployment”, *Global Affairs*, Vol.1 No. 2 (2015), pp.169-182.

⁴⁸ “It is 3 Minutes to Midnight”, *The Bulletin of Atomic Scientists*, en <http://thebulletin.org/clock/2015>

⁴⁹ *European Political Strategy Centre. In Defence of Europe. Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment. Issue 4/2015, June 2015*, en https://ec.europa.eu/epsc/file/strategic-note-4-defence-europe_en

⁵⁰ *Hacia una Estrategia Global Europea. Asegurando la influencia global europea en un mundo cambiante*, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/european-global-strategy-final-report



balísticos por cabezas convencionales modernas de similar efectividad)⁵¹. Además de este choque entre agendas, hay que tener en cuenta que ambos países, especialmente Rusia, han implementado o están realizando muy importantes programas de modernización de sus respectivos arsenales nucleares⁵².

A lo que se añadía las posibilidades crecientes de nuevos actores proliferadores. El Consejo de la UE constatará esta nueva situación en su reunión en Luxemburgo de 21 de octubre de 2013, afirmando que:

“The threat presented by the proliferation of weapons of mass destruction, as identified in the European Security Strategy of 2003, has not diminished and presents a growing risk to the EU's security environment. It is taking on new dimensions that represent challenges to which the EU must respond effectively: new communication tools allowing easier acquiring of sensitive knowledge and know-how by proliferators; new proliferation pathways; and the rapid development of science and technology, which facilitates the design of weapons of mass destruction”.⁵³

Por todo ello, teniendo en cuenta las posturas de los principales Estados nucleares, incluyendo el proceso de modernización iniciado por Reino Unido y Francia, anteriormente citado, el aumento en cantidad y capacidad de los arsenales de China, la escalada entre India y Pakistán, así como la situación de Corea del Norte, no resulta extraño que la Conferencia de revisión del TNP 2015, uno de cuyos ejes centrales era la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, según los acuerdos y previsiones establecidas en 1995⁵⁴, fracasara. La Conferencia puso de manifiesto la delicada situación del proceso de no proliferación. Aunque el principal obstáculo fuese la situación de Oriente Medio, donde no se había avanzado, a pesar de la resolución de 1995 con motivo de la extensión indefinida del TNP, quedaron patentes los principales puntos de discordia: las diferencias entre países nuclearizados y no nuclearizados, la ausencia de medidas de desarme efectivas, las interpretaciones sobre la aplicación del artículo X del TNP y la situación de los protocolos adicionales relativos al desarrollo de tecnología nuclear para uso civil y la difusión de la misma⁵⁵.

Una cuestión importante para la política europea que dicha conferencia puso en evidencia, fue que, aunque se hubiera aprobado una posición común, las sensibilidades y posturas de los diversos Estados Miembros no son similares. Así, mientras que Austria e Irlanda mantienen, tradicionalmente, posturas “abolicionistas” y la mayoría de Estados Miembros de la UE se encuentran en una posición de equilibrio entre la no proliferación y el uso pacífico de la energía atómica, el Reino Unido se ha destacado siempre alineándose con el

⁵¹ Pifer, Steven: “The future of U.S.-Russian arms control”, 26 de febrero de 2016, en <https://www.brookings.edu/research/the-future-of-u-s-russian-arms-control/>

⁵² *Ibid.*

⁵³ “Council conclusions on ensuring the continued pursuit of an effective eu policy on the new challenges presented by the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and their delivery systems”, Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 21 October 2013, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139067.pdf

⁵⁴ Salazar, *op. cit.* p. 162

⁵⁵ Wan, Wilred: “Why the 2015 NPT review conference fell apart”, *UNU-CPR, Centre for Policy Research*, 28 de mayo de 2015, en <https://cpr.unu.edu/why-the-2015-npt-review-conference-fell-apart.html>



bloque encabezado por EEUU⁵⁶. También la postura de Francia, como país nuclear, ha creado problemas.

La publicación, en el año 2016, de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte” sigue la línea establecida por el informe de 2013 en materia de proliferación de ADM. En este caso la proliferación de ADM no se contempla como un elemento determinante en la seguridad de la Unión, aunque se menciona brevemente dentro de los órdenes regionales como uno de los ejes de cooperación con Magreb y Oriente Próximo⁵⁷, América latina y el Caribe⁵⁸ y la península de Corea⁵⁹.

La única otra mención a la no proliferación en la Estrategia se refiere a los esfuerzos de la Unión por favorecer la ampliación de la aplicación de las normas, los regímenes y las instituciones internacionales de gobernanza global⁶⁰, únicamente en este contexto define la proliferación como una “amenaza creciente para Europa y el resto del mundo”⁶¹, por lo que la Unión muestra su compromiso con la universalización de los tratados y regímenes multilaterales de no proliferación y de control de armamento⁶².

6. Conclusiones.

La Unión Europea no ha sido capaz de coordinar, de forma generalizada, las posiciones que permitan desarrollar una política de control de la proliferación creíble, con líneas de acción claras, objetivos concretos y priorizados y mecanismos específicos para alcanzarlos. Sin embargo, si ha contado con éxitos moderados en ámbitos de actuación concretos como en el control de exportaciones, incluido el material de doble uso.

La Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategia contra la proliferación de armas nucleares y sus vectores han mantenido una ambigüedad calculada fruto de la dificultad de la Unión en la consecución del consenso, optando por el alineamiento con las iniciativas de no proliferación existentes en la comunidad internacional, en vez de articular una política de control de la proliferación propia, y que se resumía en continuar apoyando un multilateralismo efectivo, estrecha cooperación con socios fundamentales y con otros Estados terceros, y una utilización efectiva y complementaria de todos los instrumentos disponibles y recursos financieros.⁶³

La Unión ha sido incapaz de desarrollar una política de control de la proliferación proactiva con una visión global y se ha dejado llevar por el efecto de arrastre de las crisis coyunturales de seguridad que se han ido produciendo⁶⁴. Esta situación se “oficializa” en la

⁵⁶ Salazar, *op. cit.* p. 161

⁵⁷ *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, p. 27, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_es.pdf

⁵⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 33.

⁶¹ *Ibid.*, p. 33.

⁶² La Estrategia da continuidad a las líneas de acción anteriores constatando que la UE “participará activamente en los regímenes de control de las exportaciones, reforzará las normas comunes por las que se rigen las políticas de los Estados miembros en materia de exportación de material y tecnologías militares, incluido el material de doble uso, y apoyará a las autoridades de control de las exportaciones en terceros países y a los organismos técnicos encargados de mantener los regímenes de control de armamento”.

⁶³ “The fight against proliferation of WMD”, European Union External Action, en http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/wmd/index_en.htm

⁶⁴ Villarino, Camilo. (2009): *Un mundo en cambio*, Madrid. Icaria, p. 90.



estrategia de 2016 constatando que la UE empleará “todos los medios a nuestro alcance para contribuir a la resolución de crisis de proliferación, como ya hicimos de forma fructífera en el caso del programa nuclear iraní”⁶⁵.

A partir del año 2013 podemos observar un cambio de filosofía en el tratamiento de la proliferación por parte de los documentos claves de la Unión. Si antes la proliferación de ADM era “la mayor amenaza potencial” a la seguridad europea, ahora se ha producido una dilución en la percepción de la amenaza que choca frontalmente con el contexto actual de seguridad francamente deteriorado después del fracaso de la Conferencia de revisión del TNP de 2015. El Bulletin of the Atomic Scientist resume así la situación del año 2016:

"A pesar de que el acuerdo de Irán estaba siendo finalizado, las tensiones entre Estados Unidos y Rusia se elevaron a niveles que recuerdan a los peores momentos de la Guerra Fría. Los conflictos en Ucrania y Siria continuaban, acompañados de bravatas peligrosas y arriesgadas, mientras Turquía, un miembro de la OTAN, derribó un avión de combate ruso involucrado en Siria, el director de una agencia de noticias estatal rusa realizó declaraciones acerca de convertir a Estados Unidos en ceniza radiactiva, y la OTAN y Rusia reposicionamiento recursos militares para la realización de ejercicios significativos. Washington y Moscú siguen adhiriéndose a la mayoría de los acuerdos de control de armas nucleares existentes, pero los Estados Unidos, Rusia, y otros países con armas nucleares se han involucrado en la modernización de sus arsenales nucleares, lo que sugiere que tienen previsto mantener y conservar la inmediata disposición de las armas nucleares durante décadas, al menos - a pesar de sus promesas, codificadas en el Tratado de no proliferación nuclear, de procurar el desarme nuclear”⁶⁶.

La nueva estrategia de 2016 plantea la cuestión de la no proliferación de ADM sólo de forma tangencial, sin abordar el problema directamente, un problema fundamental en la seguridad. Esto supone un claro paso atrás para la seguridad común europea, que ha optado por una solución de mínimos que pone fin a los avances relativos que se habían realizado en la materia. Las dificultades de la Unión a la hora de articular una política proactiva en este ámbito han sido cercenadas por la imposibilidad de alcanzar un cierto consenso sobre el camino a seguir, derivada, ante todo, de la existencia de dos Estados con armas nucleares en su seno. El nuevo documento es un claro testimonio de la situación de progresivo abandono que este tema padece en la política de la Unión, y al que probablemente se verá abocado en el futuro próximo, aunque esta amenaza es prioritaria.

El Brexit plantea algunas cuestiones que de momento tienen difícil respuesta. No obstante, parece seguro predecir que un Reino Unido fuera de la Unión Europea, sin el “lastre” de las posturas comunitarias, continuará por el camino de la modernización de sus arsenales, lo cual es improbable que contribuya a que la región sea percibida como más segura. Por otro lado, la Unión sin el Reino Unido es probable que pueda ofrecer una postura común mucho más consensuada y sólida en esta materia, aunque el peso de Francia sin duda contribuirá a la tibieza de cualquier política futura.

⁶⁵ *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, p. 27, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

⁶⁶ *Doomsday Clock hands remain unchanged, despite Iran deal and Paris talks*, en <http://thebulletin.org/press-release/doomsday-clock-hands-remain-unchanged-despite-iran-deal-and-paris-talks9122>



Bibliografía Seleccionada

1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 17 April to 12 May 1995 - New York, en <http://www.un.org/Depts/ddar/nptconf/162.htm>

2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 24 April – 19 May 2000, New York, en <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt2000/>

2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 2 – 27 May 2005, New York, en <http://www.un.org/en/conf/npt/2005/reports.html>

2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 3 – 28 May 2010, New York, en <http://www.un.org/en/conf/npt/2010/>

2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons 27 April – 22 May 2015 , New York, en <http://www.un.org/en/conf/npt/2015/>

Álvarez, Milagros: “La Aproximación de las Estrategias de la UE y de los EEUU en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 30 (octubre 2012)

Armas de destrucción masiva: lucha contra la proliferación, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3A133234>

Biscop, Sven: “The state of defence in Europe: dependence, deterrence and deployment”, *Global Affairs*, Vol.1 No. 2 (2015), pp.169-182.

Council Conclusions and new lines for action by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems. European Union External Action The fight against proliferation of WMD, en http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/wmd/index_en.htm

Council conclusions on ensuring the continued pursuit of an effective eu policy on the new challenges presented by the proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and their delivery systems, Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 21 October 2013, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139067.pdf

Declaración del presidente del Consejo de Seguridad de la ONU de 31 de enero de 1992, S/23500, en <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/PKO%20S%2023500.php>, p. 3

Dee Megan: “Explaining European Union performance in the nuclear non-proliferation treaty review Conference: Limited ambitions but pragmatic positioning”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 30 (Octubre 2012)

Discurso del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama en Praga. 5 abril 2009, en <http://npsglobal.org/esp/discursos/574-discurso-de-barack-obama-en-praga.html>

Doomsday Clock hands remain unchanged, despite Iran deal and Paris talks, en <http://thebulletin.org/press-release/doomsday-clock-hands-remain-unchanged-despite-iran-deal-and-paris-talks9122>

European Political Strategy Centre. In Defence of Europe. Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment. Issue 4/2015, June 2015, en https://ec.europa.eu/epsc/file/strategic-note-4-defence-europe_en
Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2015708%202003%20INIT>

Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy. A Phased, Adaptive Approach for Missile Defense in Europe, 17 Sept. 2009), en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/fact-sheet-us-missile-defense-policy-a-phased-adaptive-approach-missile-defense-eur>

Garrido Rebolledo, Vicente: “Redefinición y respuesta de los europeos frente a las nuevas amenazas: proliferación de armamento de destrucción masiva”, en *La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre*, Monografías del CESEDEN n° 61, mayo 2003



Guisández Gómez, Javier: “Iniciativas multilaterales de no proliferación”, en *Respuestas al reto de la proliferación*, Documentos de Seguridad y Defensa, CESEDEN, n° 27, marzo 2009

Hacia una Estrategia Global Europea. Asegurando la influencia global europea en un mundo cambiante, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/european-global-strategy-final-report

Hidalgo Garcia, M.^a del Mar (2011): “Iniciativas para la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva”, en *Proliferación de ADM y de tecnología avanzada*, Ministerio de Defensa. Cuadernos de estrategia n° 153. IEEE (septiembre 2011).

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Miasnikov, Eugene: “Modernizing nuclear arsenals: Whether and how” y “Modernizing and “zero”: compatible tendencies?”, *Bulletin of Atomic Scientists*, (enero 2015), en <http://thebulletin.org/modernizing-nuclear-arsenals-whether-and-how7881>

Nia, Mahdi Mohammad: “Counter-proliferation vs Non-proliferation.”, *PA Pundits-International*, 2008, en <https://papundits.wordpress.com/2008/11/20/counter-proliferation-vs-non-proliferation/>

NTI. France, en <http://www.nti.org/learn/countries/france/nuclear/>

NTI. United Kingdom, en <http://www.nti.org/learn/countries/united-kingdom/>

Pifer, Steven: “The future of U.S.-Russian arms control”, 26 de febrero de 2016, en <https://www.brookings.edu/research/the-future-of-u-s-russian-arms-control/>

Portela, Clara: “The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond”, *Peace Research Institute Frankfurt, PRIF Reports*, n°65 (2003), p. 29.

Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles, en <http://www.psi-online.info/Vertretung/psi/en/07-statement/Interdiction-Principes.html>

Salazar, Gonzalo de: “El tratado de no proliferación de armas nucleares: los temas clave en la conferencia de examen en 2015”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 38 (mayo 2015), p. 158.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, en http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf

“The fight against proliferation of WMD”, European Union External Action, en http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/wmd/index_en.htm

The National Security Strategy of the United States of America (NSS). Washington D.C., September 2002, en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003. en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

Wan, Wilred: “Why the 2015 NPT review conference fell apart”, *UNU-CPR, Centre for Policy Research*, 28 de mayo de 2015, en <https://cpr.unu.edu/why-the-2015-npt-review-conference-fell-apart.html>



EL NORTE DE AFRICA, EL SAHEL Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNION EUROPEA

David García Cantalapiedra¹ y Raquel Barras²
UNISCI/Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

El objetivo del artículo es exponer una adecuada y necesaria redefinición de la política de la UE hacia el Norte de África y el Sahel, tanto en términos geográficos como en términos estratégicos de acuerdo con lo expuesto en la nueva Estrategia Global Europea. En este sentido, se revisarán los postulados y la evolución de la antigua Estrategia Europea de Seguridad (EES) y su consiguiente Política de Vecindad (ENP), en comparación con la recién lanzada Estrategia. La nueva Estrategia es concebida como una guía para el desarrollo de la política exterior y de seguridad que la UE ha de llevar a cabo, *inter alia*, en su periferia. Lamentablemente su concepción de esta zona regional resulta anclada en el pasado

Palabras clave: Norte de África, Sahel, Mediterráneo, Vecindad europea del Sur, Estrategia Global de Seguridad de la UE

Title in English: *The north of Africa, the Sahel and the Global Security Strategy of the European Union*

Abstract:

This article tries to present an appropriate redefinition of EU policy towards North Africa and the Sahel, both geographically and in strategic terms, as set forth in the new European Strategy (June 2016). The article compares the principles and the evolution of the European Security Strategy (2003) and the European Neighbourhood Policy with the new European Global Strategy of June 2016. The new Strategy is considered as a guide for the implementation of the EU foreign and security policy, inter alia, in its periphery. Unfortunately, the conception of the region is rooted in the past.

Keywords: *North Africa, Sahel, Southern Neighbourhood, Mediterranean region, European Global Strategy.*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ El Dr. David García Cantalapiedra es profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, investigador senior de UNISCI Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: djgarcia@pdi.ucm.es

² Raquel Barras Tejudo es investigadora junior de UNISCI. E-mail: raqueltejudo@yahoo.es.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53791>



1. Introducción

La región del Mediterráneo ha sido siempre un escenario estratégico clave para la política europea. En este sentido, la primera iniciativa pan-europea hacia el Mediterráneo, aunque en un contexto diferente al actual como era el de la Guerra Fría, se llevó a cabo en el Acta Final de Helsinki, de 1975³, en el seno de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que dedicaba un apartado⁴ a las cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo, en particular, sobre “la interrelación entre la seguridad de cada Estado participante y la seguridad en Europa en su totalidad y la relación que existe, en el contexto más amplio de la seguridad mundial, entre la seguridad en Europa y la seguridad en la región del Mediterráneo”⁵. Cabe destacar que este interés hacia el Mediterráneo se reiteró en las subsiguientes reuniones en el marco de la CSCE, tanto en la Conferencia de Madrid (1980-1983), como en la Conferencia de Estocolmo (1984-1986). Sin embargo, para los estados europeos occidentales se veía el área como un escenario subsidiario, el Flanco Sur, del principal, que era aún el este y norte de Europa en el contexto de la Guerra Fría. No es hasta que comienza el fin de este conflicto que se dará una visión y un tratamiento diferente al área y a la relación de Europa con el Mediterráneo.

El lanzamiento de la Asociación Euromediterránea, conocida como el Proceso de Barcelona, en el año 1995⁶, supuso el nacimiento de un ambicioso proyecto, que tenía por objeto fomentar la estabilidad y el crecimiento en la región mediterránea. En particular, se centraba en la cooperación política, económica y social, y planteaba la asociación de los entonces quince Estados miembros de la UE y doce países del sur del Mediterráneo para abordar un amplio abanico de cuestiones de índole económica, social, cultural, política y de seguridad⁷. Con estos planteamientos se estuvo trabajando, intentando reducir la brecha

³ Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Abierta el 3 de julio de 1973 en Helsinki y continuada en Ginebra del 18 de septiembre de 1973 al 21 de julio de 1975, fue clausurada en Helsinki el 1º de agosto de 1975 por los Altos Representantes de la República Federal de Alemania, la República Democrática Alemana, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, San Marino, la Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia, en: <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>

⁴ En particular dedica un capítulo a las ‘Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo’. *Acta Final Helsinki*, 1975, pp. 37-38, en <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>

⁵ *Acta Final Helsinki*, 1975, p. 13, en <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>

⁶ *Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95*, en

http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf. El denominado Proceso de Barcelona fue una iniciativa lanzada por la UE para fundar una asociación global entre la UE y doce Terceros Países Mediterráneos (TPM): Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Libano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Palestina. Se invitó a la Liga de los Estados Árabes (EN) y a la Unión del Magreb Árabe (UMA) (FR), así como a Mauritania, en calidad de miembro de la UMA. Esta asociación trata de hacer del Mediterráneo un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad, mediante el refuerzo del diálogo político y de seguridad, y de la cooperación económica, financiera, social y cultural. La asociación se basa en un espíritu de solidaridad y respeto de las especificidades propias de cada uno de los participantes. Asimismo, completa las demás acciones e iniciativas emprendidas en favor de la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región. El primer objetivo de la asociación trata de favorecer el surgimiento de un espacio común de paz y estabilidad en el Mediterráneo (política y seguridad). Un objetivo que debe alcanzarse mediante el diálogo político multilateral, como complemento de los diálogos bilaterales que establecen los Acuerdos euromediterráneos de asociación, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:r15001>

⁷ Asociación Euro-Mediterránea: del proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo. Información del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/PartenariadoEuroMediterraneo.aspx>



norte-sur en el Mediterráneo, pero pronto se vio que los resultados no se adecuaban a las pretensiones iniciales.

Tal y como abordaremos a lo largo del artículo, la UE, consciente de los retos provenientes del sur, ha tratado desde entonces de instaurar una zona de seguridad y estabilidad a corto, medio y largo plazo, puesto que los retos más destacables a la seguridad del viejo continente, provienen principalmente de su vecindario sur.

2. El Norte de África-Sahel en las Estrategias de Seguridad Europeas: 2003-2016

2.1 La Estrategia de Seguridad Europea de 2003

La Estrategia Europea de Seguridad del año 2003, imbuida de los planteamientos del Proceso de Barcelona, presta una atención especial a la región del Mediterráneo, algo inédito hasta entonces. En particular, la Estrategia Europea de Seguridad⁸ consideraba el espacio del sur del Mediterráneo como un Vecindario Estratégico de interés vital, democrático, con imperio de la ley y derechos humanos. Asimismo se proyecta un objetivo global, hacia el vecindario sur, basado en “establishing the neighbourhood as the basis for a global role”⁹.

De forma adicional, la Estrategia en 2003 planteaba que a Europa le convenía una periferia bien gobernada. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas, planteaban una serie de problemas a Europa. La integración de esos Estados adyacentes aumentaría la seguridad, pero también acercaría Europa a zonas conflictivas. Se planteaba como un objetivo de la UE la promoción del buen gobierno tanto al este de la Unión Europea como en las orillas del Mediterráneo, que permitieran una relación estrecha y cooperativa”¹⁰. El principal problema radica en que en la estrategia del año 2003, se unifica la periferia europea bajo una misma concepción estratégica, sin diferenciar entre los Balcanes, el Cáucaso, Oriente Medio y el Mediterráneo. Habría que añadir el impacto de la visión estratégica norteamericana del Gran Oriente Medio¹¹, y lo que supone en términos de transformación de la región. En este sentido, la ampliación del espacio estratégico mediterráneo se consolidará tras la invasión de Irak, por lo que la definición que aparece en la Estrategia de 2003 no es en ningún caso clara y concisa, al fusionar el vecindario en su conjunto, en todas las políticas regionales, desarbolando el capítulo primero de la iniciativa del proceso de Barcelona¹². Cabe destacar del mismo modo, que este ‘vecindario estratégico’, coincidiría con las áreas colindantes de las regiones donde se desenvuelven las denominadas políticas de vecindad puestas en marcha por la UE, esto es, por un lado el este y, por otro, el sur.

⁸ *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 8, en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.* pp. 7-8

¹¹ Véase García Cantalapiedra, David (2004).: *Peace through primacy: la administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una primacía imperial: geopolítica, recursos energéticos y guerra al terrorismo*. UNISCI Papers, nº 30, Madrid, UNISCI.

¹² “Political & Security Partnership: Establishing a Common Area of Peace & Stability”, *Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95*, en http://www.eas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

2.2 La Política de Nueva Vecindad 2004-2007

La Unión Europea desarrolla con posterioridad la denominada política de vecindad europea (ENP)¹³. Esta política de vecindad supone un instrumento destacado, desarrollado en el seno de la UE desde el año 2004, y que tiene por objeto el establecimiento de determinadas relaciones privilegiadas con los países vecinos de la UE, en función de los resultados de la ampliación de la UE hacia Europa Central y del Este, con la finalidad de incluir de alguna forma a los estados que quedaban en la periferia de la ampliación como los estados del Cáucaso, pero, por insistencia francesa, se incluyeron también los siguientes países de la periferia sur: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Territorios Palestinos, Jordania, Líbano y Siria. El siguiente mapa muestra cómo no existe ninguna distinción entre vecindario este y sur, en la política de vecindad.

Figura 1. Mapa de la Política Europea de Vecindad



Fuente: <http://eeas.europa.eu/enp/images/enpmap-web-big.gif>

En esta línea, los principios sobre los que se asienta la ENP son los que promueve la UE misma, y se centran principalmente el establecimiento de relaciones especiales con los vecinos de la UE, en el sur del Mediterráneo y en el Cáucaso meridional (la adhesión no está planeada). Este objetivo se asienta en la promoción y el fomento de una democracia sostenible, junto con un crecimiento económico inclusivo, supeditado al interés mutuo por el respeto de valores comunes, es decir, la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el buen gobierno, los principios de una economía de mercado y el desarrollo sostenible¹⁴. En definitiva, se trata del establecimiento de una agenda común (de 3 a 5 años), donde se aborden las reformas políticas y económicas, de acuerdo a la adaptación de la

¹³ La Política Europea de Vecindad (ENP) rige las relaciones de la UE con 16 de sus vecinos del sur y del este. En lo que respecta al sur los países son: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina (denominación que no supone el reconocimiento de Palestina como Estado y se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre el reconocimiento de Palestina como Estado), Siria y Túnez.

¹⁴ Tal y como viene definido en el glosario de la UE en:

http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/neighbourhood_policy.html



legislación de la UE, así como a partir del desarrollo y fortalecimiento de la cooperación y el diálogo.

Posteriormente al lanzamiento de la política de vecindad, un año después, en 2005, en función de los efectos inducidos por la invasión de Irak, se trata de relanzar el Proceso de Barcelona, enfatizando la importancia que el Mediterráneo sigue teniendo para la UE. De este modo, se pone en marcha lo que se ha denominado Barcelona+10, que volvió a poner de manifiesto las inmensas diferencias entre ambas orillas del Mediterráneo, al tiempo que se observaban una amplia divergencia de situaciones entre los propios Estados del sur. Asimismo, cuestiones irresolutas como el conflicto árabe-israelí, el anteriormente citado impacto continuado de la invasión de Irak o la reticencia de los países no mediterráneos de la UE, provocaron que esta iniciativa fuese igualmente poco exitosa.

En los mismos términos, en 2007, y siempre intentado aportar nuevos planteamientos e instrumentos hacia la región mediterránea, dados los magros frutos del proceso de Barcelona, a iniciativa francesa se lanza la iniciativa de la Unión por el Mediterráneo (UpM)¹⁵. Así, se ponen en marcha nuevos proyectos comunes regionales en áreas como la economía, el medio ambiente, la energía y la migración. Esta iniciativa, no obstante, en su proceso de lanzamiento contó con amplias reticencias; por un lado por parte de Alemania, al centrarse inicialmente solo en los Estados mediterráneos de la UE, y, por otro, por parte de España, puesto que significaba un cambio sustancial con el proceso de Barcelona y ubicaba a España en un plano de inferioridad en su relación con los países de la ribera sur con respecto a Francia.

2.3 La Revisión de 2008 de la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003

Con el estancamiento del Tratado de Lisboa, tras el bloqueo irlandés, y la crisis y guerra de Georgia, la presidencia francesa hubo de limitar sus aspiraciones y el Secretario General del Consejo y Alto Representante (SGAR) para la PESD presentó un “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución”¹⁶ que fue aprobado en el Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2008. Se consideró como una actualización de la Estrategia, pero, además de producirse un bloqueo con los Estados de Europa Oriental por el tema de Rusia, no realizó ninguna mejora o actualización respecto al Norte de África y Sahel.

En esta revisión de la Estrategia de Seguridad de 2003, se decía que el Mediterráneo, zona de gran importancia y fuente de oportunidades para Europa, sigue planteando retos complejos, entre los que se cuentan la insuficiente reforma política y las migraciones ilegales. La UE y varios de sus socios mediterráneos, en particular Israel y Marruecos, se están

¹⁵ La UpM se crea como una asociación multilateral, el 13 de julio de 2008, en la Cumbre de París, con vistas a incrementar el potencial de integración y cohesión regionales. La Unión por el Mediterráneo agrupa a 42 países - eran 43 hasta que Siria decidió congelar su participación, en diciembre de 2011- y más de 750 millones de ciudadanos de países ribereños del Mediterráneo y de la Unión Europea. Se fundamenta en la historia común de esta área geográfica y, desde un punto de vista más práctico, en la cooperación en proyectos concretos más perceptibles para los ciudadanos y que favorecen la integración regional. La UpM se planteó como un intento de consecución de la paz y la cooperación con renovado optimismo a través de la cooperación técnica en proyectos comunes en seis grandes ámbitos clave: medio ambiente y agua, transportes y desarrollo urbano, desarrollo empresarial, energía, educación superior e investigación, y protección civil, en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/PartenariadoEUroMediterraneo.aspx>

¹⁶ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad -Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-. Bruselas, 11 de diciembre de 2008 S407/08, en http://www.learneurope.eu/files/4013/7509/0820/Informe_sobre_la_aplicacin_de_la_EES.pdf



esforzando por intensificar sus relaciones bilaterales. La PEV ha reforzado las reformas acometidas inicialmente en 1995 en el contexto del Proceso de Barcelona, pero los conflictos nacionales y el incremento de la radicalización continúan sembrando inestabilidad.¹⁷

Con lo que, desde el punto de vista de las amenazas, se produjo una inclusión de esta amenaza en el desarrollo de la Unión para el Mediterráneo¹⁸. Asimismo y a pesar del tratamiento conjunto en la revisión de la Estrategia de 2008, bajo el epígrafe “Terrorismo y delincuencia organizada”, no se afronta como una amenaza simbiótica; es decir, se trata por un lado la amenaza del terrorismo y, por otro, la delincuencia organizada. En particular se afirma: el “terrorismo continúa siendo una amenaza importante para nuestras vidas. Se han producido atentados en Madrid y en Londres, al tiempo que otros han sido abortados, y las bandas nacionales tienen una presencia creciente en nuestro continente. La delincuencia organizada –en forma de tráfico de drogas, de personas y de armas, además del fraude y el blanqueo de capitales a escala internacional– sigue constituyendo una amenaza para nuestras sociedades”¹⁹.

Por otro lado, en la revisión de 2008, se aprecia y se revaloriza la labor llevada a cabo por la UE, al tiempo que se reconocen una serie de dificultades y escollos que no le permitían avanzar en sus políticas transformadoras con respecto al sur. Se citan entre otros “los conflictos nacionales, el incremento de la radicalización, el conflicto de Oriente Próximo”²⁰. En concreto, en el tema del conflicto árabe-israelí y, a pesar de que la UE, mediante su participación en el Cuarteto, cooperaba en esos momentos con Israel, con la Autoridad Palestina, con la Liga Árabe y con otros socios regionales, se explicita que la UE “está plenamente comprometida en el Proceso de Annapolis²¹ con una solución de dos Estados, y sigue aportando de forma continuada ayuda financiera y presupuestaria a la Autoridad Palestina, así como creación de capacidades, entre otros medios a través del despliegue sobre el terreno de expertos judiciales, policiales y de gestión de fronteras. En el Líbano, los Estados miembros aportan la parte esencial de la misión pacificadora UNIFIL. En relación con Irak, la UE ha apoyado el proceso político, la reconstrucción y el Estado de Derecho, con el despliegue de la misión EUJUST LEX”²². Adicionalmente, en otros países de la región, la situación es realmente preocupante, como en Libia y Siria.

De este modo, poniendo en una balanza los resultados obtenidos, nuevamente se pone de manifiesto que no existe una correlación entre los esfuerzos realizados por la UE, en términos financieros, humanos, diplomáticos, etc. y los resultados obtenidos. Además se observa la implicación y posicionamiento de la UE en otros escenarios más allá del tradicional Oriente Próximo, como en el tema de Irán o el caso de Afganistán, y se vuelve a poner de manifiesto que la UE quiere validarse como un actor global relevante, si bien en la

¹⁷ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad -Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-. Bruselas, 11 de diciembre de 2008 S407/08, p. 7, en http://www.learneurope.eu/files/4013/7509/0820/Informe_sobre_la_aplicacin_de_la_EES.pdf

¹⁸ *Ibid.* p. 10.

¹⁹ *Ibid.* p. 4.

²⁰ *Ibid.*

²¹ La Conferencia de Annapolis fue una conferencia de paz, realizada en noviembre de 2007, y auspiciada por Estados Unidos, en la que se buscaba la solución en torno a los dos Estados, con la aceptación del futuro Estado palestino. Más información en <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2008/12/20081217164048emanym5.179995e2.html#ixzz4MIu mZvYU>

²² Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad -Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-. Bruselas, 11 de diciembre de 2008 S407/08, p. 7, en http://www.learneurope.eu/files/4013/7509/0820/Informe_sobre_la_aplicacin_de_la_EES.pdf



realidad dista mucho de serlo. En definitiva, se constata nuevamente que el modelo de democracia liberal que la UE pretendía exportar al Mediterráneo ampliado, no ha logrado realizarse, a pesar de los significativos medios empleados.

2.4 El proyecto European Global Strategy de 2013

La Administración Obama producirá una fuerte reorientación de la política global de Estados Unidos, dejando en poco tiempo bastante a la intemperie la revisión de la estrategia realizada en 2008. En este contexto podemos encuadrar un nuevo intento de actualización de la estrategia de seguridad europea que fue iniciado por los ministros de Asuntos Exteriores de Italia, Polonia, España y Suecia en julio de 2012, intentando reestructurar el debate sobre el papel de la Unión Europea como actor global en un momento de intensos cambios internacionales. Así, en 2011, con el comienzo de la retirada de Afganistán de la OTAN junto con el giro de la política exterior de EEUU hacia Asia con su estrategia Pivot²³, y, sobre todo, el comienzo de las revoluciones árabes²⁴ y la intervención en Libia, se vuelve a poner de manifiesto, una vez más, la incapacidad de la UE para llevar a cabo una política exterior y de seguridad coherente y eficaz, en un contexto y con unos parámetros completamente diferentes a los de los años 90. Sobre todo se tomaba conciencia de la falta de protagonismo europeo en el encauzamiento de estas revueltas en particular en Egipto, Libia, Siria y, en otro orden, en Irak.

El proyecto de la European Global Strategy de 2013 pretendía promocionar el debate y, en un punto determinado, la orientación, desde un punto de vista académico y de la sociedad civil, involucrando de forma cardinal a cuatro centros de pensamiento de estos estados promotores (Italia, Polonia, España y Suecia) y un conjunto de fundaciones y grupos de reflexión europeos. El resultado final fue un informe titulado “Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world”²⁵, documento que trata de ofrecer una visión de los desafíos que tenía que afrontar la UE, así como pergeñaba una serie de ideas sobre el protagonismo y las políticas que la UE debía llevar a cabo para reafirmar el papel de la propia Unión en ese sistema internacional cambiante. En realidad fue un esfuerzo por desarrollar una propuesta de “gran estrategia” para la Unión Europea, que entrañaba una gran dificultad a la hora de conciliar ideas, mentalidades, percepciones, intereses y procedimientos

²³ Expresión acuñada por la entonces secretaria de Estado, Hilary Clinton, en un artículo publicado poco antes del viaje de Obama a Asia, en el que abogaba por un ‘giro estratégico’. Ver Clinton, Hilary, ‘America’s Pacific Century’, *Foreign Affairs*, 11 de octubre, 2011, en <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

²⁴ Las ‘Primaveras Árabes’ son una serie de alzamientos populares que se iniciaron en los países árabes a partir del año 2010 y que se han mantenido en la actualidad. Los Estados o territorios donde se han producido estas movilizaciones, con mayor o menor envergadura, son: Túnez, Argelia, Mauritania, Arabia Saudí, Omán, Yemen, Libia, Líbano, Kuwait, Sudán, Jordania, Siria, Egipto, Irak, Irán, Marruecos así como en los territorios de Palestina y del Sáhara Occidental. Es importante señalar que la incidencia de estos movimientos no ha sido igual en todos los países. De este modo, Túnez, celebró, a finales de 2014 elecciones legislativas y presidenciales, culminando así la transición política y convirtiéndose en el primer país árabe que elige por sufragio universal y directo a su jefe de Estado. En otro orden de cosas, Marruecos y Argelia han atendido algunas de las demandas populares, emprendiendo programas de reformas. Asimismo, otros países han visto agitada su vida política pero no se han conseguido cumplir las demandas planteadas por dichos movimientos sociales. Para más información ver: Priego Moreno, A. “La primavera árabe: ¿una cuarta ola de democratización?”. *UNISCI Discussion Papers*, n°26, pp. 75-93. Marquina Antonio: “Los sucesos del norte de África y Medio Oriente y sus implicaciones en la seguridad mundial”, *Cuaderno de Difusión Pensamiento de Estado Mayor*, n° 33 (diciembre 2011) Santiago de Chile, pp. 17-64. López García Bernabé.: “Paradojas y desafíos de las primaveras árabes”. *Res Publica: Revista de Filosofía Política*, n° 30, 2013, pp. 147-162.

²⁵ *Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world. European Global Strategy Project. 28/5/2013. EGS Final Report*, en <http://www.globalstrategy.eu/nyheter/publications/towards-a-european-global-strategy-full-report>



en toda Europa²⁶. Cabe recordar que dicha iniciativa se producía en un momento decisivo para la Unión Europea, precisamente antes del Consejo Europeo de diciembre de 2013, (tras las elecciones alemanas, que significarían la creación de la *Grosse Koalition*), el cual iba a decidir sobre el futuro del euro y de la política de seguridad y defensa de la UE²⁷. Probablemente la introducción de una visión regional más sólida, es la parte más original y definida del citado informe, European Global Strategy de 2013.

No obstante, el concepto de “vecindario estratégico” aparecerá más definido en la estrategia posterior de 2016; sin embargo, esta concepción no parece que responda a la creación de un instrumento de proyección global, sino más bien a un mecanismo de limitación de responsabilidad y capacidad. Esta postura es ciertamente errónea estratégicamente debido al solapamiento de diferentes áreas de interés de otros actores como demuestran los proyectos “Greater Middle East”, el “Near Abroad” o la “Strategic Frontier”, en Oriente Próximo, el Sahel, el Cuerno de África y el Mediterráneo, aunque parece que hay una visión realista en cuanto a compensar esta postura a través del refuerzo o creación de alianzas con EEUU y otros Estados aliados occidentales (Canadá, Australia, Japón, Corea, etc.). Esto parecía anunciar la idea de buscar refuerzos a través de algunas alianzas, pero también de acomodación (en casos de falta de interés y divergencia) con otras grandes potencias como Rusia y la República Popular China²⁸. Claramente esta postura en regiones vitales para la UE no es sostenible. La falta de capacidad real de influencia en estas áreas, demostrada progresivamente tras la invasión de Georgia, las revoluciones árabes, la anexión de Crimea y la crisis de Ucrania, muestran también una falta de coherencia entre los intereses vitales europeos, el concepto de vecindario estratégico y las capacidades e instrumentos europeos que se presentan.

3.El Plan de Acción del Sahel 2015²⁹

De forma previa, y como punto de partida para emprender una ampliación del entorno estratégico, la crisis en Mali, en enero de 2012, supuso un aviso claro para la UE. En particular, la campaña de insurgencia de tribus tuareg en Azawad contra el gobierno de Mali, que dio muestras de una gran debilidad, que derivó en un golpe de estado y la ofensiva de los grupos insurgentes, con la conquista de ciudades y cuarteles que quedaron abandonados por las fuerzas militares malienses. La situación se fue degradando y el gobierno de Bamako dio muestras de creciente incapacidad para hacer frente a los grupos insurgentes que iban conquistando ciudades y acercándose peligrosamente a la capital. En enero de 2013 tuvo lugar la intervención francesa con la operación Serval³⁰, que impidió la implosión del país y ha

²⁶ Un ejemplo de esta disparidad de intereses, son por ejemplo las dificultades políticas de la representación de la UE en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU. Ver Real, B. (2011). La cuestión de la representación única de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, pp. 555-571, en <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/34871/4/AEDI%2027-2011.pdf>

²⁷ Consejo Europeo, *Conclusiones - 19 y 20 de diciembre de 2013*. Bruselas, 20 de diciembre de 2013, EUCO 217/13, pp. 2-11, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>

²⁸ Para un debate más completo sobre este punto donde ya se advertía de esta situación, y que posteriormente se ha producido, véase García Cantalapiedra, David. “Towards a European Global Strategy –what needs to be done?”, Seminar, EU Centre in Singapore. 22 August 2013. National University of Singapore, en <http://www.eucentre.sg/?p=4448>; también véase García Cantalapiedra, David: “Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World”, *EUSA Review* (Primavera 2013), pp. 15-17, en http://www.eustudies.org/files/eusa_review/Spring13.pdf

²⁹ *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*. Bruselas, 20 abril 2015. 7823/15. Annex.

³⁰ Operación militar en Mali, liderada por la Comunidad de los Estados de África Occidental (CEDEAO), amparada por la ONU (Res/CS/2085 de 20 de diciembre de 2013), cuyo objetivo era frenar el avance de los islamistas en el norte del país. Díez Alcalde, J. Mali: Decisiva y contundente reacción militar de Francia para frenar el avance yihadista. *Instituto de Estudios Estratégicos*, 06/2013, 23 enero de 2013, en



permitido su progresiva estabilización, quedando, eso sí, la Unión Europea en evidencia por su incapacidad de montar una operación conjunta, dejando que Francia tuviera que tomar la iniciativa.

Ante esta situación de inestabilidad, no es hasta el año 2015, que la UE decide poner en marcha el Plan de Acción del Sahel 2015. Esta estrategia amplió el espacio de seguridad que se venía contemplando y reafirmó el enfoque seguridad-desarrollo, incorporando un contexto en el que se reconoce que el problema del crimen organizado transnacional es un elemento clave y enfatizando la necesidad de una cooperación EU-Magreb-Sahel para hacer frente a esta situación, que se acerca más a una aproximación comprehensiva. Así se explicó que:

"The security situation of the Sahel region remains extremely volatile, with a particularly precarious situation in northern Mali and around Lake Chad, by means of spill-over effects from the South of Libya and the North of Nigeria. Niger is an important hub and transit country for migratory movements through the Sahel. Challenges linked to the extreme poverty, lack of stability including economic fragility remain as acute as in 2011. Irregular migration and related crimes such as trafficking in human beings and smuggling of migrants, corruption, illicit trafficking and transnational organized crime are thriving particularly where there is weak and/or little presence of any governmental authority. Migration pressure is mounting, with serious implications both for the countries in the region and the EU"³¹.

De este modo, la ampliación del espacio del vecindario estratégico era, por otra parte, una necesidad en función de las implicaciones de las revueltas árabes. En este sentido, la UE lanza el Plan de Acción del Sahel, que trata de hacer "hincapié en el nexo entre desarrollo y seguridad"³². Dicho Plan establece una sólida base para alcanzar los objetivos de la estrategia de la UE en el Sahel, así como reforzar la atención de la UE en torno a cuatro campos: "prevención y lucha contra la radicalización, creación de condiciones adecuadas para los jóvenes, la migración, la movilidad y la gestión de fronteras, lucha contra el tráfico ilegal y la delincuencia organizada transnacional"³³.

De manera acertada la UE subraya la importancia de fomentar sinergias entre los países de la región y entre el Sahel y los países vecinos, en particular explorar un espacio regional común para el diálogo y la cooperación entre el Sahel, el Magreb y la UE en sectores pertinentes como la seguridad y la migración³⁴. De este modo, se incluía también en el llamado enfoque estratégico, como cuarto punto básico, el control de fronteras y la lucha contra los tráfico ilícitos y el crimen transnacional organizado, estableciendo también toda una serie de medidas tanto regionales como por países del Sahel para poner en marcha en el bienio 2015-2016. Desgraciadamente, la corrupción está haciendo que el crimen y el gobierno en ciertas zonas del Sahel y África occidental estén tan interrelacionados que los sistemas

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA06-2013_Reaccion_de_Francia_en_Mali_JDA.pdf

³¹ *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*, cit., p.7.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ A nivel regional, existen diálogos políticos con los países de la ruta migratoria occidental (Proceso de Rabat) y la ruta migratoria oriental (Proceso de Jartum). Estos diálogos se basan en planes de acción concretos y recursos financieros. La UE también ha puesto en marcha los nuevos programas regionales de protección y desarrollo (PRPD) en el norte de África y el Cuerno de África. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_es.htm



judiciales y el imperio de la ley realmente lo que hacen es proteger, facilitar y permitir la impunidad, creando *de facto* una forma de vida al no atajarse e impedirse la utilización de rutas de tráfico ilícitos³⁵.

No obstante, en el caso del Plan de Acción del Sahel, la UE plantea sus actuaciones en coordinación con las principales organizaciones regionales e internacionales y otros socios, en especial las Naciones Unidas, la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS), el G5 Sahel, la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y el Banco Mundial, así como con la sociedad civil. A este respecto, la UE subraya la importancia de proseguir esta estrecha coordinación internacional y regional, inclusive entre el REUE para el Sahel, el representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para Mali y el alto representante de la UA para Mali y el Sahel, con objeto de crear sinergias en la puesta en práctica de las respectivas estrategias³⁶.

Por tanto, de manera concluyente se puede indicar que una vez analizados los apartados dedicados al Mediterráneo en los diversos documentos estratégicos realizados por la UE, se pone de manifiesto que la Unión ha dedicado muchos esfuerzos y ha emprendido diversas iniciativas, teniendo en cuenta de forma particular el sur del Mediterráneo, cuya ampliación estratégica hacia el este y hacia el sur no ha sido capaz ni de predecir ni de evaluar adecuadamente, siendo arrastrada por los acontecimientos y adoptando políticas reactivas. A la vista del estado actual de la región, más convulsa que nunca anteriormente, se puede afirmar sin ningún rubor que estos esfuerzos e iniciativas no han dado los resultados esperados.

Este largo preámbulo sobre las aportaciones y postulados de los documentos estratégicos previos, nos permite observar una serie de planteamientos que se repiten³⁷ en las diversas aproximaciones, y que siguen conduciendo a resultados poco satisfactorios³⁸ poniéndolos en conexión con las inversiones realizadas, tanto en términos económicos, como humanos, como de políticas e iniciativas.

4. La Estrategia Global Europea de 2016: ¿una respuesta acorde a los actuales retos a la seguridad en la zona?

El replanteamiento de la estrategia de seguridad de la UE a partir de 2015 ha venido impulsado por el creciente debilitamiento de la influencia global de la Unión Europea, principalmente por la crisis económica, así como por la incertidumbre generada por el Brexit (conforme a los resultados del referéndum del pasado 23 de junio)³⁹. La pregunta que podemos hacernos es la siguiente: ¿por qué ha sido tan poco exitosa la aproximación de la UE

³⁵ Véase Barras, Raquel y García Cantalapiedra, David: "Hacia un nuevo y diferente 'flanco sur' en el Gran Magreb-Sahel", *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39, octubre 2015, pp. 17-32, en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>

³⁶ *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*. Bruselas, 20 abril 2015. 7823/15. Annex.

³⁷ "The new strategy does not analyze the structural reasons for the fairly spectacular failure of the EU's transformative agenda in its neighborhood" en Techau, J. *The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?* *Carnegie Europe*, 1 de julio de 2016.

³⁸ Guinea, Mercedes: "La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil". *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-11GUINEA.pdf> ;

³⁹ Para más información: Morillas, Paul: 'Brexit': una mala opción para Europa. *Economía Exterior*, nº 76, primavera 2016, en <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/brexit-una-mala-opcion-para-europa/> ; Mc Shane, D.: *Brexit: How Britain Will Leave Europe*. Tauris, marzo de 2015; Ortega, A. "A less united and less European UK: ¿Brexit and break it?". *Blogs Real Instituto Elcano*, 12 de mayo de 2015. Eldholm, M.: *Brexit and the UK's future*. 19 de julio de 2015, Universidad de Oslo.



hacia el Mediterráneo, y por qué la evolución de la aproximación de la UE en sus diferentes iniciativas no ha dado frutos destacables? ¿Está predestinada a cometer los mismos errores conceptuales respecto al sur, que las aproximaciones estratégicas previas?

En lo que hace referencia al Mediterráneo ampliado, el documento no oficial, titulado “The European Union in a changing global environment” de 2015 de la nueva reflexión estratégica, considera el área MENA⁴⁰ como un desafío inmediato para su seguridad, estableciendo claramente la desaparición de la neta distinción entre seguridad interior y exterior, aunque hace referencia a una causalidad también general, que no responde al origen de los desafíos y amenazas en ambas áreas. El documento reafirma a MENA como área de responsabilidad, manteniendo la unión entre Oriente Próximo y el Norte de África, aun siendo claro que los problemas, desafíos y amenazas a la seguridad son diferentes en ambas zonas⁴¹. A pesar de que las revoluciones árabes y las progresivas guerras en Libia, Siria e Irak han potenciado la expansión del terrorismo, del crimen organizado (junto con su simbiosis) y de las olas de refugiados, esta amenaza es previa a esta dinámica, con su propia lógica y desarrollo en el Norte de África (Argelia sobre todo) y el Sahel y su expansión en sus periferias por la acción de grupos como Boko Haram. En este sentido, a partir de 2002-2004 ya había iniciativas cooperativas contraterroristas, lideradas por EEUU, como la *Pan-Sahel Initiative* en 2003 y la TSCTI (Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative)⁴², y, principalmente, desde la aparición de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)⁴³ en 2005, la zona adquiere una dinámica propia en términos de amenaza terrorista, grupos insurgentes y crimen organizado transnacional. El gran problema, además, ha sido la falta de cooperación

⁴⁰ Corresponde a sus siglas en inglés. De acuerdo con la definición adoptada por el Banco Mundial: “The Middle East and North Africa (MENA) is an economically diverse region that includes both the oil-rich economies in the Gulf and countries that are resource-scarce in relation to population, such as Egypt, Morocco, and Yemen. The region’s economic fortunes over much of the past quarter century have been heavily influenced by two factors – the price of oil and the legacy of economic policies and structures that had emphasized a leading role for the state. With about 23 percent of the 300 million people in the Middle East and North Africa living on less than \$2 a day, empowering poor people constitutes an important strategy for fighting poverty. Through a combination of analytical, advisory, and lending services, the Bank aims to provide poor people with the necessary skills, resources, and infrastructure to improve the quality of their lives. The MENA Region includes: Algeria | Bahrain | Djibouti | Egypt | Iran | Iraq | Israel | Jordan | Kuwait | Lebanon | Libya | Malta | Morocco | Oman | Qatar | Saudi Arabia | Syria | Tunisia | United Arab Emirates | West Bank and Gaza | Yemen”. *Banco Mundial*, 28 de noviembre de 2014.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,menuPK:247619~pagePK:146748~piPK:146812~theSitePK:256299,00.html>

⁴¹ Véase 2.2. Rethinking the EU’s approach towards North Africa and the Middle East (MENA). Strategic Review - The European Union in a changing global environment - Executive summary.

<https://europa.eu/globalstrategy/en/strategic-review-european-union-changing-global-environment-executive-summary>

⁴² García Cantalapiedra, David. “La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de EEUU hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética”. RIE. ARI n° 53/2007.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d72763804f01876dbd0cfd3170baead1/ARI53-2007_Garca_Cantalapiedra_AFRICOM EEUU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d72763804f01876dbd0cfd3170baead1

⁴³ Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), es una organización que se crea en el año 1997, de origen argelino, como escisión del denominado Grupo Islámico Armado. Desde sus inicios ha sido vinculado con la Yihad Islámica, y en el año 2006 se vinculó con Al Qaeda. AQMI sigue siendo, principalmente en Argelia, una entidad criminal, donde las conexiones entre grupos armados, ex-combatientes, señores de la guerra, y milicias, se encuentran en un punto de unión entre la delincuencia y el terrorismo. Ammour, L. D. “Les défis de sécurité dans la zone saharo-sahélienne et leurs répercussions dans la région méditerranéenne”, ponencia presentada en el IX Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. *Una visión compartida para el Mediterráneo y su vecindad*, organizado en Barcelona por CIDOB y Ministerio de Defensa. (25 de octubre de 2010), en http://www.sedmed.org/analisis_ssm/documents/semIX/laurence_aida_ammour.pdf



entre los estados de la zona y la corrupción que ha facilitado la expansión de estas amenazas⁴⁴.

En paralelo a la revisión estratégica, la UE comenzó la reevaluación de la política de vecindad, produciendo un documento de la Comisión Europea y la Alta Representante para la UE en Política Exterior y Seguridad, que intentaba ajustar la filosofía, los mecanismos y medios de la ENP a la nueva situación en la periferia de la UE. De este modo, se ha aumentado el alcance del área de interés de la ENP a las periferias de la periferia de la UE, y ha dado un mayor papel a las cuestiones de seguridad dentro de esta reforma, incluyendo los temas de terrorismo, radicalización y crimen organizado⁴⁵. En este sentido, todavía se da un tratamiento muy separado, aunque la naturaleza y dinámica de estas amenazas es diferente en Oriente Medio y en el Norte de África-Sahel. También seguía manteniendo la inclusión de los estados del ámbito europeo con los de Oriente Medio y el Norte de África, a pesar de que se llevan a cabo subdivisiones internas para los estados europeos (Eastern Partnership (EaP), y para los estados del Mediterráneo (Unión para el Mediterráneo), la EU Regional Strategy for Syria and Iraq, el nuevo Regional Development and Protection Programmes (RDPPs) in North Africa and the Horn of Africa, y la cooperación con Turquía, Ucrania, la Liga Árabe, la Unión Africana o el Consejo de Cooperación del Gofu⁴⁶.

Así, la estrategia global europea de 2016 vuelve a establecer como una de las áreas prioritarias para la UE la zona MENA. Paradójicamente no habla de la política de vecindad; sigue uniendo Oriente Medio con el Norte de África y el Sahel, y aunque realiza una unión de Norte de África, África Occidental y Sahel con la nueva visión de *spill over* de la política de vecindad, sigue complicando los enfoques y las estrategias al incluir en la visión global el problema palestino-israelí, Turquía y los estados del Golfo. A pesar del papel de algunos Estados en la financiación de grupos terroristas en Libia, los desafíos y amenazas que se producen en la zona, necesitan un tratamiento separado. Por un lado en términos de estrategia, y, por otro, en lo referente a medios, si se quiere ser operativo y contar con mecanismos reales que faciliten la resolución de problemas y conflictos. La cuarta prioridad del punto dedicado a MENA, establece finalmente los siguientes postulados (ya planteados previamente en el Plan de Acción del Sahel): "...systematically addressing cross-border dynamics in North and West Africa, the Sahel and Lake Chad regions through closer links with the African Union, the Economic Community of Western African States (ECOWAS) and the G5 Sahel"⁴⁷.

5. Una necesaria redefinición

La UE se enfrenta a una complicada situación internacional y del contexto geoestratégico, con factores tanto endógenos como exógenos: el Brexit, la situación y evolución del conflicto entre Rusia y Ucrania, así como la convulsa situación en Turquía, que se perfila como un socio cuanto menos poco fiable, en un sistema internacional más anárquico y con mayor incertidumbre. Así la UE se enfrenta a una periferia de una región cada vez más compleja: el espacio geopolítico actual integra no solo su 'vecindario tradicional', sino que también se incluyen una serie de Estados que comprenden una proximidad geográfica fuertemente conectada con la UE que, a su vez, se proyecta a otras áreas más extensas, que están ligadas

⁴⁴ Véase Barras Raquel y García David: "Hacia un nuevo y diferente "Flanco Sur" en el Gran Magreb-Sahel". Revista UNISCI / UNISCI Journal, Nº 39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>

⁴⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: the European Agenda on Security*, COM (2015) 185 final.

⁴⁶ EC/HR. Review of the European Neighborhood Policy. Brussels. JOIN (2015) 50 final.

⁴⁷ *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. p. 34-36 en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf



igualmente a los intereses vitales de Europa, como son: el Sahel, el Cuerno de África, Oriente Medio, Asia Central, el Ártico, así como otras rutas marítimas adyacentes. En otro orden de cosas, es importante señalar a qué tipo de amenazas debe hacer frente la UE, para poder estipular las medidas perfiladas para combatirlas. Así, entre las principales amenazas presentes en la zona del Norte de África y el Sahel, destacan entre otras, los estados frágiles, el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración irregular, así como otras actividades delictivas, asociadas con la delincuencia organizada transnacional, que tienen fuerte presencia en la zona y que son amenazas en constante evolución⁴⁸.

Asimismo y tal y como se ha señalado en la introducción, consideramos que, a pesar de que la Estrategia parte de un diagnóstico correcto respecto a la evolución de las amenazas, su naturaleza híbrida, así como su creciente interacción para la seguridad europea en su conjunto, sin embargo, al tomar como punto de partida la estrategia de 2003, y el establecimiento de la política de vecindad (ENP), y de acuerdo con lo establecido en la nueva Estrategia, al observar que se repite el mismo esquema en la Estrategia de 2016, consideramos que la concepción misma de ENP, es errada, ya que este mecanismo no puede ser ya el instrumento marco único hacia la periferia de la UE para establecer la política exterior y de seguridad de la UE. Desde este punto de vista, produce grandes desequilibrios la inclusión de toda la periferia, esto es, Este de Europa-Asia Central-Cáucaso y toda la cuenca mediterránea y Oriente Medio en este mismo marco. Es necesario redefinir la política de vecindad de la UE sobre el Norte de África y el Sahel, tanto en términos geográficos como en términos estratégicos. Por lo tanto es necesario identificar los cambios que se han producido en la región, y, en el mismo sentido, es importante examinar qué está ocurriendo en la zona y qué estrategia se puede implantar de forma realista, que sea operativa, y si responde o no a las necesidades actuales en términos de seguridad.

5.1 En términos geográficos. Definición del espacio Gran Magreb-Sahel.

La parte sur de la ENP tiene un diseño que, sobre todo en términos de seguridad, no responde a las necesidades globales de una zona que incluye Norte de África y Oriente Medio (zona MENA) cuando claramente las dinámicas en Norte de África y Oriente Medio son muy dispares al menos y, en el caso de la primera, desbordan sus instrumentos como la zona geográfica estipulada. La visión MENA corresponde casi exactamente con el concepto acuñado por EEUU del “Gran Oriente Medio”, que respondía a la visión e intereses de EEUU en el área. La pérdida paulatina de la presencia e influencia de la UE en su periferia se ha convertido asimismo, en un espejismo, ya que la UE se había apoyado en la autoridad e influencia incontestable de la que EEUU gozaba en la zona previamente desde el final de la Guerra Fría. De este modo, y una vez que EEUU ha modificado su política y/o ha perdido su reconocida superioridad, la UE, además de ver reducidos sus recursos y haber llevado a cabo políticas equivocadas, se encuentra en una situación en la que es incapacidad de estructurar el área donde tiene que proyectar su influencia y capacidades.

En otro orden de cosas, y como ya hemos señalado previamente, no se puede hablar ya solo de Magreb o Norte de África, sino que necesariamente hay que introducir una ampliación geográfica que incluya el Sahel, al menos en términos de una visión de la seguridad comprensiva. En este sentido, la creación de una estrategia para el Sahel desgajada del Magreb fue una solución sesgada, incompleta y tardía (2015), que no comprendía la expansión de amenazas a la seguridad desde Mauritania hasta Libia/Chad y desde el

⁴⁸ Paola Monzini, P., Abdel Aziz, Nourhan, Pastore, Ferruccio.: “The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean”. *Istituto Affari Internazionali (IAI)*. octubre 2015, en http://www.iai.it/sites/default/files/newmed_monzini.pdf



Mediterráneo hasta Burkina-Faso/Nigeria. La unión de espacios sub-gobernados, la corrupción, el crimen organizado y terrorismo es la principal amenaza a la que se enfrenta la UE y sus estados miembros en el Gran Magreb. A este respecto es importante señalar que se está conformando un nuevo ‘flanco sur’ en la vecindad directa de los países del sur de Europa, cuyas principales características son, entre otras, gobiernos débiles o frágiles (ausencia de gobiernos efectivos que dan lugar a los denominados espacios subgobernados), corrupción endémica, pobreza generalizada, ausencia de libertades, tensiones comunitarias y étnicas, y proliferación de armamento. Junto a ello, el aumento de la actividad extremista en la región del Sahel-Sáhara a partir de 2005 ha ido en paralelo con el crecimiento de las redes de crimen organizado transnacional en dicha región. Aunque hay un intenso debate sobre su relación, intensidad e impacto, es una dinámica innegable en esta zona. La UE no tiene realmente una política unificada Magreb-Sahel y, en términos de crimen organizado y terrorismo, y el Sahel no se puede separar del Magreb. Hay una comprensión limitada y parcial del problema tanto en términos de amenazas como en soluciones viables, ampliado irremediamente por la acción de Boko Haram y desbordando la visión, proyección y estrategia de la UE. A pesar del ‘Sahel Regional Action Plan 2015-2020’⁴⁹, ya analizado anteriormente, las medidas tomadas son reducidas, muy recientes y probablemente insuficientes y tardías desde el punto de vista de la dinámica y sinergia entre terrorismo-crimen organizado en un contexto de corrupción. La UE sigue manteniendo un enfoque seguridad-desarrollo, básicamente en una concepción de seguridad humana, a pesar de que este enfoque es altamente discutible para enfrentarse a este tipo de amenazas. En lo que respecta al peso específico de Europa como actor en la región, gran parte de esta problemática estratégica se debe a la menor capacidad y peso de los Estados del sur de la UE en detrimento de los del centro y del norte de Europa, además de visiones aún muy nacionales a la hora de relacionarse con el área.

5.2 En términos estratégicos

Una vez analizadas las cuestiones relativas a la concepción puramente geográfica de la estrategia, pasamos a analizar qué propone la estrategia en términos meramente estratégicos. En primer lugar es necesario subrayar que la región en sí misma tiene un interés vital en términos geoestratégicos, por su relevancia en el ámbito energético⁵⁰, de recursos naturales, así como en el migratorio debido a su creciente peso demográfico⁵¹ y de posicionamiento en el tablero mundial. Por otro lado, es crucial señalar lo que está ocurriendo en la zona (Norte de África y Sahel) y qué propone la estrategia como medidas a implantar, si responde o no a las necesidades actuales, y si se parte de postulados realistas, al tratarse de algo tan ambicioso. En este sentido, parece difícil alinear a los actores de Bruselas y a los Estados Miembros en una estrategia que guíe tanto la política de seguridad europea como la política y acción exterior⁵². En estos términos es importante señalar que la UE es, ante todo, un actor en materia económica y política, habiendo iniciado el camino en el campo de la defensa recientemente, debido a las continuas obstrucciones y cortapisas del Reino Unido y también de Estados Unidos. Por ello, presenta ciertas carencias en lo que respecta a sus capacidades militares si lo comparamos con la OTAN. Asimismo, la UE debe hacer frente a la influencia endémica del peso del interés nacional. Adicionalmente, es importante subrayar la influencia

⁴⁹ *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*. Bruselas, 20 de abril de 2015 (OR. en) 7823/15, en http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/04/st07823-en15_pdf/

⁵⁰ Ver De Quinto, Javier: “La energía como factor determinante de las relaciones políticas y económicas UE-Oriente Medio” *UNISCI Papers* nº 32, junio de 2005.

⁵¹ Para un análisis demográfico en profundidad sobre los países del Magreb ver, Marquina, Antonio. (ed): *Una devastación incipiente: la seguridad alimentaria en el Magreb*. Madrid, UNISCI, 2013.

⁵² Gavas Mikaela, Hackenesch, Christine, Koch, Svea, Mackie James and Maxwell. Simon: “The European Union’s Global Strategy: putting sustainable development at the heart of EU external action”. *European Think Tanks Group*. Enero 2016, p. 1, en www.ettg.eu



que los acontecimientos enmarcados dentro de las primaveras árabes han tenido para la propia ENP, y como por ejemplo, estos hechos han contribuido a reforzar el Instrumento Europeo de Vecindad 2014-2020, esto es, la parte financiera de la ENP, con un presupuesto de 15.400 millones de euros⁵³. Precisamente este instrumento, es concebido como uno de los puntos fuertes de la acción exterior de la UE. Cabe destacar que en lo que respecta a su vecindario, y también al vecindario sur⁵⁴, la UE sigue siendo el mayor donante y emisor neto de fondos (y se prevé que siga siéndolo)⁵⁵, al tiempo que sigue priorizando unos temas (en particular, derechos humanos y justicia, sociedad civil, educación y empleo juvenil, desarrollo económico, cambio climático, etc.⁵⁶) que se perciben muy lejanos de la realidad existente en la mayoría de los países de la ribera sur del Mediterráneo que forman parte de la ENP. Estos instrumentos se implementan a través de una red de programas bilaterales (realizados con cada país), así como con el programa denominado Cross Border Cooperation⁵⁷. El siguiente mapa muestra los países de la región del Mediterráneo con los que la UE coopera en el seno de la ENP, y que es actualmente uno de los pilares fundamentales de la política exterior de la UE hacia la región⁵⁸.

⁵³The European Neighbourhood Instrument (ENI). *EU Neighbourhood Info Centre* en http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=402#SixENItargets

⁵⁴Schumacher, Tobias: "Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition". *CEPOB - College of Europe Policy Brief series*. Enero 2016. En https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/schumacher_cepob_1-16.pdf

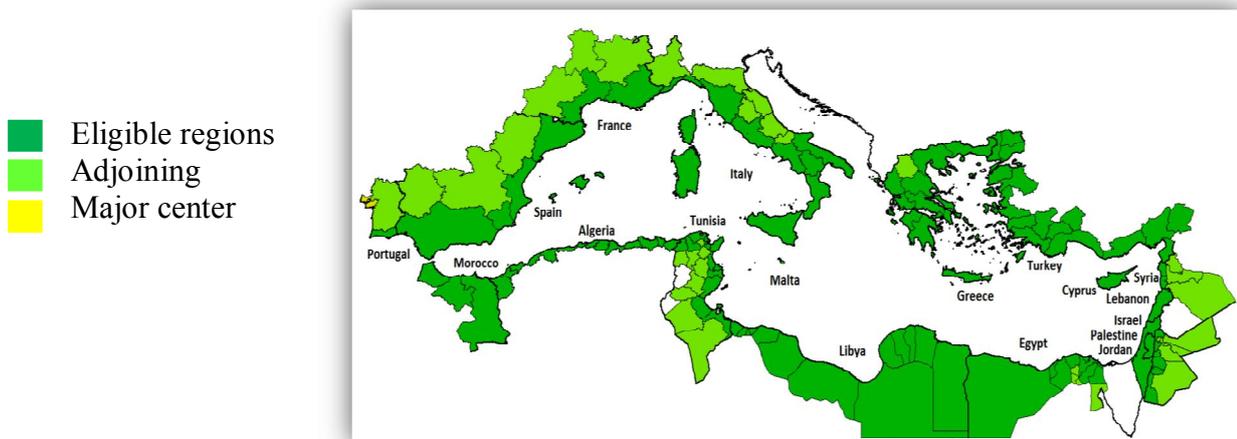
⁵⁵"The European Union is the world's largest donor of development and humanitarian aid, and that will not change. The Sustainable Development Goals can drive reform of the international system by offering an opportunity to address many problems in one process: namely insecurity, poverty, under-development, climate change and uncontrolled migration. And, ultimately, we seek a system that ensures that everybody gets his or her fair share of the benefits of globalization". Declaraciones del Presidente Donald Tusk, en la 71ª Sesión de la Asamblea General de la ONU. 21 de septiembre de 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/21-tusk-speech-unga/>

⁵⁶Los 6 objetivos del Instrumento de la Política de Vecindad son: "(1) Fostering human rights and fundamental freedoms, the rule of law, equality, sustainable democracy, good governance and a thriving civil society. (2) Achieving progressive integration into the EU internal market and enhanced co-operation including through legislative approximation and regulatory convergence, institution building and investments. (3) Creating conditions for well managed mobility of people and promotion of people-to-people contacts. (4) Encouraging development, poverty reduction, internal economic, social and territorial cohesion, rural development, climate action and disaster resilience. (5) Promoting confidence building and other measures contributing to security and the prevention and settlement of conflicts. (6) Enhancing sub-regional, regional and Neighbourhood wide collaboration as well as Cross-Border Cooperation", en http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=402#SixENItargets

⁵⁷The European Neighbourhood Instrument. ENI CBC Med 2014-2020, en <http://www.enpicbmed.eu/enicbmed-2014-2020>

⁵⁸*Cross Border Cooperation withing the European Neighbourhood Instrument. Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020*. European Commission, 17 de diciembre de 2015. Decision No C(2015) 9133, en http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/jop_eni_cbc_med_2014-2020_adopted_modified_financial_tables_19.12.2015.pdf

Figura 2. Mapa del área de cooperación de la ENP



Fuente: European Union: http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/jop_eni_cbc_med_2014-2020_adopted_modified_financial_tables_19.12.2015.pdf

A pesar de estos instrumentos presentes y paralelos a la acción exterior de la UE, la nueva estrategia de 2016, plantea una formulación de una política exterior más acorde con las realidades, los procesos y las sinergias que actualmente están presentes en el Magreb y en el Sahel. En este sentido, muchos de los fenómenos presentes en nuestra zona de estudio, como el terrorismo, el crimen organizado o el tráfico ilegal de seres humanos no tienen parangón con lo que actualmente está ocurriendo en la península arábiga (exceptuando la presencia de algunos grupos terroristas) por lo que es importante una definición clara y concisa en términos geográficos, estratégicos y de seguridad. En este sentido, la PCSD debería de identificar los intereses de la UE en la zona, crear una estrategia de seguridad para la misma, y asignar recursos suficientes diferenciados de los dedicados a otras áreas de la periferia europea. La desestabilización de los estados de la zona que cayeran en situaciones como la de Libia o Malí sería desastrosa para la UE, y más concretamente para España y otros estados del sur de la UE. A este respecto, puede tomarse como ejemplo la posición estadounidense, que mantiene sus mandos claramente diferenciados (mando europeo, AFRICOM, y mando central, donde incluye Oriente Medio).

6. ¿Por qué hacía falta una nueva Estrategia?

Para entender el porqué de una nueva estrategia, estas declaraciones son aclaratorias: “The world has changed so much since our current strategy of 2003. It is an excellent one, but from a completely different world; a world that allowed the European Union to say that it had never lived in such a secure and prosperous environment. Clearly this is not the case today anymore”⁵⁹. Así, el lanzamiento de la Estrategia de Seguridad ha sido una respuesta de adaptación por parte de la Unión Europea y de las propias instituciones europeas al nuevo panorama internacional, que se ha modificado de forma radical desde el lanzamiento de la anterior estrategia en el año 2003 – y su posterior revisión en el año 2008-. Esta actualización viene determinada por el mandato explícito del Consejo Europeo, de diciembre de 2013⁶⁰; así como las conclusiones del Consejo sobre Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) del

⁵⁹ Keynote address by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Conference "The EU's Contribution to Global Rules: Challenges in an Age of Power Shifts." La Haya, 8 diciembre de 2015, en http://eeas.europa.eu/documents/hrvpatthehague081215_en.pdf

⁶⁰ Conclusiones de los Consejos Europeos del 19-20 de diciembre de 2013. Bruselas, 19 de diciembre de 2013 (OR. en), en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf



18 de mayo⁶¹ y del Consejo Europeo del pasado 25 y 26 de junio de 2015⁶². En particular, se estableció que debía ser presentada una Estrategia Global de la Unión sobre política exterior y de seguridad, no más tarde del mes de junio del año 2016. En los mismos términos, el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, anunció, en sus orientaciones políticas de 2014, la necesidad de trabajar “por una Europa más fuerte en materia de seguridad y defensa”⁶³. Asimismo, y más recientemente, Juncker ha vuelto a reafirmar la política de seguridad de la UE, encauzándola “hacia una defensa global, realista y creíble en la UE”, tal y como sugiere el encabezamiento del documento elaborado por París y Berlín⁶⁴. Esta propuesta se realiza en un contexto de un degradado ambiente de seguridad, tras la salida de Reino Unido de la UE. Del mismo modo parece importante señalar por qué hace falta una nueva estrategia. En este sentido, la propia UE considera que:

“Our world today is more connected, contested and complex. This makes our global environment more unpredictable, creating instability and ambiguity, but also leads to new opportunities. In the European Union's neighborhood a set of concurrent and heightened crises create an arc of instability. This will have implications for the Union and the wider world for many years to come. The European Union needs to take a fresh look at this uncertain environment, in which opportunities and challenges coexist. An EU Global Strategy on Foreign and Security Policy will enable the Union to identify a clear set of objectives and priorities for now and the future”⁶⁵.

Se puede, por tanto, resaltar que la UE es capaz, de forma acertada, de enumerar, definir y entender que el sistema internacional, en lo que a cuestiones de seguridad se refiere, ha cambiado y nos encontramos en la actualidad ante un momento donde todo el mundo está interconectado, en términos de dependencia, conectividad, migraciones, ciudadanía así como desarrollo. En consecuencia, y en los mismos términos, el planeta es hoy un espacio más complejo, en tanto en cuanto estas interdependencias se producen; y, al mismo tiempo es hoy un lugar más anárquico, sustentando por un lado, en una serie de incertidumbres, respecto a cuestiones y actores sólidos en el pasado: el futuro político de EEUU, con las elecciones en el mes de noviembre de 2016; el auge y posible liderazgo de determinadas potencias, como pueden ser China o India; el posicionamiento de Rusia y las implicaciones directas sobre la UE derivadas de su política exterior; la incipiente recuperación económica; así como la situación global respecto a temas capitales como la energía, el agua y otros recursos, que no permiten augurar los siguientes estadios en lo que a la política internacional se refiere. En lo que respecta al Mediterráneo, la situación es similar:

“Changes in the global balance of power will be reflected in the Middle East as well. China has adopted a policy of close relations with resource -rich states in Africa and the Gulf region. Russia has also been trying– rather successfully, one

⁶¹ *Conclusiones del Consejo sobre política común de seguridad y defensa (PCSD)*, mayo de 2015 [Consilium 8971/15].

⁶² *Conclusiones del Consejo Europeo, junio de 2015 [EUCO 22/15]*, en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/06/25-26/>

⁶³ Juncker Jean-Claude “Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático”. *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea*. Discurso como candidato al cargo de Presidente de la Comisión Europea Estrasburgo, 15 de julio de 2014, en https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_es.pdf

⁶⁴ Paris and Berlin push for tighter defence co-operation. *Financial Times*. September 12, 2016, en <https://www.ft.com/content/fd637b0e-7913-11e6-97ae-647294649b28>

⁶⁵ De acuerdo con la exposición que aparece en la propia Web de la estrategia: <https://europa.eu/globalstrategy/en>



might add -to re-gain some of its past influence in the region, and India is expected to make its presence more felt in the future”⁶⁶.

Asimismo, la UE considera de forma adecuada que el mundo hoy es un lugar de profundas controversias. En este sentido, consideramos importante destacar los numerosos conflictos existentes a lo largo y ancho del globo, tanto en el norte de África, el Magreb y Oriente Medio, como en el Este, así como el posicionamiento geopolítico de diversas potencias, que generan a su vez nuevas crisis y nuevas disputas. En este sentido, el sistema internacional hoy cuenta con muchos más actores, menos y peor liderazgo, y una agenda más compleja que en el pasado. Es importante señalar asimismo que, a pesar de la correcta identificación del estado de la cuestión, la nueva estrategia ofrece quizá un punto de optimismo en tanto en cuanto considera que cuenta con una serie de capacidades que en la realidad no posee, tal y como se desprende del siguiente párrafo:

“The European Union will promote peace and guarantee the security of its citizens and territory. This means that Europeans, working with partners, must have the necessary capabilities to defend themselves and live up to their commitments to mutual assistance and solidarity enshrined in the Treaties”⁶⁷.

Es evidente que, hoy por hoy, la UE no tiene los mecanismos precisos para hacer frente a las amenazas que previamente ha identificado, y que debe valerse, tal y como se menciona, de sus aliados y socios, en particular en lo que respecta a la OTAN. En este contexto, cobra importancia el concepto de “autonomía estratégica” en virtud del cual la UE debería ser capaz de protegerse a sí misma, al tiempo que debería poder responder a crisis externas y ayudar a terceros. En este sentido, es importante subrayar que se trata más de un *wishful thinking* por parte de la UE que de una posibilidad real, al menos en el momento actual.

Por otro lado, la estrategia de 2016, incluye, en la línea de otros ámbitos de seguridad, como la OTAN, el término resiliencia, en particular, la referida a las sociedades. En los mismos términos, y tal y como se señala desde fuentes nacionales, la “idea de resiliencia constituye el concepto central en el que descansa la Estrategia. Ésta la define como la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportar y recuperarse de crisis internas e internacionales, partiendo de la base de que esta capacidad sólo es posible desde la existencia de un nivel mínimo de democracia, de estado de derecho y de desarrollo sostenible”⁶⁸. A este respecto, consideramos que este término únicamente está siendo usado de forma extensiva en el ámbito de la seguridad, (al igual que en su día se acuñó la expresión ‘seguridad humana’), como si fuese un mecanismo en sí mismo con el que las propias sociedades cuentan (algo tangible). En este sentido se dice:

“Precisely because resilience is rather new concept in the European jargon, it will require some fine-tuning and clarification in the implementation of the strategy. If the EU assumes that the Middle East, North Africa and adjacent regions are likely to project instability in the years to come, a strategy of resilience should consider

⁶⁶ Dokos Thanos (ed.): “The Eastern Mediterranean in 2020: Possible Scenarios and Policy Recommendations”, *Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)*, 2016, en <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2016/04/%CE%9D%CE%BF-26-The-Eastern-Mediterranean-in-20201.pdf>

⁶⁷ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Junio de 2016, p. 17, en

https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

⁶⁸ López-Aranda, Ricardo: “La Estrategia global de la UE en tres conceptos. Reflexiones Exteriores”, *Blog del MAEC* (13-julio-2016), en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx>



mechanisms of early warning and targeted support to specific territories or sectors in the EU itself⁶⁹.

Cabe subrayar por tanto, que la aproximación y el sufrimiento directo de las sociedades civiles europeas, en lo que a su aproximación a las amenazas a la seguridad se refiere, expone de forma manifiesta la incapacidad de prevenir las amenazas, y por tanto de defender a las sociedades, incluyendo una concepción relativa a la capacidad de absorción por parte de la sociedad europea y los Estados, dando por hecho que no hay otros mecanismos más proactivos y preventivos ante las amenazas, y dejarlo todo al albur de la capacidad de la sociedad en su conjunto para superar el sufrimiento (provocado por las diversas amenazas).

En el planteamiento de la Estrategia, la UE debe contribuir a la resiliencia tanto de los Estados Miembros como de su vecindario inmediato y de la comunidad internacional en su conjunto. Puede argumentarse que se trata de un concepto más defensivo que transformador, pero también es cierto que el propio concepto integra la idea de reforma, interna e internacional⁷⁰.

En definitiva, el análisis que se realiza del cambio acaecido en el sistema internacional, consideramos que es apropiado, si bien, a la hora de abordar la estrategia en sí, esto es, la concepción de los espacios y de los instrumentos, consideramos que la EU ha errado en sus planteamientos hacia el Norte de África y el Sahel, no tanto en la identificación de las amenazas: “terrorism and violence plague North Africa and the Middle East”⁷¹, como en la implementación de la estrategia misma. Se considera que “muchos de los desafíos actuales para la paz, la seguridad y la prosperidad tienen sus raíces en la inestabilidad de la vecindad inmediata de la UE y en las formas cambiantes que adoptan las amenazas”⁷².

En otro orden de cosas, es importante subrayar la percepción que desde los países de la vecindad sur se tiene de las políticas emprendidas por la UE. La siguiente figura muestra la catalogación realizada por parte de los países receptores, que han supuesto “warning signals to Brussels and to individual EU countries. By now, the EU and its member states should have a clear idea what policies they can or cannot adopt toward a region that in terms of size, economic potential, and strategic relevance is just as important as Europe’s Eastern neighbors”⁷³.

⁶⁹ Soler i Lecha, Eduard y Tocci, Nathalie: “Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and north Africa”, *Opini3n*, 424, julio 2016, CIDOB, p. 3, en http://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/mediterraneo_y_orient_e_medio/implications_of_the_eu_global_strategy_for_the_middle_east_and_north_africa

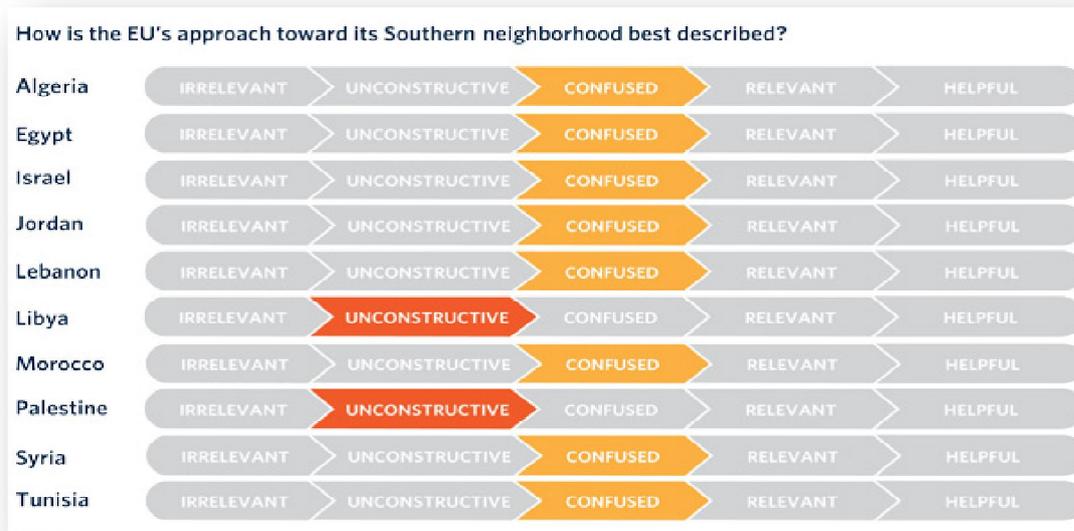
⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy*. Junio de 2016, p. 13., en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

⁷² *Comunicaci3n conjunta sobre la lucha contra las amenazas hibradas. Una respuesta de la Uni3n Europea*. Bruselas, 13.4.2016 JOIN (2016) 18 final/2.

⁷³ Dempsey, Judy: “Europe Still Looking Backward at Its Southern Neighbors”, *Carnegie Europe*, 30 de marzo de 2016, en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63170>

Figura 3. Percepciones de los países del Mediterráneo sobre la política de la UE



Fuente: Carnegie Europe <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63170>

En particular, el cuadro ha sido elaborado con la información remitida por analistas de diferentes países, como Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez, que consideran que la política exterior europea hacia sus respectivos países, en una escala de funcionamiento, es, en la mayoría de los casos, “confusa”. De este modo, la aproximación de la UE hacia su vecindario sur, se traduce en ineficaz, a pesar de las medidas, los programas y los medios invertidos, en todos los ámbitos.

7. Conclusiones: ¿Qué habría que cambiar para que la Estrategia funcione?

Tras más de 20 años transcurridos desde el lanzamiento del Proceso de Barcelona y de las numerosas aproximaciones que realiza la UE hacia su vecindario sur, podemos afirmar que éstas no han sido todo lo eficaces que se esperaba, a la vista de la situación de inestabilidad que emana de la región. La presente estrategia, puede decirse que tampoco logra superar una serie de lugares comunes y de errores estratégicos, que como hemos analizado, se heredan de documentos estratégicos previos. En este sentido queremos subrayar que la política de la UE en su conjunto hacia el Mediterráneo no ha sido eficaz, ni en términos de seguridad, ni económicos, ni en el del desarrollo democrático. La debilidad de la UE a la hora de formular una política común hacia el Mediterráneo reside principalmente en los intereses divergentes de sus Estados Miembros, las diferentes preferencias y prioridades dentro de la UE y la disparidad de las percepciones de seguridad hacia la región.

La actual situación de repliegue de la UE, acrecentada por la crisis económica internacional, la incertidumbre respecto a las repercusiones del Brexit, así como la situación extrema de Siria y Libia, pone de manifiesto que los mecanismos emprendidos por la UE durante estas décadas no han dado resultados positivos. Así, a pesar de que la UE ha tratado de realizar un amplio proceso de revisión de su política exterior y de sus herramientas, es importante que estas se adapten al escenario complejo y cambiante en que se ha convertido tanto el sistema internacional en su conjunto, como particularmente la región sur del Mediterráneo. Tras analizar la Estrategia de Seguridad de 2016, encontramos luces y sombras.



Así, consideramos que esta Estrategia realiza una mejor definición de los espacios geográficos, ya que comprende de alguna manera la complejidad del mundo actual, algo que no se logró perfilar en la Estrategia de 2003. Adicionalmente consideramos beneficioso que finalmente la UE consiga entender que su interés vital y su futuro en términos de seguridad, pasa inevitablemente por el sur. Asimismo consideramos positiva que la UE logre analizar las amenazas y las evoluciones que han sufrido desde el año 2003, en cuestiones como la simbiosis del crimen organizado y el terrorismo, por ejemplo.

Por el contrario, advertimos ciertos errores, asociados principalmente a la aceptación de determinados lugares comunes, previsiblemente como inercia de la propia Estrategia de 2003. Así, consideramos inapropiadas las aproximaciones a conceptos como multilateralismo, o la concepción misma de la UE como actor global (por considerarla poco realista).

Adicionalmente, consideramos que la Estrategia no profundiza en los temas de forma exhaustiva. En este sentido, en la mayoría de los apartados, se espera que la estrategia, una vez que enumera los problemas amplíe y profundice de alguna manera en los instrumentos y las medidas que se van a implementar frente a los mismos, esto es, en las soluciones. Por el contrario, no aporta ninguna solución al respecto, o un punto de partida sobre qué se debe hacer ante esos problemas, por lo que consideramos que es incompleta, o meramente enunciativa.

Otro aspecto a destacar es que, en lo referente a Libia, puede decirse que eluden cualquier tipo de responsabilidad o liderazgo en favor de la OTAN. Así, se entiende que tras el Brexit, la UE ha visto desvanecidas sus capacidades operativas⁷⁴. En este sentido habrá que ver en qué situación quedan los Battlegroups, de los que Reino Unido formaba parte.

En otro orden de cosas, en lo que respecta al crimen organizado, habría que plantearse la lucha contra esta lacra de forma integral. Así, para atacar los conglomerados y redes de crimen organizado transnacional, en simbiosis con el terrorismo, sobre todo en la región del Sahel, debería plantarse una cooperación reforzada permanente, principalmente con Francia, aprovechando la extensa presencia del país galo en la zona; cabe recordar que esto será una tarea ardua, debido a la alta divergencia de intereses entre los propios Estados de la UE hacia la región.

A nivel de la Unión, consideramos que es necesario abordar el controvertido debate sobre el incremento del presupuesto para seguridad y defensa, ahondando en la cuestión de la cooperación en inteligencia, y, particularmente, en la cuestión de la cooperación real entre países de la UE. Aquí sería positivo la creación de un sistema 'five eyes' entre los países de la UE, creando en particular un núcleo duro, a imagen y semejanza de lo realizado por EEUU.

En los mismos términos, y señalando el hecho de que no existe de momento una cooperación efectiva de la UE con los países de la zona, y está por ver lo que dará de sí la cooperación con el G-5, sería importante buscar soluciones alternativas con los países de forma bilateral, aprovechando las relaciones especiales entre determinados países de sur de Europa con los países de la zona del Magreb y del Sahel.

Finalmente, teniendo en cuenta el análisis previo realizado a los documentos de trabajo, estrategias y revisiones, se hace palpable que la UE es capaz de hacer un buen análisis

⁷⁴ *Common Security Defence Policy. EU Battlegroups*, abril, 2013, en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf



sobre la situación de la seguridad, pero carece tanto de los medios, como de la voluntad política, para poner en marcha instrumentos reales y creíbles para hacer frente a las amenazas que asedian al viejo continente. Por tanto, será necesario que la UE en su conjunto tome conciencia sobre las amenazas a las que debe hacer frente y actúe en consecuencia estableciendo prioridades con realismo, con pragmatismo y con financiación, en consonancia con las declaraciones realizadas⁷⁵.

En concreto en lo que respecta al Norte de África y el Sahel no se prevén grandes cambios en cuanto a su concepción, ya que, tal y como se ha señalado anteriormente, la UE parte de unos postulados y unas concepciones geoestratégicas (espacio y estrategia) ancladas en el pasado y que requerirá más tiempo la modificación de esta visión y entender definitivamente que lo que acontece en el Magreb y en el Sahel, no está ocurriendo ya en el conjunto de la región MENA.

Bibliografía Seleccionada

Ammour, L. D. “Les défis de sécurité dans la zone saharo-sahélienne et leurs répercussions dans la région méditerranéenne”, ponencia presentada en el IX Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. *Una visión compartida para el Mediterráneo y su vecindad*, organizado en Barcelona por CIDOB y Ministerio de Defensa. (25 de octubre de 2010), en http://www.sedmed.org/analisis_ssm/documents/semIX/laurence_aida_ammour.pdf en Barras

Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95, en http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

Barras, Raquel y García Cantalapiedra, David: “Hacia un nuevo y diferente ‘flanco sur’ en el Gran Magreb-Sahel”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39, octubre 2015, pp. 17-32, en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>

Clinton, Hilary, ‘America’s Pacific Century’, *Foreign Affairs*, 11 de octubre, 2011, en <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea. Bruselas, 13.4.2016 JOIN (2016) 18 final/2.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: the European Agenda on Security, COM (2015) 185 final.

Common Security Defence Policy. EU Battlegroups, abril, 2013, en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf

Conclusiones de los Consejo Europeos del 19-20 de diciembre de 2013. Bruselas, 19 de diciembre de 2013 (OR. en), en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf

Conclusiones del Consejo sobre política común de seguridad y defensa (PCSD), mayo de 2015 [Consilium 8971/15].

Conclusiones del Consejo Europeo, junio de 2015 [EUCO 22/15], en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/06/25-26/>

Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020. Bruselas, 20 abril 2015.7823/15. Annex

⁷⁵ Alta Representante Federica Mogherini referidas a la ejecución de un *Implementation Plan on Security and Defence*.



Cross Border Cooperation withing the European Neighbourhood Instrument. Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020. European Commission, 17 de diciembre de 2015. Decision No C(2015) 9133, en http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/jop_eni_cbc_med_2014-2020_adopated_modified_financial_tables_19.12.2015.pdf

De Quinto, Javier: “La energía como factor determinante de las relaciones políticas y económicas UE-Oriente Medio” *UNISCI Papers* n° 32, (junio de 2005).

“Declaraciones del Presidente Donald Tusk, en la 71ª Sesión de la Asamblea General de la ONU”, 21 de septiembre de 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/21-tusk-speech-unga/>

Dempsey, Judy: “Europe Still Looking Backward at Its Southern Neighbors”, *Carnegie Europe*, 30 de marzo de 2016, en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63170>

Díez Alcalde, J. Mali: Decisiva y contundente reacción militar de Francia para frenar el avance yihadista. *Instituto de Estudios Estratégicos*, 06/2013, 23 enero de 2013, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA06-2013_Reaccion_de_Francia_en_Mali_JDA.pdf

Dokos Thanos (ed.): “The Eastern Mediterranean in 2020: Possible Scenarios and Policy Recommendations”, *Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)*, 2016, en <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2016/04/%CE%9D%CE%BF-26-The-Eastern-Mediterranean-in-20201.pdf>

EC/HR. Review of the European Neighborhood Policy. Brussels. JOIN (2015) 50 final. *Consejo Europeo. Conclusiones - 19 y 20 de diciembre de 2013*. Bruselas, 20 de diciembre de 2013, EUCO 217/13, pp. 2-11, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>

Eldholm, M.: *Brexit and the UK's future*. 19 de julio de 2015, Universidad de Oslo.

García Cantalapiedra, David (2004): *Peace through primacy: la administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una primacía imperial: geopolítica, recursos energéticos y guerra al terrorismo*. UNISCI Papers, n° 30, Madrid, UNISCI.

García Cantalapiedra, David. “La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de EEUU hacia África: gobernanza, contrterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética”. RIE. ARI n° 53/2007. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d72763804f01876dbd0cfd3170baead1/ARI53-2007_Garca_Cantalapiedra_AFRICOM EEUU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d72763804f01876dbd0cfd3170baead1

García Cantalapiedra, David. “Towards a European Global Strategy –what needs to be done?”, Seminar, EU Centre in Singapore. 22 August 2013. National University of Singapore, en <http://www.eucentre.sg/?p=4448>.

García Cantalapiedra, David: “Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World”, *EUSA Review* (Primavera 2013), pp. 15-17, en http://www.eustudies.org/files/eusa_review/Spring13.pdf

Gavas Mikaela, Hackenesch, Christine, Koch, Svea, Mackie James and Maxwell. Simon: “The European Union’s Global Strategy: putting sustainable development at the heart of EU external action”. *European Think Tanks Group*. Enero 2016, en www.ettg.eu

Guinea, Mercedes: “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-11GUINEA.pdf>

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Juncker Jean-Claude “Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático”. *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea*. Discurso como candidato al cargo de Presidente de la Comisión Europea Estrasburgo, 15 de julio de 2014, en https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_es.pdf



Keynote address by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Conference "The EU's Contribution to Global Rules: Challenges in an Age of Power Shifts." La Haya, 8 diciembre de 2015, en http://eeas.europa.eu/documents/hrvpatttheague081215_en.pdf

López-Aranda, Ricardo: "La Estrategia global de la UE en tres conceptos. Reflexiones Exteriores", *Blog del MAEC* (13-julio-2016), en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx>

López García Bernabé: "Paradojas y desafíos de las primaveras árabes". *Res Publica: Revista de Filosofía Política*, nº 30, 2013.

Marquina Antonio: "Los sucesos del norte de África y Medio Oriente y sus implicaciones en la seguridad mundial", *Cuaderno de Difusión Pensamiento de Estado Mayor*, nº 33 (diciembre 2011) Santiago de Chile.

Mc Shane, D. *Brexit: How Britain Will Leave Europe*. Tauris, marzo de 2015.

Paola Monzini, P., Abdel Aziz, Nourhan, Pastore, Ferruccio: The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean. *Istituto Affari Internazionali (IAI)*. octubre 2015, en http://www.iai.it/sites/default/files/newmed_monzini.pdf

Morillas, Paul: "'Brexit': una mala opción para Europa". *Economía Exterior*, nº 76, primavera 2016, en <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/brexit-una-mala-opcion-para-europa/>.

OSCE: *Acta Final Helsinki*, 1975, en <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>

"Political & Security Partnership: Establishing a Common Area of Peace & Stability", *Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95*, en http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

Priego Moreno, A. "La primavera árabe: ¿una cuarta ola de democratización?". *UNISCI Discussion Papers*, nº26, pp. 75-93.

Real, Bénédicte (2011). "La cuestión de la representación única de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, pp. 555-571, en <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/34871/4/AEDI%2027-2011.pdf>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

The European Neighbourhood Instrument (ENI). *EU Neighbourhood Info Centre*, en http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=402#SixENITargets

Schumacher, Tobias: "Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition", *CEPOB - College of Europe Policy Brief series*, enero 2016, en https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/schumacher_cepob_1-16.pdf

Soler i Lecha, Eduard y Tocci, Nathalie: "Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and north Africa", *Opini3n*, 424, julio 2016, CIDOB, p. 3, en http://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/mediterraneo_y_orient_medio/implications_of_the_eu_global_strategy_for_the_middle_east_and_north_africa

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003. en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>



RUSIA Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

María Isabel Nieto¹

UNISCI/ Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

El presente artículo hace un recorrido de las relaciones de la UE y Rusia en la última década y constata el deterioro en las relaciones bilaterales. La Rusia de Putin se ha convertido en un jugador geoestratégico muy activo, con un comportamiento inquietante, rompiendo equilibrios de la escena internacional que se arrastraban tras el final de la guerra fría. Rusia es una prioridad de la política exterior y la seguridad europea en la nueva Estrategia Global de Seguridad, pero ha llegado a ser también un formidable competidor. Este aspecto tendría que haber vertebrado más esta sección de la Estrategia que no resulta convincente. Simultáneamente, la cuestión que no queda clara es qué instrumentos tiene la UE para la defensa de sus vecinos cuando pueda ponerse en cuestión la soberanía o la defensa territorial, cuestión que va más allá del apoyo a la resiliencia de estos vecinos.

Palabras clave: Putin, Rusia, UE, Estrategia Global de Seguridad de la UE, espacio post-soviético, Vecindad europea del Este

Title in English: Russia and the Global Security Strategy of the European Union

Abstract:

The present article reviews the relations between the EU and Russia in the past decade and shows the deterioration of the bilateral relations. The Putin's Russia has become a very active geostrategic player, with a worrying behaviour, breaking balances in the international scene established since the end of the Cold War. Russia is a priority in the Foreign and Security Policy of the European Global Security Strategy, but has become also a clear competitor. This last aspect is not sufficiently underlined in the Strategy and thus the strategic framework is not clear. In parallel, it is not clear in the Strategy which are the tools the EU has to defend its neighbourhood when their independence, sovereignty or territorial defence may be put in question. This question goes beyond the support to the resilience of those neighbours.

Keywords: Putin, Russia, EU, Global Security Strategy of the EU, post-soviet space, European Eastern Neighbourhood

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ María Isabel Nieto es profesora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (UCM), e investigadora de UNISCI. Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III (UC3M) y Asesora en Asuntos Europeos.

E-mail: maribelnieto@telefonica.net.

DOI:<http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53792>



1. Introducción: Rusia y la UE

La escena internacional de la década de los 90 viene marcada por el desmoronamiento y desmembración de la URSS y la consiguiente pérdida de influencia en el sistema internacional, el testigo recogido por la Federación Rusa, que emerge como sucesora del otrora imperio ruso, degradada ahora a una posición de potencia regional que busca reestructurarse en su identidad nacional, la guerra de los Balcanes, la guerra de Chechenia y la ampliación de la UE con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia en el año 1995. Mientras se consolida la hegemonía norteamericana (que en 1991 lidera la coalición internacional de 34 países –Rusia no se encuentra entre ellos- encargada de liberar Kuwait en la primera Guerra del Golfo), Rusia fracasa en sus intentos de fraguar nuevas estructuras y alianzas en materia de seguridad, como el germen de una “defensa unificada” con Ucrania - que se independiza como República en 1991-, Moldavia y Azerbaiyán -, o el control sobre el armamento nuclear de las repúblicas de Ucrania, Bielorrusia y Kazakstán, a lo que en principio se niega Ucrania”², que acabará sin embargo accediendo a deshacerse de su arsenal nuclear a cambio del compromiso ruso de respetar sus fronteras a través de la firma en 1994, junto con la otras dos ex-repúblicas, del Memorándum de Budapest sobre Garantías de Seguridad, por el que los Estados Unidos, Rusia y el Reino Unido reconocen la adhesión de estos países al Tratado de no Proliferación nuclear (TNP), Memorándum que quedará más tarde en papel mojado con la anexión de Crimea y Sebastopol por parte de Rusia. En esta década, mientras Rusia se empequeñece, la UE se amplía, y avanza como actor político de peso en el escenario internacional, iniciando el Consejo Europeo en diciembre de 1997, las negociaciones con diez países de Europa Central y Oriental que consolidarían su ingreso en 2004. Institucionalmente, la UE también está sujeta a grandes cambios respecto de sus Tratados fundacionales, y tras la guerra de los Balcanes, toma conciencia de la necesidad de dar algún paso relativo a la PESC, que se incorpora al acervo comunitario con el Tratado de Maastricht y se avanza con el Tratado de Ámsterdam firmado en 1997, con el que se pretende crear un espacio de seguridad, libertad y justicia común.

Las relaciones de la UE con la Federación Rusa en esta década son de cooperación, pero también de recelo. Las inversiones económicas y financieras europeas en el estado eslavo, que se materializan a través del programa TACIS, créditos del FMI y del Banco Mundial, no son nada desdeñables y vienen a paliar la situación precaria en la que se encuentra Rusia ante el deterioro político, económico y social que arrastra. Se produce incluso el reconocimiento por parte de Occidente de un área de influencia rusa sobre la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y se favorece su incorporación en organismos internacionales destacados como el G-8, primero como socio en 1997 y posteriormente como miembro de pleno derecho a partir de 2002. A cambio, la Federación rusa ofrece “seguridad” respecto de las fronteras de sus países vecinos, y no se opone, en este período, a la ampliación de la UE respecto de los países de Europa Central y Oriental, los países bálticos y la Europa de los Balcanes. También en 1991 Rusia ingresa en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte.

Desde el punto de vista formal, la Declaración Política firmada por los Presidentes de Rusia, el Consejo Europeo y la Comisión Europea en Bruselas en noviembre de 1993 suministra las bases para "un diálogo político permanente y un sistema de consultas periódicas a diferentes niveles sobre todo el espectro de los asuntos políticos, económicos y otros temas de interés mutuo"³.

² Serra, Francesc. (2005): *Rusia la otra potencia europea*, Barcelona, Fundació CIDOB, p. 105.

³ Véase Comentario de la Declaración forma literal en la nota de prensa de la Comisión Europea, en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-104_es.htm.



Aunque el Acuerdo de Comercio y Cooperación de 1989 con la URSS sigue todavía constituyendo el marco formal de las relaciones entre la Comunidad Europea y Rusia, es el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) firmado en Corfú en junio de 1994 el que cubrirá, una vez ratificado, una amplia gama de relaciones comerciales y económicas entre la Comunidad Europea y Rusia. Establecerá un diálogo político y colocará en el centro de la relación el respeto por los derechos humanos y por el proceso democrático. El Acuerdo Interino, una vez firmado, aplicará las disposiciones del AAC relativas al comercio. Pero es en 1997 con la firma de un Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC)⁴, inicialmente en vigor por un período de 10 años que posteriormente se ha extendido sobre una base anual, cuando la UE reconoce a Rusia el estatus de *socio estratégico*. Los objetivos de este acuerdo son básicamente el diálogo político, el apoyo a la consolidación de la democracia y a la transición a la economía de mercado y el impulso del comercio y la inversión. Con este nuevo marco se pretende “crear las condiciones necesarias para que en el futuro se establezca una zona de libre comercio entre la Comunidad y Rusia que abarque todos los intercambios de bienes entre ellas y las condiciones para que se produzca la libertad de establecimientos y de empresas, de comercio transfronterizo y de movimientos de capitales”. Se crea como principal órgano de trabajo el denominado Consejo Permanente de Asociación UE/Rusia (ACC) que se reúne a nivel ministerial con objeto de supervisar el acuerdo. Además, un Comité de cooperación parlamentario dispone de derechos específicos y responsabilidades, según el Art. 95 del Acuerdo, entre los que destaca el derecho a recibir información y hacer recomendaciones al Consejo Permanente.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el 1 de Mayo de 1999, la Estrategia Común de la UE sobre Rusia⁵ prevista para un período inicial de 4 años -que el Consejo europeo podrá adaptar o revisar- proporciona datos interesantes acerca de la política exterior de la Unión con respecto a Rusia. En este nuevo documento le otorga un reconocimiento en la arquitectura de la seguridad europea y haciendo referencia a la visión de la UE sobre su asociación con Rusia, la UE recuerda como uno de sus fines estratégicos “mantener la estabilidad de Europa, fomentar la seguridad global y responder a los retos comunes del continente, por medio de una cooperación intensificada con Rusia”. En esos momentos, Rusia es el primer socio comercial de la UE, además de abastecerla energéticamente. En la estrategia se hace mención a los desafíos comunes en el ámbito europeo entre los que destacan además de la seguridad del abastecimiento energético, la seguridad nuclear, la lucha contra la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero, y la inmigración ilegal. También se defiende una coordinación de sus actuaciones en los principales organismos nacionales e internacionales como Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la OSCE⁶. En la actualidad, Rusia es el cuarto socio comercial de la UE, después de EEUU, China, Suiza y Turquía⁷.

⁴ DOUE, L 327/3 de 28 de noviembre de 1997.

⁵ Consejo Europeo de Colonia: *Conclusiones de la Presidencia*, 3-4 de marzo 1999.

⁶ Futuros ámbitos de actuación en el desarrollo de esta estrategia serán, entre otros, la –Cooperación para reforzar la estabilidad y la seguridad en Europa–, el desarrollo del diálogo político a través del Alto Representante para la PESC y de iniciativas de política exterior conjuntas, e incluso, se considera la posibilidad de “facilitar la participación de Rusia cuando la UE se sirva de la UEO para misiones incluidas en el ámbito de los trabajos de Petersberg”. De igual manera, la cooperación con EUROPOL para ser más efectivos en la lucha contra la trata de seres humanos, el tráfico de estupefacientes y las redes de inmigración clandestina.

⁷ Consultar Eurostat: Statistics Explained, *Comercio internacional de mercancías*, en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/es



2. El papel de Rusia en la Estrategia de Seguridad de 2003 y su revisión en 2008

La mención a Rusia es muy genérica en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 – Una Europa segura en un mundo mejor-, documento redactado bajo la dirección de Javier Solana, Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁸. En él se recoge la tarea de promover relaciones estrechas y de cooperación y de esfuerzos concertados, por ejemplo, respecto del programa nuclear iraní o, al referirse a los objetivos estratégicos, entre los que destacan el de crear seguridad en los países vecinos y, de manera expresa, la estabilidad de la región de los Balcanes, -junto con EEUU y la OTAN- así como en la resolución del conflicto árabe-israelí, todo ello enmarcado en una situación internacional marcada por el todavía reciente en la memoria ataque del 11-S de 2001, y en un momento en el que Europa se encontraba dividida por la reciente invasión norteamericana de Irak y el derrocamiento de Sadam Hussein. Además de trabajar a favor de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, se facilitará –se indica- el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el ámbito de los grandes retos mundiales, la seguridad energética es otra de las grandes preocupaciones. Se señala como imprescindible “una mayor diversificación de los combustibles, de las fuentes de suministro y de las rutas de tránsito. La política de la UE respalda estos objetivos mediante su intervención en Asia Central, en el Cáucaso y en África, así como en la Asociación Oriental y la Unión por el Mediterráneo. La energía⁹ es un factor destacado de las relaciones entre la UE y Rusia”. Los conflictos congelados son otras de las inquietudes presentes y referidas ex profeso. Mención especial tiene el conflicto armado que tuvo lugar entre Rusia y Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y el conflicto del Transdniéster, con la República de Moldavia.

Esta EES tiene a Rusia en el punto de mira ya que se refiere a ésta como uno de los “interlocutores importantes” en relación con los problemas mundiales. En conclusión, se establece que la UE debe continuar empeñándose “en el estrechamiento de nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra seguridad y prosperidad. El respeto de nuestros valores comunes nos hará avanzar de forma más resuelta hacia una asociación estratégica”.

En mayo de 2003 la EU y Rusia habían acordado reforzar su cooperación con la creación de cuatro espacios comunes: el espacio económico, el espacio de libertad, seguridad y justicia, el espacio de seguridad exterior, incluyendo la no proliferación y la gestión de crisis y el espacio de investigación y educación en el marco de la ACC. La cumbre de la UE y Rusia celebrada en Moscú en mayo de 2005 estableció los instrumentos para el desarrollo de estos cuatro espacios.¹⁰ Pero en 2007, Rusia suspende la aplicación del tratado fuerzas convencionales en Europa que había sido considerado el punto de cúpula de la nueva arquitectura de seguridad europea.

El contexto relacional era claro que estaba empezando a cambiar bastante sustancialmente y, así, el 3 de abril de 2008 tiene lugar la Cumbre de la OTAN en Bucarest. Con debates muy acalorados y grandes discrepancias ante las fuertes presiones estadounidenses, finalmente se decide no admitir en la organización a Ucrania y Georgia, si bien se abre la puerta a Ucrania –que en estos momentos no apoya la mitad de su

⁸ Documento adoptado en Bruselas por el Consejo Europeo de 12 de diciembre 2003.

⁹ Es significativo tener en cuenta que según datos de la Comisión europea, seis de los estados miembros de la Unión dependen de un solo proveedor externo respecto de sus importaciones de gas. Información disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/politicas/energy-union/>

¹⁰ Giusti Serena and Penkova Tomislava: “The European Union and Russia: Engaged in Building a Strategic Partnership”, en Bindi Angelescu Irina (eds.): *The Foreign Policy of the European Union*, Washington DC, Brookings, p.120-121.



ciudadanía¹¹ - y a Georgia con la posibilidad de ingresar en un futuro en la Organización Atlántica. Croacia y Albania ingresan, sin embargo en la OTAN en abril de 2009. Y en agosto de 2008 tiene lugar la guerra entre Georgia y Ucrania actuando como mediadora en el conflicto la Unión Europea, ostentando Francia la presidencia del Consejo, consiguiendo el presidente Sarkozy la firma de un alto el fuego, pero produciéndose la desmembración de Osetia del Sur y Abjasia de Georgia.

De nuevo las divisiones y disensiones entre los Estados Miembros de la UE se agrandaron. Las divisiones habían aflorado ya entre quienes favorecían la progresiva integración de Rusia en las instituciones europeas y los que favorecían una línea más dura de presión sobre Rusia para que respetase los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho e incluso abogaban por la expansión, integrando a otros Estados independizados de la antigua Unión Soviética tanto en la UE como en la OTAN. Todo el proceso ACC quedó profundamente afectado. Esto vino añadido a la absurda y suicida política de la UE en cuestiones energéticas, considerando que la cuestión de las rutas y oleoductos era una mera cuestión comercial que había que dejar a las compañías. El resultado de estas políticas increíbles se vio ya en 2007 cuando Rusia consiguió el control de las rutas y oleoductos y gasoductos provenientes de Asia Central en dirección a Europa.¹²

En este contexto, Rusia en junio de 2008 propuso una nueva arquitectura de seguridad europea incluyendo el espacio desde Vancouver a Vladivostok que daba un mayor protagonismo a Rusia. Pero la iniciativa no fue aceptada. Meses después, en el Informe de 11 de diciembre 2008¹³ sobre la Aplicación de la EES –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-, informe de revisión de la Estrategia de Seguridad, se volvió a destacar el factor de la *energía* en las relaciones, indicando que “nuestra política debe incluir las rutas de tránsito, por ejemplo a través de Turquía y Ucrania”- una tardía y grave rectificación sobre políticas desastrosas de las que nadie en la UE se responsabilizó¹⁴ - ; se reitera la intranquilidad por los denominados conflictos congelados y se constata con claridad el empeoramiento de las relaciones con la Federación rusa por el conflicto con Georgia, subrayando que había que restablecer la confianza¹⁵. Y se añade que la asociación con Rusia debería basarse en el respeto de valores comunes, y en especial de los derechos humanos, la democracia, y el Estado de derecho y los principios de la economía de mercado, así como en intereses y objetivos comunes. En cualquier caso, se considera que Rusia seguía siendo un interlocutor importante en relación con los problemas mundiales.

3. Rusia ante un nuevo escenario internacional

Las prioridades de la política exterior rusa en el período 2009-2011 coinciden con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional Rusa hasta el año 2020. En este período se produce un “reinicio” de las relaciones EEUU-Rusia, que habían quedado muy mermadas con el

¹¹ Bonet, Pilar: “La mitad de los habitantes de Ucrania se oponen al ingreso de Ucrania en la OTAN”, El País, de 31 de marzo de 2008, en http://elpais.com/diario/2008/03/31/internacional/1206914408_850215.html.

¹² Sobre este punto y la desastrosa política de la UE, véase Marquina Antonio: “The Southeast-Southwest European Energy Corridor” en Marquina Antonio (2008): *Energy Security. Visions from Asia and Europe*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, pp.54-68.

¹³ Documento adoptado en Bruselas el 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

¹⁴ Véase Marquina Antonio, *op.cit.*

¹⁵ Por aquel entonces, con Dimitri Medvédev como Presidente ruso y Nicolás Sarkozy, Presidente francés, se puso en marcha una misión civil de observación por parte de la UE. Una de las conclusiones más reseñables del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de octubre de 2008 fue el apoyo de la UE a sus vecinos orientales y se propuso al Consejo que trabajase sobre una propuesta de “Asociación oriental” de la Unión, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/103454.pdf



Presidente saliente George W. Bush. En estos dos años tiene lugar el acuerdo sobre el Tratado START y EEUU apoya la adhesión de Rusia a la OMC. Sin embargo, la política de defensa antimisiles norteamericana sigue levantando ampollas en el Kremlin. En paralelo, se produce un acercamiento de Rusia hacia la UE con la propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores ruso Sergei Lavrov de un nuevo borrador sobre el Tratado de Seguridad Euroatlántico¹⁶.

En el marco de la UE se intentó relanzar las relaciones con el lanzamiento de la Asociación para la Modernización en la cumbre de Rostov, que tuvo lugar el 31 de mayo y 1 de junio de 2010, intentando el acercamiento de las economías y los ciudadanos y promoviendo reformas. La cuestión de la energía dejaba de lado aspectos espinosos sobre las actividades de Gazprom o el tema del *South Stream*. Pero el acuerdo significaba un paso delante de importancia.

No obstante, a partir de 2012 la luna de miel con EEUU se acaba, produciéndose una vuelta hacia el antiamericanismo, con el apoyo al régimen de Bashar al-Asad en Siria¹⁷ – cuyas relaciones se remontan a los tiempos de la Guerra Fría- y un mayor empeño en contrarrestar la influencia occidental en su denominada “periferia”. El año 2013 es de vital importancia para la política exterior rusa que cosecha numerosos éxitos en el entorno internacional al evitar una intervención armada en Siria, por el uso de armamento químico por parte de Al Asad, y favorecer el acuerdo entre Irán y el Grupo de los Seis para reducir el programa nuclear de Teherán a cambio de un levantamiento parcial de las sanciones a las que estaba sometido. El poder político ruso en el nuevo entorno global se acrecienta, en consonancia con las ambiciones hechas públicas con motivo del discurso¹⁸ del Presidente ante la Asamblea Federal el 12 de diciembre de 2013 en donde abogó por “una política exterior activa” y perfiló los intereses rusos orientados hacia el Océano Pacífico, el desarrollo de Siberia Oriental, el Ártico, las alianzas con su extranjero próximo e impedir la superioridad militar respecto de su país.

En 2013, los principales avances en la relaciones bilaterales UE-Rusia fueron la adopción de la Hoja de Ruta para la Energía para 2050, un acuerdo entre el CEN/CENELEC y Rosstandart en normas técnicas, la creación de un sistema de apelación en el sistema judicial ruso y el lanzamiento de un proyecto en Rusia para proteger los derechos de los empresarios de la corrupción. Este año supuso un punto de inflexión en las relaciones. Rusia mostró su preocupación y su oposición rotunda a la firma de Acuerdos de Asociación entre la UE y algunos de sus socios de Europa Oriental: Armenia, Georgia, Moldavia y Ucrania. En el caso ucraniano, y tras la desestabilización rusa de la parte oriental de este territorio es conocido el conflicto militar en el que se embarca en la primavera de 2014. La UE en los meses siguientes, adoptó una serie de medidas diplomáticas y medidas restrictivas individuales¹⁹ y restricciones a las relaciones económicas²⁰ contra Rusia en respuesta a la anexión ilegal de

¹⁶ Un estudio pormenorizado se puede ver en Ruíz González, Francisco: “Las relaciones UE-Rusia, La Asociación Oriental, el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la política común de Seguridad y Defensa (PCSD)”, Cuaderno de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), n° 145 (marzo 2010), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf.

¹⁷ Trenin, Dimitri "Russia's Line in the Sand on Syria", *Foreign Affairs*, Febrero de 2012, en <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2012-02-05/russias-line-sand-syria>

¹⁸ Estas palabras fueron dirigidas por el Presidente Vladimir Putin a la Asamblea Federal el 12 de diciembre de 2013, en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/19825>

¹⁹ Relativas a inmovilización de bienes y restricciones de viaje. En total 146 personas y 37 entidades se han visto afectadas por ellas. El Consejo, el 10 de marzo de 2016, prorrogó estas medidas hasta el 15 de septiembre de 2016.

²⁰ Se incluyen medidas como la prohibición de importar bienes de Crimea y Sebastopol. Desde diciembre de 2014 también están prohibidas las inversiones y la prestación de servicios turísticos en Crimea. Además están



Crimea y a la desestabilización de Ucrania que aún están vigentes, en principio, hasta el 31 de enero de 2017²¹. Estas sanciones internacionales están vinculadas a la total aplicación de los Acuerdos de Minsk. Recordemos que estas medidas son un instrumento de la política exterior de la UE para alcanzar sus objetivos de acuerdo a los principios de la PESC.

La 32ª Cumbre UE-Rusia que se celebró el 28 de enero de 2014 en Bruselas volvió a poner en evidencia las divergentes interpretaciones y malentendidos que suponen los avances en los acuerdos de Asociación Oriental especialmente con Moldavia, Georgia y Ucrania. La cooperación con Rusia, se reitera, también abarca intereses globales como la situación con Afganistán, el proceso de paz en Oriente Medio, la lucha contra la piratería en el cuerno de África, Siria, Irán o la condena contra el terrorismo²². Sin embargo, a partir de este año, las Cumbres se cancelan, incluida la que estaba prevista en Junio en Sochi. Incluso, esta situación ha tenido consecuencias en otros formatos multilaterales de cooperación. Se han venido celebrando reuniones del G-7 y no del G-8. También se han suspendido las negociaciones en torno a la adhesión de Rusia a la OCDE y a la Agencia Internacional de la Energía²³.

Un paso hacia delante de la UE tuvo lugar el 27 de Junio de 2014 cuando firma los Acuerdos de Asociación con Georgia y con la República de Moldavia y de Ucrania. El entonces Presidente van Rompuy manifestó: “La Unión Europea está dispuesta a conversar con Rusia todo lo que sea necesario, a fin de disipar los posibles malentendidos existentes (...)”. Será el 1 de enero de 2016 cuando entre en vigor la zona de libre comercio entre la UE y Ucrania.

De forma simultánea hay que tener en cuenta la participación de Rusia en el conflicto sirio. A pesar de las innumerables conversaciones mantenidas en el marco del Consejo de Seguridad, la comunidad internacional no ha logrado forzar un alto el fuego y la participación cada vez más combativa de Rusia, y en menor medida de Irán, están contribuyendo al enquistamiento de esta guerra. Putin interviene por numerosas razones, todas ellas ligadas a engrandecer su poder y el resurgir, de nuevo, con fuerza en la escena internacional, en función de su certero análisis de que Estados Unidos no es capaz de realizar una intervención abierta fuera de bombardeos aéreos selectivos. Una lección más de lo que significa la diplomacia sin tener detrás un posible apoyo del uso de la fuerza. Para tratar de conseguir algún tipo de avance, Francia propuso la creación de un mecanismo de seguimiento para el alto el fuego que no solamente asociase a EEUU y Rusia sino también al resto de los países implicados, europeos y árabes²⁴. Por su parte, la UE está fuera de juego en este escenario y las dificultades

prohibidas las exportaciones de otros productos para determinados sectores como equipos para la prospección, exploración y producción de petróleo, gas y recursos minerales.

Las sanciones económicas aplicables a Rusia suponen: limitar el acceso a los mercados primario y secundario de capitales de la UE para 5 entidades financieras rusas y para 3 empresas rusas del sector de la energía y otras 3 de defensa; prohibición de exportación e importación de armas; prohibición de exportar productos de doble uso – uso militar o usuarios militares finales en Rusia-; y restringir el acceso de Rusia a determinadas tecnologías y servicios sensibles vinculadas al sector petrolífero.

²¹ Sobre las sanciones adoptadas desde la sesión extraordinaria del Consejo de la UE de 3 de marzo de 2014 hasta la actualidad, así como sobre la cronología completa, puede consultarse en

<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>

²² Información adicional en la nota de prensa del Presidente Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo

<http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2014/01/28/>

²³ Véase Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 21 de marzo de 2014.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/141755.pdf

²⁴ Véase información más detallada en

[http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2016-09-](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2016-09-29.html#Chapitre9)

[29.html#Chapitre9](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2016-09-29.html#Chapitre9). Un análisis pormenorizado sobre la participación rusa en la guerra de Siria y sus razones –



para desplegar una misión militar efectiva en Siria son más que evidentes. Es una pura fantasía. El bochorno ante tanta palabrería, *soft security*, poder normativo, e iniciativas sobre seguridad y defensa que sistemáticamente han supuesto tirar el dinero del contribuyente y un largo etcétera, es una realidad. Rusia y EEUU vuelven a ser los actores principales. La UE está desaparecida, aunque eso sí, asumiendo una parte muy significativa de las consecuencias de la guerra, que la ha debilitado aún más, rompiendo consensos y costuras -dejando de lado el Brexit- y haciendo resurgir de forma exponencial movimientos ultras y xenófobos que están contribuyendo a recomponer de forma desastrosa el paisaje político de la Unión.

4. Rusia: ¿Socio estratégico de la UE en la nueva Estrategia Global de Seguridad?

La Nueva Estrategia Global²⁵ que vio la luz el pasado 28 de junio ha causado poco entusiasmo en el Consejo Europeo de 28-29 de junio de 2016, y de momento esta institución no la ha asumido, en un más que aparente acto de procrastinación. Todos los focos se han centrado en la salida del Reino Unido de la Unión tras el resultado del referéndum, y las escasas palabras dedicadas al recién salido documento en un escuálido comunicado de prensa solo hacen referencia a la necesidad de iniciar “una reflexión política a fin de impulsar más reformas conforme a nuestra Agenda Estratégica y desarrollar la UE”²⁶. Se retomará esta cuestión –afirma el comunicado- en una reunión informal a celebrar en septiembre, en Bratislava. Otros asuntos tratados fueron la crisis migratoria y el refuerzo de la seguridad de la UE en colaboración con la OTAN. Claramente, la posterior Cumbre de la OTAN celebrada unos días después, el 8 y 9 de julio en Varsovia, ha tenido mucho más impacto y sus consecuencias de mayor relevancia. De hecho, los países bálticos salen airoso al conseguir el despliegue de una fuerza multinacional formada por tropas alemanas, canadienses y norteamericanas en los tres países como reacción a la intimidación de Rusia en el flanco del noreste de la Alianza. Los puntos calientes, no obstante, han estado en la estabilización de la seguridad en Europa Oriental y en el Sur –Daesh, Libia y el Sahel- así como en Afganistán.

El nuevo documento estratégico presentado por Federica Mogherini aparece en un escenario drásticamente distinto al de 2003, con un entorno internacional más impredecible y desolador. La UE ha protagonizado, desde entonces, una espectacular ampliación con la incorporación de 13 nuevos estados miembros, el Tratado de Lisboa ha lanzado su propio servicio diplomático –el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)- que realmente empieza a funcionar en 2011, coordinado que no dirigido por la Alta Representante, con el cometido de dar coherencia a la política exterior y de seguridad. Pero el entorno se ha

proteger los intereses rusos en el país, incrementar la influencia rusa en el Oriente Medio-Siria, Irán, Hezbolá y Egipto, cuestionar el liderazgo regional y global de EEUU y contener la expansión del DAESH- puede verse en Jordán, Javier “La intervención militar de Rusia en Siria: oportunidades y riesgos. Documento Marco 27/2015, IEEEE, 27 de octubre de 2015. Otro estudio de interés Véase en Kofman, Michael “The russian intervention in Syria: policy options and exit strategies. War on Rocks, October, 21 2015, en

<http://warontherocks.com/2015/10/the-russian-intervention-in-syria-policy-options-and-exit-strategies/>

²⁵ Los antecedentes más inmediatos sobre el diseño de esta estrategia se encuentran en el Consejo de la UE de 14 de marzo de 2016, presidido por la Alta Representante y donde se remarcaron los cinco principios que regirán las relaciones con Rusia: “Implementation of the Minsk agreement as the key condition for any substantial change in the EU’s state towards Russia, Strengthening relations with the EU’s Eastern partners and other neighbours including the Central Asia, Strengthening the resilience of the EU (for example energy security, hybrid threats, or strategic communication), The possibility of selective engagement with Russia on issues of interest to the EU and Need to engage in people-to-people contacts and support Russian civil society”.

Información adicional y más detallada puede verse en el discurso pronunciado por la Alta Representante, Federica Mogherini en la Conferencia Anual celebrada en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (ISS), el 22 de abril de 2016 en París, en <http://www.iss.europa.eu/activities/detail/article/2016-euiss-annual-conference-towards-an-eu-global-strategy-the-final-stage/>.

²⁶ Las Declaraciones sobre la Reunión informal de los 27 Jefes de Estado y de Gobierno puede verse en, <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/06/28-29/>



enrarecido tanto alrededor del proyecto europeo, que ya no cuenta como en los años 90 del siglo anterior, con el denominado “consenso permisivo” e incluso viene siendo cuestionado internamente con voces cada vez más potentes, que provocan numerosas fracturas tanto internas, como a nivel internacional respecto de las amenazas, riesgos y retos: la volatilidad económica, la migración y la crisis de los refugiados, el ascenso de los populismos, la reafirmación de los nacionalismos, el azote del terrorismo y la delincuencia organizada, la amenaza del espacio Schengen, el Brexit, y en el ámbito de la seguridad, la defensa del propio territorio y de sus ciudadanos, los problemas de vecindad, las posibles tendencias de renacionalización de la política exterior, la inseguridad energética, el deterioro de las relaciones EEUU-Rusia en el ámbito de la proliferación nuclear, la inestabilidad en Oriente Medio tras 2011 y la creciente inestabilidad en el nordeste de Asia.

Sin duda, en este nuevo escenario, las relaciones UE-Rusia, ya deterioradas a partir de 2008, han empeorado en los últimos años, debido, sobre todo, a la desestabilización de las fronteras externas²⁷ de la Unión, por parte de la Federación rusa de Putin, más concretamente en el flanco de la Europa Oriental, lo que ha provocado unas relaciones cada vez más distantes con Europa, que sigue atentamente y con preocupación el conflicto de Ucrania, reavivado en los meses de julio y agosto de 2016. La Unión de momento no ha podido o no ha sabido reaccionar con contundencia y además deberá hacer frente al cambio o más bien reorientación de la política exterior americana a partir de 2010, que mira más a Asia y al área del Pacífico, por la competición estratégica y comercial que dirime con China²⁸. Todo ello por supuesto aderezado por la discrepancia de visiones e intereses de los Estados Miembros, que en función de su posición geográfica fijan su atención, en occidente a su flanco sur, más expuesto a los flujos migratorios que ponen a prueba la solidaridad entre los estados, ya de por sí bastante mermada, mientras que en el flanco oriental los intereses se fijan en la influencia, la ambición y amenaza rusa. Por tanto, las prioridades estratégicas difieren de manera significativa. Y esto es una gran debilidad de la UE. Tal vez su talón de Aquiles.

Toda estrategia que se precie tiene que mostrar una visión conjunta y a medio plazo, tiene que estar inserta en el mundo de hoy, tener en cuenta los principales cambios geopolíticos producidos, y contar con unos ingredientes necesarios como la fijación de unos intereses, unas prioridades y objetivos, unas líneas de acción en los diferentes espacios geográficos, unos instrumentos y unos medios, un calendario y una financiación, además de las evaluaciones pertinentes ante, durante y ex post.

Partiendo de estas premisas, y tratando de abordar el contenido de esta estrategia global, el documento presentado por Federica Mogherini presenta un contenido trabajado, pero muy desordenado, que abarca las principales amenazas y retos, algunas de ellas profundamente devaluadas, que tiene la EU en el Siglo XXI y que requerirá un riguroso análisis por parte de los Estados Miembros y de la UE como “sistema político”. Sobre el papel se hace referencia a la Unión como proveedor mundial de la seguridad y el objetivo de “atender a las necesidades de los europeos y hacer que la asociación funcione”. Menciona

²⁷Ver “NATO to deploy 4 Battalions in Baltics to deter Russian Threat” Sputniknews, 29 de abril de 2016, en <http://sputniknews.com/europe/20160429/1038860596/nato-threat-baltics.html>.

²⁸ Contribución de Walt, Stephen, Towards and EU Global Strategy. Consulting the experts-, European Union, Institute for Security Studies (ISS), París, Abril 2016. En la misma línea se muestran otros autores que constatan la intención de China de ampliar su perímetro de seguridad en Asia, ejercer un mayor control sobre su periferia marítima y reducir la capacidad de intervención de EEUU en el Mar de China Oriental, Meridional o el Mar Amarillo. Véase Delage, Fernando: “La Estrategia asiática de Xi Jinping”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), nº 5 (2015), en <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/173/278>.



toda una serie de políticas de actuación y reafirma que “Europa no es solo un poder civil sino que el poder no coactivo y el poder coercitivo han de ir de la mano”.

Habría que enfatizar a nuestros efectos los siguientes puntos:

- El difícil equilibrio entre principios e intereses²⁹ propios.

Ponderar ambos elementos es esencial ya que el deber de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos debe guiar a la UE para evitar ser una paloma a la hora de diseñar su estrategia de acción exterior. Así, el documento recoge expresamente cómo el objetivo de la proyección de los valores proclamados como esenciales –la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho- y la promoción de este modelo, según se recoge en el Tratado de Lisboa, como forma de proyectar nuestros valores más allá de nuestras fronteras, deja de ser una prioridad.

- La seguridad y la defensa europea son dos de las principales prioridades de la acción exterior.

Cuestiones asociadas a la seguridad global y regional como el terrorismo, las amenazas híbridas, la inseguridad energética o la relación de la UE con la OTAN están en el foco de tensión con Rusia. La UE en estos momentos, lamentablemente, no está en condiciones de garantizar la seguridad en Europa ni de responder de manera rápida responsable y decisiva a las crisis. Y estamos haciendo referencia al núcleo duro de la seguridad, o como dice Federica Mogherini “los elementos clave del orden de la seguridad europea”, la soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras y la resolución pacífica de litigios. EEUU sigue siendo el principal socio estratégico de la Unión y la Alianza Transatlántica sigue siendo un pilar en el sistema de seguridad europeo. No obstante, la UE debe buscar necesariamente una dependencia menor de EEUU en este ámbito y buscar el desarrollo de sus propias capacidades defensivas³⁰.

La inestabilidad en las fronteras de la Unión es patente y la creciente agresividad de Rusia manifiesta. El nivel de tensión ha subido por la creciente confrontación política y militar respecto del flanco oriental. Un informe reciente³¹ alerta de la movilización del estado ruso, entendiendo por movilización el grado de preparación que está haciendo Rusia para hacer frente a las amenazas no sólo en materia de seguridad sino también respecto de los demás sectores del gobierno. Según este experto, el gobierno ruso es consciente de una mayor inestabilidad internacional y de la existencia de un “arco de crisis” en torno a Rusia. Y la Unión no será un actor global creíble si no es capaz de influir y de actuar en su vecindario más inmediato. El espacio postsoviético y la zona MENA es un polvorín y la UE es incapaz de mostrarse como un buen alarife, además de carecer de las capacidades de coordinación,

²⁹ Los intereses son primordialmente garantizar la seguridad de los ciudadanos y de sus territorios, preservar la paz fuera de nuestras fronteras y la prosperidad, la promoción de las democracias, y la defensa de un orden mundial basado en normas, así como potenciar la capacidad de la Unión para incidir decisivamente en el mundo.

³⁰ Muy interesante, unos meses antes, ha sido la contribución a estas reflexiones del Informe de propia iniciativa sobre estos asuntos con el título «La Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo» y cuyo ponente fue la letona: Kalniete, Sandra (PPE, LV), en la Comisión de Asuntos Exteriores, septiembre de 2015. Expresamente, en dicho Informe se insta a la Unión a contribuir a la autonomía estratégica de la Unión, a incrementar la cooperación estructurada en el ámbito de la defensa, a dedicar un 2% de los gastos de defensa a la investigación y a reforzar el papel de la Agencia Europea de la Defensa. Información detallada puede encontrarse en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0069+0+DOC+XML+V0//ES>.

³¹ Monaghan Andrew (2016): *Russian State Mobilization Moving the Country on to a War Footing*, Chatham House, May 2016, en <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-05-20-russian-state-mobilization-monaghan-2.pdf>



técnicas y militares necesarias para actuar con contundencia en caso de necesidad. Otro de los asuntos más peliagudos es la Política Europea de Vecindad (PEV) que no ha sido tratada con la profundidad que se debiera en el nuevo documento. Sin duda, la Asociación Oriental - puesta en marcha en 2009 con Georgia, Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia- y del Mediterráneo se perfila como uno de los núcleos de tirantez con Putin a corto, medio y largo plazo. Esta PEV, que para algunos autores e instituciones europeas ha cosechado resultados decepcionantes, requiere, tras el nuevo escenario surgido tras las revoluciones árabes, de una reformulación que permita un enfoque más diferenciado, flexible y condicionado a las características de los propios estados, donde la dimensión de la seguridad del vecindario europeo debería resultar crucial. Desde la firma de la Carta de París, el principio de “esferas de influencia” había desaparecido. Pero a partir de 2014 con la ilegal anexión de Crimea, dicho principio vuelve a la palestra. A esta situación se suma la amenaza creciente de la proliferación nuclear que despierta una pesadilla ya casi olvidada con acusaciones mutuas de los rusos y americanos de violar el Tratado de Armas Nucleares de Corto y Medio Alcance (INF).

- La resiliencia

Entendida como la capacidad de los Estados para reformarse y recuperarse de las crisis internas y externas es otro concepto a tener en cuenta. En este sentido, la UE tendrá que tomar medidas serias a la hora de “potenciar la capacidad de acción de sus democracias”. “Vivir en coherencia con nuestros valores determinará nuestra credibilidad y nuestra influencia en el exterior”, expresa Mogherini en la nueva estrategia global. En esta línea, se incide de manera especial en el documento en el fortalecimiento estatal y social de nuestros vecinos hasta Asia Central y África Central.

- La paz y seguridad no se pueden dar por sentadas en Europa si vemos la evolución del conflicto de Ucrania.

Este país, pivote geoestratégico importantísimo en Europa oriental, con salida al Mar Negro³² es muy rico en recursos naturales. De hecho, reservas importantes de gas y petróleo, oro y carbón se encuentran en Donetsk y Lugansk, ambos óblask pertenecientes a la cuenca del Donbass, área altamente desestabilizada, en gran medida, por el poder político ruso, que además no ha visto con buenos ojos la aspiración de Ucrania de ingresar en la OTAN y abandonar su estatus de no alineamiento en bloque. Incluso, el Primer Ministro Medvedev, no ha dudado en tensar las relaciones con la OTAN recientemente, en la Conferencia de Seguridad de Múnich el 13 de febrero de 2016 al tildar dichas relaciones de encontrarse en “la época de nueva guerra fría”³³. A pesar de los últimos acontecimientos que se están investigando relacionados con la acusación por parte de Rusia de un intento de sabotaje del gobierno ucraniano y que éste ya ha calificado de absurdo, la UE debe seguir tratando a Rusia como un socio estratégico con quien está obligado a entenderse y ambos deben de tener el cometido de tender puentes de colaboración y entendimiento, especialmente por la interdependencia que tienen ambos y su responsabilidad en la gobernanza global. Esto no es fácil y menos en los últimos meses en los que los estados de la Unión que comparten frontera terrestre con Rusia –Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia- y países no miembros

³²Es interesante reseñar el poder que desde el primer momento ejerce la Federación rusa respecto de las flotas navales de la antigua ex-URSS. Ya en 1997 Rusia y Ucrania dividían la ex flota soviética en una proporción de 80/20. Información más precisa puede encontrarse en, <http://www.defensa.com/frontend/defensa/la-marina-rusa-en-el-mar-negro-vn12931-vst169>.

³³ Ver “Las relaciones entre Rusia y la OTAN retornan a la época de Guerra Fría, declaró Medvédev” en, <https://mundo.sputniknews.com/mundo/20160213/1056729282/relaciones-otan-rusia-medvedev.html>.



como Noruega han mostrado su nerviosismo y desasosiego acerca del empleo de la fuerza militar rusa en el Mar Báltico, tal y como ya había sucedido anteriormente en el Mar Negro.

5. Principales intereses en juego

No resulta difícil descubrir cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea en el nuevo escenario de relaciones con la Federación Rusa; la seguridad de la Unión frente a la amenaza militar potencial que representa la Federación; la sombra que todavía proyecta este país sobre los países antaño bajo la esfera de influencia de la ex-URSS, todavía en el imaginario colectivo de la sociedad rusa, la inestabilidad de las fronteras de estos países, amenazadas por las ambiciones territoriales del gobierno presidido por Putin, y la siempre presente espada de Damocles de la dependencia energética del gas ruso.

- Cuestiones militares

Desde el punto de vista de la Seguridad, el Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE), firmado en París en 1990 y complementado en 1992 en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha sido siempre un punto de fricción entre los países del antes llamado bloque occidental y la antigua república soviética. En 1999, dicho tratado se amplió con un “Acuerdo sobre la Adaptación” que incluía los denominados Compromisos de Estambul que reflejaban eventos importantes como el de la disolución de la Unión Soviética y la ampliación de los miembros de la OTAN. Esto significó que desaparecerían las limitaciones por bloques de antaño -OTAN y Pacto de Varsovia-, y las limitaciones de armamentos y equipos convencionales pasarían a ser nacionales y territoriales, desde el Atlántico hasta los Urales. Desde entonces, la OTAN ha mantenido un proceso continuo de expansión bajo la atenta y nada favorable mirada de la Federación, con la incorporación en 1999 de Polonia, Hungría y la República Checa, la posterior de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia en 2004, poco antes de la cumbre de Estambul. En la Cumbre de Bucarest se empieza a contemplar la posibilidad de incorporar a Georgia y a Ucrania, lo que supuso un incremento significativo de la tensión con Rusia, que en 2007 decide suspender el Tratado, aunque manteniendo su participación en el Grupo Consultivo Conjunto (GCC) hasta el 11 de marzo de 2015. Según declaraciones del Jefe de la delegación rusa en las conversaciones sobre el control de armamentos, Antón Mazur, los países de la OTAN “se saltaron las cláusulas del Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) expandiendo la Alianza³⁴ y frenando la entrada en vigor del Acuerdo de Adaptación; como consecuencia, Moscú suspendió el cumplimiento de dicho Tratado”³⁵. Ello no ha impedido que la OTAN mantenga sus planes de ampliación dando en 2011 la consideración a Bosnia y Herzegovina, Georgia, Macedonia y Montenegro de miembros aspirantes (con el posterior descarte de Macedonia por el rechazo de Grecia a su incorporación).

Muy ligado con la decisión de suspender la participación en el tratado CFE está la evaluación rusa sobre las intenciones de EEUU de desplegar un sistema de defensa antimisiles en Europa. Este ha sido otro punto de conflicto que ha ensombrecido las relaciones entre la UE y Rusia a lo largo de las últimas décadas. Concretamente en 2002, EEUU inicia las

³⁴ Estonia, Letonia y Lituania se incorporan en 2004 a la Alianza Atlántica.

³⁵ Véase: “Rusia abandona definitivamente el Tratado FACE sobre Armas convencionales”, 10 de marzo de 2015, en <http://mundo.sputniknews.com/seguridad/20150310/1035239571.html>. El presidente Obama trató en 2010 resolver la controversia preparando el borrador de un nuevo marco de referencia para fortalecer el tratado, pero las conversaciones embarrancaron y en noviembre de 2011 la administración Obama anunció que dejaba de cumplir determinadas obligaciones con respecto a Rusia que se recogían en el tratado. Kingston Reif: “Russia Completes CFE Treaty Suspension”, April 2015, en https://www.armscontrol.org/ACT/2015_04/News-Briefs/Russia-Completes-CFE-Treaty-Suspension



conversaciones con Polonia y la República Checa (públicas a partir de 2005³⁶, y formales desde 2007) para instalar un sistema de defensa antimisiles con base en tierra en Polonia, donde se instalaría una base de lanzamiento de misiles conocida como European Interceptor Site (EIS), en conjunción con una estación de radar localizada en la República Checa³⁷. A pesar de las afirmaciones americanas de que dicho sistema no tendría como objetivo defender EEUU ni los países de la OTAN de los ICBM desplegados en territorio ruso, sino contrarrestar el riesgo de un ataque con misiles por parte de Irán, el sistema contó con el rechazo frontal de Rusia, que propuso como alternativa, rechazada por EEUU, el uso de la estación de radar situado en Qabala, Azerbaijan.

En Octubre de 2011, la administración Obama anunció la cancelación de este programa, que sería reemplazado por el Aegis Ballistic Missile Defense (ABMD) instalado en barcos con base en el Mediterráneo, lo que fue visto inicialmente con buenos ojos, aunque con cautela, por parte de la Federación³⁸. Sin embargo, el desarrollo posterior de este sistema, que incluye el establecimiento en diferentes fases de bases de misiles en tierra (*Aegis Ashore*) en Europa oriental, ha provocado la reacción de Rusia, que ha denunciado que la activación en diciembre de 2015 del complejo de misiles en la base de Deveselu, en el sureste de Rumanía (al que se le sumará otro establecimiento de misiles en Polonia, cerca del mar Báltico, que entrará en servicio en 2018), viola el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), firmado en 1987. Recordemos que con la firma de este Tratado, Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachov, Estados Unidos y la Unión Soviética acordaron la prohibición, ensayo y despliegue de todos los misiles balísticos y de crucero de emplazamiento terrestre, con un alcance de entre 500 y 5.500 kilómetros (de alcance medio y corto). La prohibición se aplicaría a los misiles con ojivas nucleares o convencionales, pero no se aplicaría a aquellos con base en el mar o lanzados desde el aire.

En contraposición a las declaraciones rusas, el Secretario de Defensa de Estados Unidos Ashton Carter, el pasado mes de Mayo de 2016 acusó a Rusia de "ruido de sables nuclear", y de tratar de erosionar el orden internacional.³⁹ De forma similar se han pronunciado especialistas que destacan que Rusia está incumpliendo sistemáticamente el Tratado desde 2014, análisis que Rusia niega⁴⁰. No en vano el Pentágono habría informado que "los misiles de crucero R-500, que se venden como complemento del sistema táctico operativo Iskander-M, son capaces de derribar objetivos a más de 500 km de distancia", EE UU también ha declarado que el nuevo misil balístico intercontinental RS-26 Rubezh está afectado por el Tratado INF, -al poder utilizarse contra objetivos con un alcance inferior a

³⁶ Véase "US considers Polish missile base", *BBC News*, 17 November 2005, en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4445284.stm>.

³⁷ Véase Daboroski, Tomasz and Wilk, Andrzej: "Missile Shield in Central Europe becoming a reality" OSW, 30 October 2013, en <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-10-30/missile-shield-central-europe-becoming-a-reality>.

³⁸ Sankaran, Jaganath: "Missile defense against Iran without threatening Russia", *Arms control Association*, en https://www.armscontrol.org/act/2013_11/Missile-Defense-Against-Iran-Without-Threatening-Russia#2.

³⁹ Véase, "US accuses Russia of nuclear sabre-rattling, amid NATO tensions", *BBC News*, 3 May 2016, en <http://www.bbc.com/news/world-europe-36197856>.

⁴⁰ El Departamento de Estado de EEUU, en los años 2014, 2015 y 2016 en sucesivas ediciones de su Informe de adhesión y el cumplimiento de Control de Armas, la no proliferación y acuerdos de desarme y Compromisos, ha venido declarando que la Federación de Rusia está violando sus obligaciones en virtud del Tratado INF. En el Informe de 2016, se señaló que el misil de crucero desarrollado por Rusia cumple con la definición del Tratado INF y, como tal, todos los misiles de ese tipo están prohibidos. El cumplimiento de los informes no ofrecen más detalles acerca del misil ofensivo. Véase Wood Amy F.: "Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress", *Congressional Research Service*, - Informing the legislative debate since 1914-. April 13, 2016, en <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.



5500 km-, y que “este radio de acción va en contra de las normas del Tratado INF”⁴¹. Ciertamente, y no es ningún secreto, Rusia está modernizando sus capacidades militares y está desarrollando misiles balísticos basados en tierra y en submarinos nucleares de quinta generación. Por ejemplo, el misil Sarmat⁴², que en palabras del Director adjunto del Instituto de Análisis Político y Militar, Alexander Jramchijin, “tendrá en cuenta las próximas amenazas para la seguridad del país de la década del 2030” y únicamente “se instalará en submarinos nucleares”⁴³.

En la línea de lo declarado por Ashton Carter, Rusia ha incrementado de forma agresiva su presencia en el Mar Báltico, y ha aumentado el número de maniobras militares en el área del Mar Negro, movimientos que responden, en este último caso y según declaraciones a la agencia TASS⁴⁴ del gobierno ruso a “ejercicios antiterroristas en el este del Mediterráneo” y a alertas para “verificar su posición de combate”⁴⁵. En cualquier caso, las acusaciones verbales cruzadas entre rusos y estadounidenses son cada vez más frecuentes⁴⁶, y las denuncias de ambos respecto a supuestos incumplimientos, reiteradas. El Mar Negro ha incrementado si cabe su importancia estratégica tras la anexión de Crimea y de Sebastopol – principal base de la flota rusa en la zona, que ha iniciado un intenso proceso de modernización. Putin ha manifestado su intención de adquirir en el marco del nuevo programa de adquisición de armamento del estado ruso para el período 2011-2020 seis submarinos diésel de última generación de la clase “Rostov del Don” y seis nuevas fragatas del tipo “Almirante Grigorovich”. En la misma zona, las relaciones ruso-turcas han sido otro elemento de inestabilidad, y a pesar del viraje coyuntural asociado al fallido golpe de estado en Turquía, las relaciones diplomáticas de Rusia con este país, aunque han mejorado de forma palpable mantienen todavía importantes puntos de fricción, como muestran las reticencias rusas a la reciente intervención de fuerzas terrestres turcas en este país⁴⁷, o el apoyo ruso a Armenia en el conflicto con Azerbaiyán, tanto en el frente económico como militar⁴⁸, con el despliegue de militares rusos en la frontera de Armenia con Turquía⁴⁹.

⁴¹ Litvkin, Nikolái: “EEUU refuerza el escudo antimisiles en Europa”, *RBTH*, 18 de abril de 2016, en https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/04/18/ee-uu-refuerza-el-escudo-antimisiles-en-europa_585663.

⁴² Este modelo estará listo a partir de 2020 y sustituirá al misil balístico marino Bulavá. Podrá derribar objetivos a más de 11.000 km de distancia y contará con ojivas nucleares hipersónicas.

⁴³ Litvkin, Nikolái: “Rusia planea un nuevo misil balístico para submarinos nucleares”, *RBTH*, 19 de julio de 2016, en https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/07/19/rusia-planea-un-nuevo-misil-balistico-para-submarinos-nucleares_612925.

⁴⁴ Declaraciones de 15 de agosto de 2016.

⁴⁵ Información más pormenorizada puede verse en “Aviación naval rusa en guardia en el Mar Negro y Caspio”, Sputnik, 29 de agosto de 2016, en <http://mundo.sputniknews.com/defensa/20160829/1063108425/rusia-aviacion-seguridad.html>.

⁴⁶ Schneider, William “Russia’s Treaty violations & nuclear instability”, September, 15, 2014, en: http://www.realcleardefense.com/articles/2014/09/15/russias_treaty_violations_nuclear_instability_107442.html

⁴⁷ Véase “Rusia expresa preocupación por ataques de Turquía en Siria”, *HISPANTV*, 31 de agosto de 2016, en <http://www.hispantv.com/noticias/rusia/286579/rusia-expresa-preocupacion-ataques-turquia-siria>.

⁴⁸ Sobre las principales bases militares rusas en el extranjero destacan la base naval en Crimea y Abjasia; base aérea en la provincia de Latakia, Siria, en Kirguizstan y Uzbekistan y base militar en Armenia, Moldavia, Tuzdzhikistán, Absajia y Osetia del sur (Georgia), además de la de Tartus en Siria.

También es significativo el apoyo de Rusia a Armenia, a través de un crédito de 200 millones de dólares que afectará al conflicto que tiene este país con Azerbaiyán, aliado de Ankara en el conflicto de Nagorno Karabaj. Ver Spaulding, Hugo. “Russia Security Update: February 17-24, 2016”. ISW, en <http://www.understandingwar.org/background/russia-security-update-february-17-24-2016>

⁴⁹ Más información en <http://www.hispantv.com/noticias/rusia/78162/rusia-despliega-7000-armenia-turquia>.



El escenario aquí descrito, que no es del todo ajeno al viraje de la política exterior rusa derivada de la concentración de poderes en la persona de Vladimir Putin, sitúa a la Unión Europea ante una difícil coyuntura en su objetivo de promover la estabilidad política y económica de la Federación, de mantener una seguridad energética en la región, en una mayor cooperación en los ámbitos de Justicia, Asuntos de Interior (JAI) y medio ambiente con el país ruso, y en intensificar la cooperación en el Cáucaso Meridional, objetivos estos considerados prioritarios para la Unión Europea en la región.

- Las relaciones de Ucrania y Rusia,

No resulta sorprendente observar el variable patrón de acercamiento y alejamiento entre los dos países en función de la dirección que mostraran los líderes políticos ucranianos, con perfiles más o menos pro-occidentales. Quedan atrás los gobiernos pro-rusos presididos por Leonid Kuchma, bajo el que se firma en 1997 la permanencia de la flota rusa en Crimea por un período de 20 años, y el posterior de 2010 firmado por Viktor Yanukovich y el ruso Medvedev por el que se establece la permanencia de la flota rusa del Mar Negro en Sebastopol hasta 2042. Tras la destitución de Yanukovich por la Rada Suprema en febrero de 2014 por “abandono de sus funciones” y la elección de Poroshenko como nuevo presidente a partir del 7 de junio de 2014, quien aboga por un acercamiento a la UE, se produce la anexión ilegal de la Península de Crimea en marzo de 2014 y la posterior alteración de la Cuenca del Donbass, convirtiendo en papel mojado los acuerdos arriba mencionados.

La Federación sigue teniendo en el punto de mira a este país eslavo y al resto de los integrantes de la CEI como una de las prioridades marcadas en el Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia, aprobado por el Presidente Vladimir Putin, el 12 de febrero de 2013. Seguir manteniendo una gran influencia a través de ciertas alianzas como su ingreso en la Unión Aduanera, formada por Bielorrusia, Kazajistán y Rusia en 2011⁵⁰ – alternativa al Acuerdo de Asociación con Bruselas⁵¹ – o en la Unión Económica Euroasiática sigue siendo una obsesión estratégica de expansión para el dirigente ruso tanto como en la década de los 90. Desestabilizar su entorno extranjero más próximo (en alusión a las ex repúblicas soviéticas) parece seguir siendo una de sus estrategias más definidas.

La estabilidad de Ucrania y el respeto de la Resolución 2202 (2015), de febrero, del Consejo de Seguridad⁵² viene siendo para la UE -*conditio sine qua non*- para avanzar en los desarrollos de cooperación sucesivos. El Consejo de Seguridad se reafirma en la Resolución 2166 (2014) y establece la necesidad de la aplicación de los Acuerdos firmados en Minsk el pasado 12 de febrero de 2015. Dichos Acuerdos requieren un alto el fuego inmediato en las zonas de Donetsk y Lugansk, la retirada de armas pesadas, la aprobación por parte del Parlamento ucraniano de una resolución en la que se indicará el territorio que abarcará el régimen especial con arreglo a la Ley de Ucrania sobre el orden de autogobierno local provisional en las zonas antes mencionadas, el restablecimiento del control total de la frontera estatal a lo largo de la zona del conflicto, a partir del día 1 después de la celebración de elecciones locales y la conclusión de un acuerdo político amplio con la reforma constitucional y elecciones locales, de conformidad con la Ley de Ucrania, a más tardar a finales de 2015.

⁵⁰ Véase Guía del exportador a la Unión Aduanera (Rusia, Bielorrusia y Kazajistán), Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), en http://www.aenor.es/DescargasWeb/inspeccion/22_guia_exportador_UNION_ADUANERA.pdf.

⁵¹ El propio Putin declaró en octubre de 2013 en la Voz de Rusia que Ucrania no puede estar al mismo tiempo en la UE y en la Unión Aduanera, en https://mundo.sputniknews.com/spanish_ruvr_ru/news/2013_10_25/Putin-Ucrania-no-puede-estar-al-mismo-tiempo-en-la-UE-y-la-UA-3467/.

⁵² Resolución 2202 (2015), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7384ª sesión, celebrada el 17 de febrero de 2015.



Uno de los grandes cambios será la descentralización y se deberá llegar a un acuerdo con los representantes en las zonas de Donetsk y Lugansk. Se establece, asimismo, un mecanismo de supervisión de alto nivel por parte de los Ministerios de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Alemania, Francia y Ucrania. Sin embargo, y a pesar de ciertos avances, el 28 de abril de 2016 Naciones Unidas denunció que a pesar de la aplicación del alto el fuego muchos civiles siguen muriendo “como resultado de las minas terrestres y otros artefactos remanentes del conflicto”, que ha supuesto 30.700 víctimas, entre las que se cuentan 9.300 fallecidos⁵³. Las negociaciones para un alto el fuego quedaron suspendidas y están en un estadio complicado, a tenor de las declaraciones, el pasado mes de agosto, de Sergey Lavrov, al afirmar que Rusia cuenta con pruebas irrefutables de que las autoridades de Ucrania y, en concreto, del Departamento de inteligencia del Ministerio de Defensa ucraniano habrían planeado un acto de sabotaje, -con objetivo en infraestructuras cruciales- con el fin de desestabilizar la situación en Crimea. La cuestión se ha vuelto a tratar por parte del Consejo de Seguridad el pasado 11 de agosto.

Como extraño colofón a la situación aquí descrita, se plantea la necesidad que tiene la UE de reflexionar sobre la doble vara de medir de múltiples socios europeos, especialmente alemanes, franceses, italianos y checos, con contratos de venta de armas nada desdeñables con Rusia⁵⁴. En el caso francés, se llegó a suscribir un contrato de venta con Sarkozy en 2011 de dos portahelicópteros Mistral por un valor de unos 1, 700 millones de dólares, contrato por el que la propia OTAN y EEUU⁵⁵, además de otros socios europeos, criticaron al ejecutivo francés, cuando Rusia ya se había anexionado Crimea en marzo de 2014. ¿Se pueden suministrar equipos militares y a la vez condenar sus acciones militares? Una contradicción⁵⁶ en toda regla. Finalmente, Hollande paralizó la entrega vendiéndoselos a Egipto⁵⁷.

- La cuestión energética

La cuestión energética⁵⁸ es otra de las cuestiones más problemáticas en el triángulo UE, Ucrania y Rusia, tanto en términos de abastecimiento –excesiva dependencia del exterior- como en términos de tránsito y de seguridad. La dependencia de ambos del gas ruso es muy elevada. La Unión importa en torno a un 30% del gas natural ruso, seguido en orden de importancia por Argelia, 13%, Catar 8%, Nigeria, Libia y Egipto. Bulgaria es el mayor importador de la UE, la R. Checa importa casi un 90% de Rusia, y Alemania un 45%. Para tratar de hacer frente a esta situación de dependencia y reducirla, la UE, una vez que empezaron las reducciones y los cortes de suministro a Ucrania, desde enero de 2016,

⁵³ Véase “La ONU reafirma su compromiso con la integridad territorial de Ucrania”, Centro de Noticias ONU, 20 de abril de 2016, en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34974#.V2rPZ-QkriU>.

⁵⁴ Véase “Países europeos con contratos de venta de armas a Rusia”, El Economista, 17 de junio de 2014, en <http://eleconomista.com.mx/internacional/2014/06/17/paises-europeos-contratos-venta-armas-rusia>.

⁵⁵ Una información más exhaustiva acerca de cuál es la mayor potencia militar del mundo puede verse en “La tecnología y arsenal militar en manos de las grandes potencias mundiales”, El Confidencial, 16 de mayo de 2016, en http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-05-16/tecnologia-militar-eeuu-rusia-corea-del-norte-espana_1199999/

⁵⁶ Véase Birnbaum, Michael; “European countries are selling arms to Russia while condemning it over Ukraine”, The Washington Post, June 17, 2014, en https://www.washingtonpost.com/world/europe/european-countries-are-selling-arms-to-russia-while-condemning-it-over-ukraine/2014/06/16/6ad20143-ffce-4b45-a063-bea132fa0123_story.html. 17 de junio de 2014.

⁵⁷ Véase “Egipto compra los portahelicópteros Mistral que Francia no entregó a Rusia”, Infodefensa.com, 24 de septiembre de 2015, en <http://www.infodefensa.com/mundo/2015/09/24/noticia-egipto-compra-portehelicopteros-mistral-francia-entrego-rusia.html>

⁵⁸ Para un análisis detallado del mercado de la energía en la UE en 2014, véase el siguiente documento “EU energy markets un 2014”, EU, en https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en_0.pdf



llegando a afectar a diversos Estados Miembros, en particular desde enero de 2009, adoptó diversas medidas enfatizando sobre todo la diversificación de suministros. Recientemente, en febrero de 2015, el presidente de la Comisión Europea impulsó la denominada “Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva”, que intenta ofrecer a la Unión Europea una mayor seguridad energética a través de la diversificación del suministro (fuentes de energía, proveedores y rutas) y el refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía. A pesar de estos esfuerzos, la Unión Europea sigue sin poder hablar con una sola voz y, ejemplo de ello, es el desacuerdo frente al proyecto de gasoducto ruso-alemán North Stream 2 que supondría dejar ya en buena parte aislada a Ucrania en la distribución de gas a Europa central. En el Consejo Europeo de diciembre de 2015 el disenso se mostró sin contemplaciones con el rechazo de Italia y Bulgaria y el denominado Grupo de Visegrado compuesto por Hungría, Eslovaquia, República Checa y Polonia. La batalla entre el proyecto South Stream en el Mar Negro, y el Nord Stream en el Báltico sigue encima de la mesa de las instituciones comunitarias. La apuesta, según el Comisario europeo de Acción por el Clima y la Energía, Arias Cañete⁵⁹ se ha realizado en favor del corredor meridional que permitirá a países de Asia Central exportar gas a Europa, a través del gaseoducto Trans-Adriático –que pasa por Grecia, Albania, el Mar Adriático e Italia-, el Trans-Anatolia que recorre Turquía y la expansión del gaseoducto del Cáucaso Sur, a través de Azerbaiyán y Georgia.

Rusia, a través de Gazprom, ha jugado con el endeudamiento de Ucrania con respecto del precio de los metros cúbicos de gas, llegando a dejar sin calefacción a los ucranianos en 2006 y posteriormente en 2009, tal como indicamos, siendo Viktor Yuschenco presidente de la nación, de tendencia pro-occidental. La llegada del presidente Yanukovich 2010-2014, pro-ruso acerca posiciones entre ambos países y Ucrania se verá favorecida, de nuevo, por una bajada en los precios del gas. A su llegada a la presidencia en 2014, Petro Poroshenko decide diversificar el abastecimiento del gas procedente de Rusia y desde enero de 2016 inicia la importación de gas procedente de Eslovaquia, Hungría y Polonia⁶⁰. No obstante, y según declaraciones de Alexéi Miller, presidente del consorcio ruso Gazprom, "El sistema de gasoductos de Ucrania es el eslabón más débil que existe hoy en día en nuestra relación comercial (con la UE) y tiene un potencial extremadamente alto de confrontación"⁶¹.

6. El futuro de la relaciones

La actualidad de las relaciones entre la UE y Rusia ha vuelto a la esfera internacional con especial sobresalto desde 2014 y el marco de confianza reinante hasta entonces, con importantes redes comerciales, institucionales, políticas y diplomáticas pacientemente tejidas a lo largo de los últimos años se ha roto en la prioridad por excelencia: el ámbito de la Seguridad. Aunque esta dimensión no es susceptible de análisis sin tener en cuenta el trinomio UE/Rusia/EEUU, es la cuestión más sensible. Rusia se ha convertido en un competidor estratégico y esto, al no quedar suficientemente bien recogido en la Estrategia Global de Seguridad, no permite ver los cambios y políticas que es necesario adoptar o subrayar. Las negociaciones futuras van a ser complicadas a medio y largo plazo. Y es que la Rusia de Putin sigue teniendo muy presente en su modus operandi las “áreas de influencia” establecidas durante la Guerra Fría, que técnicamente dejaron de existir con la firma de la

⁵⁹ Discurso pronunciado por el Comisario europeo Arias Cañete en Madrid, edificio de la Comisión europea, el 16 de marzo de 2015 y que lleva por título: “Las interconexiones energéticas en Europa. El papel de España”.

⁶⁰ Véase “Ucrania importa de Europa 370 millones de metros cúbicos de gas” Sputnik, 28 de diciembre de 2015, en <https://mundo.sputniknews.com/europa/20151228/1055288203/ucrania-europa-gas-importaciones.html>

⁶¹ Los detalles de la información pueden encontrarse en <https://mundo.sputniknews.com/europa/20150413/1036339668.html>



Carta de París, considerando por tanto el máximo mandatario ruso como una amenaza directa a la seguridad de su país cualquier intromisión en la política de seguridad en los países de su antigua órbita. Cualquier acuerdo de colaboración de la UE con Estados caucásicos es visto como un gesto hostil por parte de Rusia, que considera a dichos países ubicados en zonas de “su” interés estratégico. Éste es, sin duda, el verdadero choque existente entre la UE y la Federación al tratar la “arquitectura de seguridad europea”. La Carta de París de 1990, que reconoce “plenamente la libertad de los Estados de elegir sus propios arreglos en materia de seguridad”, esto es, el derecho de cada Estado a elegir libre y voluntariamente las alianzas o las Organizaciones Internacionales de las que quiere ser parte en todos los ámbitos, incluido el de la seguridad, sigue siendo una asignatura pendiente para la Rusia de Putin.

A lo largo del presente artículo hemos tratado de argumentar las complejas relaciones existentes entre la UE y Rusia que, hasta hace algunos años podríamos caracterizar de “asintóticas”, se encuentran hoy por hoy en órbitas diferentes, en clara competición. Desde 2007 se ha observado un deterioro importante en las relaciones de carácter político, militar y estratégico, constatándose, de igual modo, diferencias nada desdeñables en el seno de la Unión, tanto respecto de la visión de la política exterior hacia Rusia, como en la manera de abordar la misma en el seno de las propias instituciones europeas. Rusia prefiere obviamente relacionarse de manera unilateral con los Estados Miembros de la UE, antes que vérselas con la compleja estructura de la Unión y sus instituciones. Trabajar, por tanto, por la convergencia de éstas es primordial, y entraña una gran dificultad, especialmente cuando se constata que, hoy por hoy, la PESC y la PCSD sigue rigiéndose por la regla de la unanimidad de los Estados Miembros. Será necesario ir introduciendo algunos cambios, como por ejemplo sustituir la regla de la unanimidad (art. 31 (1) TUE por el voto por mayoría cualificada en la denominada cooperación estructurada permanente (Art. 46 del TUE), en el camino hacia una integración en defensa. Si a ello le sumamos el procedimiento de toma de decisiones, enormemente lento y complejo por el carácter *sui generis* de esta Organización Internacional, el escenario no es nada alentador.

Como hemos adelantado, las tensiones y las dinámicas de conflictividad con Rusia no han generado una respuesta “unívoca” de la UE y sí muchos roces entre los Estados –ejemplo claro de ello son las tardías sanciones impuestas a Rusia a causa del conflicto de Ucrania, que se han prolongado en 2017- y el tratamiento dado por la Unión ha sido desigual si atendemos al “ejecutivo dual” de la UE (Comisión y Consejo), las cumbres bilaterales llevadas a cabo al más alto nivel o el papel desempeñado por el PE al respecto. Y aquí reside una de las grandes debilidades de la Unión. La Estrategia Global de Seguridad de la UE no es un paso claro hacia adelante en la defensa de una Política Exterior y de Seguridad propia de la UE con respecto a Rusia, en una situación de clara competición y, además, su recorrido está abocado a un escaso desarrollo, al continuar los Estados Miembros defendiendo sus propias estrategias exteriores⁶². Este punto es resaltado por la Estrategia cuando afirma que una aproximación unitaria y consistente debe constituir la piedra angular de la política de la UE con respecto a Rusia. Pero, al mismo tiempo, la Estrategia propone adoptar una postura de no reconocimiento de anexiones territoriales ilegales, no aceptar la desestabilización de Ucrania y fomentar la resiliencia de los países vecinos del Este de Europa. ¿Con qué instrumentos? Si, como se afirma, Rusia constituye un desafío estratégico clave y el respeto del derecho

⁶² Un análisis interesante que explora la formalización del uso de grupos *ad hoc* de los Estados miembros sobre cuestiones específicas relativas a la PESC y la PCSD lo presenta el Ponente Zuflaur, José María, del Consejo Económico y Social Europeo (CESE) en el Documento de trabajo titulado “La nueva Estrategia de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad”, de la Sección Especializada de Relaciones Exteriores, Bruselas, 3 de marzo de 2016.



internacional y de los principios que son el fundamento del orden de seguridad europeo existente constituye la precondition para un cambio sustancial de las relaciones bilaterales, ¿qué pasa si Rusia mantiene su política y no sigue una línea de compromiso y cooperación, cuando los intereses se solapan, tal como se propugna en la Estrategia?, ¿qué papel tiene que jugar la UE en el contexto de una defensa europea donde se exigirá también crecientemente una autonomía estratégica? El nuevo documento de la UE adolece de un marco estratégico adecuado en sus relaciones con Rusia.

Las nuevas relaciones con Rusia requieren también políticas y medidas que permitan una defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial no solo de los Estados Miembros, sino apoyos claramente disuasorios a los Estados de su vecindario del Este y del Cáucaso, un mayor gasto en defensa de la UE (a pesar de las reticencias de la ciudadanía de algunos países miembros), reestructuraciones institucionales y nuevos instrumentos comunes con el fin de dotar a la UE de mayores capacidades militares y agilidad en la respuesta y capacidad de despliegue rápido de fuerzas con capacidad disuasoria real.

Para hacer frente a la amenaza rusa- así es ya percibido por no pocos Estados Miembros-, la UE ha de hacer algo más que aplicar las sanciones pertinentes, fomentar la diversificación energética, seguir con medidas restrictivas o tratar de implementar un nuevo plan de acción de comunicación estratégica para contrarrestar las actuales campañas de desinformación de Rusia en esta nueva atmósfera política tras el Brexit, dejando que la OTAN siga tradicionalmente ocupándose de la defensa europea frente a Rusia, habiéndose incrementado muy sustancialmente la diferencia de percepciones sobre Rusia no solo entre los Estados europeos, sino entre Estados Unidos e importantes socios europeos.

Bibliografía Seleccionada

Consejo Europeo de Colonia: *Conclusiones de la Presidencia*, 3-4 de marzo 1999

Daboroski, Tomasz and Wilk, Andrzej: “Missile Shield in Central Europe becoming a reality” OSW, 30 October 2013, en <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-10-30/missile-shield-central-europe-becoming-a-reality>.

Delage, Fernando: “La Estrategia asiática de Xi Jinping”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), nº 5 (2015), en <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/>

Eurostat: Statistics Explained, *Comercio internacional de mercancías*, en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/es

Giusti Serena and Penkova Tomislava: “The European Union and Russia: Engaged in Building a Strategic Partnership”, en Bindi Angelescu Irina (eds.): *The Foreign Policy of the European Union*, Washington DC, Brookings.

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Kingston Reif: “Russia Completes CFE Treaty Suspension”, April 2015, en https://www.armscontrol.org/ACT/2015_04/News-Briefs/Russia-Completes-CFE-Treaty-Suspension

Marquina Antonio: “The Southeast-Southwest European Energy Corridor” en Marquina Antonio (2008): *Energy Security. Visions from Asia and Europe*, Basingstoke, Palgrave-MacMillan, pp.54-68.

Mogherini Federica: “Speech by HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage” Conferencia Anual celebrada en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE



(ISS), Paris 22 de abril de 2016, en <http://www.iss.europa.eu/activities/detail/article/2016-euiss-annual-conference-towards-an-eu-global-strategy-the-final-stage/>

Monaghan Andrew (2016): *Russian State Mobilization Moving the Country on to a War Footing*, Chatham House, May 2016, en <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-05-20-russian-state-mobilization-monaghan-2.pdf>

Resolución 2202 (2015), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7384ª sesión, celebrada el 17 de febrero de 2015.

Ruíz González, Francisco: “Las relaciones UE-Rusia, La Asociación Oriental, el futuro de la OSCE, y sus consecuencias para la política común de Seguridad y Defensa (PCSD)”, Cuaderno de Estrategia, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), nº 145 (marzo 2010), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf.

Sankaran, Jaganath: “Missile defense against Iran without threatening Russia”, *Arms control Association*, en https://www.armscontrol.org/act/2013_11/Missile-Defense-Against-Iran-Without-Threatening-Russia#2
Serra, Francesc. (2005): *Rusia la otra potencia europea*, Barcelona, Fundació CIDOB

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Schneider, William “Russia’s Treaty violations & nuclear instability”, September, 15, 2014, en: http://www.realcleardefense.com/articles/2014/09/15/russias_treaty_violations_nuclear_instability_107442.htm
1

Spaulding, Hugo. “Russia Security Update: February 17-24, 2016”. ISW, en <http://www.understandingwar.org/backgrounder/russia-security-update-february-17-24-2016>

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Trenin, Dimitri "Russia's Line in the Sand on Syria", *Foreign Affairs*, Febrero de 2012, en <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2012-02-05/russias-line-sand-syria>

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003. en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

Walt, Stephen:” Towards and EU Global Strategy” Consulting the experts-, European Union, Institute for Security Studies (ISS), París, Abril 2016.

Wood Amy F.: “Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress”, *Congressional Research Service*, -Informing the legislative debate since 1914-. April 13, 2016, en <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>

Zuflaur, José María: “La nueva Estrategia de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad”, Consejo Económico y Social, Sección Especializada de Relaciones Exteriores, Bruselas, 3 de marzo de 2016.



LA UNION EUROPEA Y LA OTAN EN EL MARCO DE LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Javier García¹

UNISCI / IE University

Resumen

El artículo analiza la relación entre la Unión Europea y la OTAN en cuestiones de defensa, según se ha reflejado en las estrategias de seguridad de la Unión Europea, con particular atención a la Estrategia Global de la Unión Europea presentada en 2016. Se estudia la Estrategia de Seguridad Europea de 2003, el Informe de Implementación de 2008, y las nuevas aproximaciones al contexto internacional y a la seguridad europea que se reflejan en la Estrategia Global. Se analiza también el papel de la OTAN, así como la evolución de la política de seguridad de los Estados Unidos hacia Europa durante la Administración Obama. Finalmente se discute el posible futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD) después del Bréxit, así como las consecuencias para su relación con la OTAN.

Palabras Clave: Estrategia Global de la Unión Europea, OTAN, Seguridad Europea, Defensa Europea, PCSD, Estrategia de Seguridad, Unión Europea

Title in English: The European Union and NATO in the new Global Strategy of the European Union

Abstract:

The article analyzes the relationship between the European Union and NATO on defense issues, as reflected in the different security strategies of the European Union, with particular attention to the 2016 EU's Global Strategy. The paper focuses on the 2003 European Security Strategy, the 2008 Implementation Report, and the new approaches to both the international environment and the European security, that are developed in the Global Strategy. The evolution of NATO policy is also discussed, as well as the changes of the United States security and defence policy towards Europe during the Obama administration. Finally, the article discusses the future of the Common Security and Defense Policy of the EU (CSDP) after Brexit, and the consequences for the EU-NATO relationship.

Keywords: European Union Global Strategy, NATO, European Security, European Defence, CSDP, Security Strategy, European Union

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ El Dr. Javier Ignacio García González es profesor de relaciones internacionales, globalización y ciencias políticas en "IE School of Human Sciences and Technology" es investigador senior de UNISCI
Dirección: Escuela de Comunicación, IE University, Campus de Santa Cruz la Real, C/ Cardenal Zúñiga 12, 40003 Segovia, España
E-mail: javier.garcia@ie.edu
DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53794>



1.- Introducción

El 28 de junio de 2016, durante la reunión del Consejo Europeo en Bruselas, la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea (UE), Federica Mogherini, presentaba oficialmente a los jefes de estado y gobierno de la Unión el texto de la nueva “Estrategia Global de la UE sobre Política Exterior y de Seguridad” (EG).

La ocasión debía de ser un momento importante. Se trataba de un documento largamente esperado, resultado de un completo proceso de estudio y reflexión lanzado en la cumbre de diciembre de 2013 y que contó con un encargo específico en el Consejo de junio de 2015, al que se daba cumplimiento según lo previsto. Es el tercer texto de este tipo tras la primera Estrategia de la Unión Europea del año 2003 -con Javier Solana como Alto Representante- y la actualización que se presentó en 2008, es decir, un texto de referencia para unos años de cambio profundo en la situación político-estratégica a nivel regional y global.

La Europa y el mundo que existían en los años 2003/2008 eran muy distintos de los que existen en 2016, y la Unión Europea precisaba desde hace tiempo de una estrategia que refleje la “visión” que se tiene del nuevo entorno internacional, ciertas “orientaciones” sobre el papel que se quiere desempeñar, así como una definición de las aspiraciones de la Unión en el contexto actual. El ámbito de la defensa es uno de los que ha sufrido transformaciones más importantes y el documento debía fijar la posición de la Unión en ese nuevo escenario; de forma particular, se debía plantear hacia dónde debe ir la relación entre la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), alianza en la que ha descansado durante décadas la defensa del Viejo Continente y donde el papel de los Estados Unidos -y sus prioridades en política de seguridad- es fundamental. La evolución de esta relación, en los documentos estratégicos europeos y en la práctica entre ambas organizaciones, será el objeto central de este trabajo, con especial atención al análisis de los nuevos planteamientos propuestos en la EG.

Este análisis, no obstante, aparecerá fuertemente condicionado por el contexto inmediato en el que se presenta la Estrategia. La llegada del nuevo documento no podía producirse en un momento más complicado. En la reunión del Consejo, la Unión Europea estaba bajo los efectos del terremoto que supuso el resultado del referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión apenas 5 días antes. El ya conocido como *Brexit* sacudía los cimientos de la organización y dejaba poco tiempo y espacio para tratar otros temas. Así, pese a su relevancia, la presentación del texto pasó casi completamente desapercibida. Las Conclusiones del Consejo apenas lo recogían con un único y lacónico párrafo que señala: “El Consejo Europeo se ha congratulado de la presentación, por la alta representante, de la Estrategia Global sobre política exterior y de seguridad de la Unión, y ha invitado a la Alta Representante, a la Comisión y al Consejo a que prosiga su labor”². Tan solo eso, se tomaba nota del documento, se invita a seguir trabajando y a otro tema.

Por si no estaba claro, la escasa atención e interés con la que se recibía el documento también era perceptible unos días después en el informe que el Presidente del Consejo, Donald Tusk, presentaba al Parlamento Europeo sobre los resultados de la cumbre. En una intervención donde sobre todo se hablaba del Brexit, la crisis migratoria o las relaciones con Turquía, simplemente se señalaba sobre este asunto que “dimos la bienvenida a la presentación por la Alta Representante de una nueva estrategia global para orientar la política exterior y de seguridad de la Unión”³. No más referencias al tema.

² Consejo Europeo, 28 de junio de 2016, *Conclusiones*, Bruselas, EUCO 26/16, par. 20.

³ European Council. The President, *Report by President Donald Tusk to the European Parliament on the European Council of 28 June and the informal meeting of 27 EU Leaders on 29 June 2016, Statements and*



Con un recibimiento así, se hace difícil valorar el impacto que puede tener el documento, y si su contenido llegará a implementarse o, como algunos señalan, puede estar condenada a la irrelevancia desde su nacimiento, como sucedió con la revisión de 2008⁴. ¿Da respuesta entonces la EG a los desafíos y necesidades que tiene que enfrentar la Unión Europea en los próximos años? ¿Hay diferencias en la EG respecto a cómo recogían los documentos estratégicos anteriores la relación entre la Unión Europea y la OTAN? ¿Se plantea algún cambio sustancial de la relación en el nuevo contexto?

Paradójicamente, la crisis generada por el referéndum está provocando un fuerte efecto de reacción precisamente en el ámbito de la Estrategia en el que nos centramos aquí, la defensa. Así, el Brexit ha servido de catalizador para que los principales países restantes de la Unión intenten poner en marcha una serie de iniciativas para reforzar la cooperación en materia de defensa, algo a lo que el Reino Unido tradicionalmente se había opuesto y llevaba lustros dificultando. Cuando se escribe este texto es muy pronto para aventurar la evolución de estas iniciativas, pero los movimientos iniciales ya permiten identificar nuevos objetivos y aspiraciones, que van en la línea de lo que se recoge en la EG.

En todo caso, en lo que respecta a la relación entre la Unión Europea y la OTAN, la Estrategia de la Unión es solo uno de los elementos a tener en cuenta y no debe ser analizada de forma aislada. Aunque resulta obvio señalarlo, la situación y evolución de la propia OTAN y el papel que ha jugado y quiere jugar en esa relación será determinante. De hecho, apenas 10 días después de la presentación de la Estrategia europea se celebró la cumbre de Varsovia de la OTAN, donde la firma de una declaración conjunta entre la Unión Europea y la OTAN fue uno de los temas destacados de la agenda. Titulares como “la OTAN y la Unión Europea acuerdan poner fin a su rivalidad”⁵, daban cuenta del espíritu del documento. El comienzo de la declaración es claro en su propósito: “Pensamos que ha llegado el momento de dar a la asociación estratégica OTAN-UE un nuevo impulso y un nuevo contenido”⁶. Independientemente de que esto suponga un cambio significativo real de las relaciones entre ambas organizaciones o sea una más de las frecuentes declaraciones políticas con pocos efectos prácticos -lo analizaremos más adelante-, la declaración nos sitúa ante nuevas realidades. Un nuevo contexto al que tampoco será ajeno el compromiso que Estados Unidos -la nueva administración resultante de las elecciones de 2016- quiera mantener con la OTAN como instrumento de la defensa europea, de la que hasta ahora ha sido su principal contribuyente militar.

Con esta situación, las siguientes páginas harán un análisis de la evolución de la relación entre la UE y la OTAN a partir de cómo se contemplaba en la primera estrategia que presentó la Unión en 2003, en sus adaptaciones y trabajos posteriores, hasta llegar a lo que recoge la nueva EG de 2016 y el contexto de seguridad y defensa en el que se ha presentado el documento. Se podrán así identificar las grandes líneas políticas y de acción en las que esta relación se ha movido, las distintas fuerzas que han ido afectando a la convivencia entre ambas organizaciones, y cómo todo ello ha influido en la EG y su eventual implementación.

Remarks 412/16, 05/07/2016, en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/06-tusk-report-european-parliament/>

⁴ Arteaga, Félix: “¿La Estrategia Global de la UE?... déjela ahí”, *Blog Elcano*, 29 de junio de 2016, en <http://www.blog.rielcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/>

⁵ Dempsey, Judy: “NATO and the EU Agree to End Their Rivalry”, *Carnegie Europe*, July 8, 2016, en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64045>

⁶ *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organizations*, Brussels, 8 July, 2016, en http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm



2.- La Unión Europea y la OTAN al comienzo del siglo XXI: la Estrategia europea de 2003.

Hay que esperar hasta finales de la década de los 90 del siglo XX para que la Unión Europea se empiece a plantear la asunción de algún tipo de responsabilidades en cuestiones militares y de defensa. El monopolio sobre la seguridad europea que ejerció la OTAN durante la Guerra Fría, en absoluto se vio afectado por la existencia de una organización europea, la Unión Europea Occidental (UEO), que prácticamente sólo tuvo una actividad operativa simbólica⁷, aunque en su seno se desarrollara la idea de las “Misiones Petersberg”, que con la firma del Tratado de Amsterdam en 1997, pasaron a formar parte del Tratado de la Unión Europea sin ninguna modificación, incorporándolas como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común⁸.

La guerra de Kosovo fue fundamental para dar un impulso a la voluntad de dar a la Unión una dimensión de defensa, aunque se iniciará como el desarrollo de la voluntad “de poner en práctica una política de gestión de crisis exteriores”⁹. En otras palabras, se pone el foco en poder desarrollar intervenciones en conflictos externos de diverso tipo, pero sobre todo en escenarios pos-bélicos y de mantenimiento de la paz. La incapacidad europea en Kosovo, donde el peso de las operaciones militares lo llevó la OTAN, hizo reconocer lo inadecuado de los instrumentos militares de la Unión, y se puso en marcha el desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que tendrá como referencia de nacimiento “oficial” la cumbre franco-británica de Saint-Malo en diciembre de 1998.

Probablemente el aspecto más relevante de la citada cumbre sea que el Reino Unido, dando un importante giro a su tradicional rechazo a toda cooperación exclusivamente europea en temas de defensa, planteaba junto con Francia que la Unión “debe tener capacidad para actuar de forma autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, por los medios para decidir su uso y la preparación para hacerlo, con el fin de dar respuesta a las crisis internacionales”¹⁰. Eso sí, de forma explícita se dejaba claro también el compromiso con la OTAN respecto a la defensa colectiva. Se abría de este modo en la UE una línea en que otros países como Alemania también compartían, como señalaba esos mismos días la declaración final de la cumbre franco-alemana: “nos debemos movilizar para la prevención y la gestión de crisis regionales (antigua Yugoslavia y Oriente Medio). Con este fin, buscaremos las vías que permitan a la UE disponer de las capacidades operacionales que le faltan, bien dotándole de medios europeos propios (a través de la UEO o de las fuerzas multinacionales europeas como el Eurocuerpo) o con medios de la OTAN en aplicación de los acuerdos firmados en el Consejo Atlántico de Berlín”¹¹. Un nuevo contexto se estaba dibujando para la cooperación

⁷ Ver García González, Javier Ignacio: “Crisis y Gestión Militar de la Crisis en la Unión Europea: El Camino hasta la Actualización de la Estrategia Europea de Seguridad”, en *UNISCI Discussion Papers*, n° 19 (2009), pp. 243-246. Las operaciones militares más destacadas de la UEO fueron dos operaciones navales, en el Golfo en 1988-90 y en la antigua Yugoslavia en 1992, una fluvial en el Danubio en 1993 y algunos contingentes de policía, vigilancia y desminado en Mostar, Albania, Croacia y Kosovo. Detalles de estas operaciones se pueden consultar en www.weu.int.

⁸ *Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea (97/C 340/02)*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 10.11.97, Artículo 17, apartados 1 y 2. El apartado 17.2 señala: “Las misiones a las que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.”

⁹ Solana, Javier (2004): “Prólogo”, en Gnesotto, Nicole (ed.): *Política de Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, París, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, p. 5.

¹⁰ *Joint Declaration, British-French summit St-Malo, 3,4 December 1998*. par. 2, en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

¹¹ “Franco-German summit. Postdam, 1 December 1998”, en Rutten, Maartje (comp.) (2001): *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, Chaillot Papers 47, May 2001, p. 4.



Europea en materia de defensa, que se hacía sin menoscabo de la OTAN como principal elemento de la defensa colectiva.

La institucionalización de la Política Europea de Seguridad y Defensa se produciría a partir del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, sentando las bases para la creación del Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea¹². A partir de aquí, la Unión puso en marcha en los años siguientes una serie de procedimientos, mecanismos y capacidades militares y civiles -muy modestos y muchos de ellos solo sobre el papel-, pero que le permitieron lanzar en 2003 su primera operación, la operación Artemis, a pesar de fuertes reticencias estadounidenses. Kofi Annan había solicitado el despliegue de una fuerza multinacional temporal al área hasta que la misión de la ONU, la MONUC, bastante debilitada, pudiera a su vez reforzarse y desplegarse. La Unión Europea entraba así en el campo de las operaciones de lo que denomina “gestión de crisis”¹³, es decir, intervenciones en el exterior, con un componente civil (misiones) o militar (operaciones) generalmente apoyando procesos de mantenimiento o consolidación de la paz tras el cese de la lucha armada en un conflicto.

En este contexto de incipiente actividad de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad y la defensa, ese mismo año 2003 se publicará la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES-2003), titulada “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”¹⁴. Como terminaba la introducción del documento “Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”¹⁵. Quedaba por ver si esto iba a ser así, de que manera se haría y el papel que según la Estrategia iba a jugar la relación con la OTAN en los nuevos escenarios que se describen.

La EES-2003 es un documento que parte de una visión optimista del entorno de seguridad europeo; “Europea no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre” señala en su primera frase. Una situación que por supuesto se atribuye a la creación, desarrollo y ampliación de la Unión Europea, pero en la que reconoce un papel “esencial” a Estados Unidos, principalmente a través de la OTAN, organización a la que a partir de aquí se referirá en pocas ocasiones. La Alianza Atlántica no ocupará así un espacio significativo en la primera estrategia de la Unión Europea. Sí se recogerá su participación relevante en el último conflicto armado sufrido en Europa hasta esa época (el conflicto de los Balcanes), pero al lado de la propia Unión, Rusia, los Estados Unidos y otros “interlocutores internacionales”¹⁶. La situación en Irak, que tanta tensión estaba generando entre los países europeos y en la relación con Estados Unidos no se cita ni una sola vez.

Su principal relevancia, por lo que se dice y se enfatiza en el texto, estará por tanto en su condición de manifestación del vínculo transatlántico, como instrumento de la relación entre Europa y Estados Unidos, en un momento en que la superioridad militar norteamericana, según la estrategia, no es suficiente para “hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy”¹⁷. En esta línea, la EES-2003 plantea “Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz” -es el título de uno de sus apartados-, en el que la OTAN no es

¹² Freire, María Raquel. y Galantino, María Grazia: “Introduction: The Role of the EU in International Peace and Security”, en Freire, María Raquel y Galantino, María Grazia (2015): *Managing Crisis, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision for Security and Defense*, Basingstok, Palgrave, p. 4.

¹³ Ver Tardy, Thierry (2015): *CSDP in Action-What Contribution to International Security*, Chaillot Papers n° 134, ISSEU, May 2015, pp. 9-12.

¹⁴ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208essiies.pdf>

¹⁵ *Ibid*, p. 1.

¹⁶ *Ibid*, p. 8.

¹⁷ *Ibid*, p. 1.



más que una de los distintos actores con los que interactúa (ONU, OMC, Rusia, OSCE, Consejo de Europa, ASEAN, Mercosur o la Unión Africana), identificado fundamentalmente como elemento central de las relaciones transatlánticas, como señalamos.

En este contexto, donde una eventual agresión de gran escala a alguno de los Estados Miembros de la Unión es calificada en la Estrategia como “improbable”¹⁸, no se reserva un especial papel a la OTAN al tratar las amenazas a la seguridad de la UE que se identifican: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los distintos efectos de los conflictos regionales, la descomposición de Estados o la delincuencia organizada. Se habla de estos fenómenos como “menos visibles y menos previsibles” que las amenazas clásicas, pero no hay referencias expresas a una posible colaboración UE-OTAN que sí se hará en otros momentos.

Cuando se habla de las capacidades operativas de la UE, que se ve necesario potenciar con más recursos y un uso más eficaz, sí se menciona la Alianza. Una forma de reforzarlas a corto plazo serán los “dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular los acuerdos Berlín Plus”¹⁹, que se firmaron entre ambas organizaciones en ese mismo 2003. Estos acuerdos permitirían a la UE hacer uso de medios y capacidades de la OTAN de las que carecía para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión²⁰. De hecho, la primera operación militar dirigida por la UE, la Operación Concordia, lanzada en la antigua República Yugoslava de Macedonia el 31 de marzo de 2003, se llevó a cabo bajo estos acuerdos de cooperación. También se utilizaron en la operación EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina en 2004, sin tener más recorrido posterior.

Berlín Plus suponía poner al alcance de la UE medios de los que no disponía, pero, a su vez, implicaba una dependencia de la OTAN y una limitación en su autonomía y flexibilidad para preparar misiones de “gestión de crisis” propias. Esto podía, a juicio de algunos, frenar el incipiente desarrollo de la PESD, y Francia, todavía fuera de la estructura militar de la Alianza, era reticente a aumentar la agenda de cooperación entre ambas organizaciones²¹. Por otra parte, la visión de la UE en los distintos escenarios no necesariamente tenía que coincidir con la de OTAN como organización, o con la de algunos de sus miembros como Turquía, que tenían sus propios intereses y prioridades nacionales. La entrada de Chipre en la Unión en 2004 no facilitó el acercamiento entre las organizaciones e impuso una restricción a las relaciones formales UE-OTAN²². A estos problemas, no se hacía referencia en la Estrategia, lógicamente, como tampoco se ponía en cuestión en ninguna parte el papel prioritario de la OTAN en la defensa colectiva de los miembros.

3.- El Informe de actualización de la Estrategia en 2008 y sus secuelas.

A finales de 2007, el entonces Secretario General/Alto Representante (SG/HR), Javier Solana, recibió el mandato del Consejo Europeo para analizar la ejecución de la Estrategia de 2003 –cuya redacción original también dirigió–, mejorar su puesta en práctica y proponer elementos para complementarla²³. El resultado llegó un año después bajo el título Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en

¹⁸ *Ibid*, p. 3

¹⁹ *Ibid*. p. 12

²⁰ European Union. External Action: *About CSPD-The Berlin Plus Agreement*, en <http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/>

²¹ Drent, Margriet (2015): “EU-NATO Relations in Crisis Management Operations: The Practice of Informality”, en Freire, María Raquel y Galantino, María Grazia, op. cit. p. 96.

²² *Ibid*, p. 92

²³ *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 14 de diciembre de 2007, 166616/07*, par. 90, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16616-2007-INIT/en/pdf>



evolución²⁴–, de 11 de diciembre de 2008, una especie de “suplemento” de la EES-2003, mucho menos ambicioso de lo que Francia habría pretendido como resultado de su presidencia de turno en el segundo semestre de ese año²⁵, que no era otra cosa que una nueva EES, algo que no contaba con el apoyo de Alemania o el Reino Unido²⁶.

Tampoco entonces era el momento propicio para alcanzar los consensos necesarios para una nueva Estrategia de Seguridad. La gravedad de la crisis generada por la caída de Lehman Brothers, la guerra en Georgia, las expectativas de cambio político que había en Estados Unidos –que estaba en año electoral–, presentaban un contexto convulso poco apropiado para este tipo de documentos. Especialmente relevante eran las muestras de deterioro de la relación con Rusia, que ya en diciembre de 2007 había “suspendido” su implementación del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (FCE), el que muchos consideran “la piedra angular de la seguridad europea”²⁷. Únicamente mantuvo su asistencia al Grupo Consultivo Conjunto. Sería en marzo de 2015 cuando Rusia anuncio que ponía punto final a todas sus acciones en el FCE, lo anunciado en 2007, de forma completa, abandonando también este órgano.

Así, el Informe de 2008 no aportaba muchas novedades y se puede considerar esencialmente continuista con la EES-2003. Además de destacar los logros de la Unión en temas de seguridad desde la publicación de la primera estrategia, se ponen al día los acontecimientos relevantes, se mantiene la visión general, se confirman los retos y amenazas que enfrenta la Unión y se añaden al listado los ámbitos de la ciberseguridad, la seguridad energética y el cambio climático. Seguirá apareciendo la referencia a lo esencial que es tener estructuras de mando y capacidades adecuadas, pero sin mostrar un nivel de ambición o objetivos específicos que supusieran un salto hacia adelante para la Unión. Se reconoce el respeto a “la autonomía decisoria de cada organización”, así como a la necesidad de reforzar la asociación estratégica y la cooperación entre la UE y la OTAN -en particular en la gestión de crisis²⁸-, lo que era una forma implícita de reconocer que el funcionamiento de las relaciones entre ambas organizaciones seguía sin ser fluido, especialmente al nivel político.

Antes del Informe, sólo desde 2007 ambas organizaciones empezaron a reconocer las dificultades que su falta de cooperación provocaba²⁹. Se pone de manifiesto con alguno de los mismos escenarios a los que el documento se refiere, como es el caso de Somalia y la lucha contra la piratería, donde la UE y la OTAN habían desplegado operaciones distintas (Atalanta y Ocean Shield respectivamente) con similares responsabilidades, pero con cooperación e intercambio de información bastante limitada.

El Informe, en suma, introduce pocos elementos novedosos destacables, líneas de acción política distintas, o nuevos instrumentos de acción, ni de naturaleza civil, ni militares. No refleja cambios significativos en la relación de la UE con la OTAN, que en los años

²⁴ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución–, documento 17104/8, Bruselas 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

²⁵ Présidence Française de la Union Européenne (2008): Un Europe qui agit pour répondre aux défis d’aujourd’hui, Programme de Travail, 1er juillet-31 décembre 2008. Ver también Ministère de la Défense/ Présidence Française de la Union Européenne (2008): Objectives of the French Presidency of the European Union Council in terms of security and defense.

²⁶ Missiroli, Antonio (ed.) (2015): Towards an EU Global Strategy. Background, process, references, EU Institute for Security Studies, Paris, 2015, p. 39.

²⁷ Ver *The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and Adapted CFE Treaty at a Glance*, (August 2012), en www.armscontrol.org/factsheet/CFE

²⁸ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad..., op. cit. p. 2.

²⁹ Drent, Margriet (2015), op. cit. p. 92.



previos se habían desarrollado “lenta y cautelosamente”³⁰ en cuanto al diálogo institucional. El no reconocimiento de Chipre (miembro de la Unión Europea) por Turquía (miembro de la OTAN) suponía un obstáculo importante para avanzar en los mecanismos de cooperación, que aparecían bloqueados³¹. La vuelta de Francia a todos los organismos de la estructura militar de la OTAN en 2009 parecía que podría atenuar las dificultades de colaboración entre la UE y la OTAN, recibiendo un nuevo impulso³², pero los problemas con el tema de Chipre y la posición de Turquía persistían.

Como señala Pawlak³³, las expectativas creadas cuando se anunció en 2007 la revisión de la estrategia original, se vieron completamente frustradas con las limitaciones del Informe de 2008. A partir de aquí, la concentración de los esfuerzos en la implementación del Tratado de Lisboa, relegaron toda discusión sobre una nueva estrategia, que pasó a ser un tema a largo plazo. El nombramiento de Catherine Ashton como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, fue también clave; “Ashton no compartía la opinión de que la UE necesitara una nueva estrategia de seguridad”³⁴ (de tipo general). Por el contrario, durante sus años en el puesto favoreció una línea completamente distinta, dando prioridad a la elaboración de estrategias de tipo regional (Sahel, Cuerno de África, Vecindad, etc.) o sobre ámbitos específicos (Comprehensive Approach, Ciberseguridad, Seguridad Marítima, etc).

En cuanto a la relación Unión Europea-OTAN los años siguientes al Informe de 2008, Drent los ha definido dentro de una fase de “tensión o frágil normalización a través de las relaciones informales”³⁵. Si bien las relaciones formales entre ambas organizaciones seguían sin avanzar, se mantenían algunas relaciones políticas informales y cierta cooperación operacional (también informal) en el ámbito militar, en los escenarios en los que ambas estaban presentes, la antigua Yugoslavia, Afganistán, Sudán o Somalia.

Desde Saint-Malo en 1998, pasando por la EES-2003, y como ocurrirá después del Informe de 2008, las aspiraciones o la ambición de la UE en el ámbito de seguridad y defensa europea no han cuestionado el papel prioritario de la OTAN en la defensa colectiva, ni la importante función que representa a la hora de mantener el vínculo transatlántico con los Estados Unidos. La inclusión de la Cláusula de Asistencia Mutua (art. 42.7) en el Tratado de Lisboa (TUE), o la Cláusula de Solidaridad (art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE) no cambiaba la situación al mantener explícitamente que la OTAN “seguirá siendo, para los Estados miembros que son parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta”³⁶. La vía de la Cooperación Estructurada Permanente³⁷, prevista en el TUE para permitir avanzar en determinados temas a un grupo limitado de países miembros -no necesariamente todos-, era también un camino abierto para la cooperación en defensa (compatible con la OTAN)³⁸, pero no explorado todavía.

³⁰ Ver al respecto Duke, Simon: “The Future of EU- NATO Relations”, *European Integration*, Vol. 30, No 1, March 2008, p. 33

³¹ Drent, Margriet (2015), *op. cit.* p. 96.

³² Duke, Simon, *op. cit.* p. 40.

³³ Pawlak, Patric: “A Global Strategy on foreign and security policy for the EU”, Briefing, European Parliamentary Research Service, EPRS, April 2016, p. 2.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Drent, Margriet (2015), *op. cit.* p. 98.

³⁶ Art 42.7 Tratado de la Unión Europea.

³⁷ Art 42.6, Tratado de la Unión Europea.

³⁸ Vease, Aldecoa, Francisco: “Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica”, en VV. AA. (2015): *UE-EEUU: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales*, Cuadernos de Estrategia, n° 177, IEES/USP-CEU.



De este modo, la actividad de la Unión Europea se ha circunscrito esencialmente al ámbito de la denominada “gestión de crisis”³⁹ entendida en un sentido claramente reducido, dentro de la soft security a la que nos referimos más arriba, lanzando desde 2003 más de una treintena de operaciones (militares) y misiones (civiles) prácticamente testimoniales y con funciones diversas. Es en este campo de los instrumentos civiles donde, por su propia naturaleza, la UE sí puede movilizar recursos de tipo policial, jurídico, administrativo, asistencia humanitaria, asistencia política, desarrollo, etc. con mayor flexibilidad que una organización fundamentalmente militar como OTAN⁴⁰. Los tipos de tareas que se han asumido se han centrado principalmente en los ámbitos de la reconstrucción, la consolidación de la paz y la estabilización post-conflicto, el entrenamiento de fuerzas, la reforma del sector de la seguridad, la supervisión de acuerdos de paz o la lucha contra la piratería⁴¹.

En su conjunto se han tratado de operaciones y misiones importantes por su carácter simbólico, pero con ambiciones muy contenidas. Si bien constituyen un éxito con respecto a la inactividad de épocas pasadas, también han reflejado claramente las limitaciones en las capacidades militares de la Unión Europea. Incluso cuando la Unión ha desarrollado instrumentos que podrían ser adecuados para tener una mayor operatividad, como es el caso de los Battlegroups⁴², la falta de voluntad política para usarlos y financiarlos les ha vuelto inoperantes.

4.- El otro lado de la relación: La OTAN y el vínculo transatlántico con Estados Unidos

Como hemos visto, el desarrollo de la UE en el ámbito de la seguridad y la defensa desde el comienzo de siglo se ha realizado a la sombra de la OTAN. No se ha puesto en cuestión su papel en la defensa colectiva, pero se ha mantenido una tensión entre ambas organizaciones derivada de la continua apelación de la Unión a la necesidad de aumentar sus capacidades propias y su autonomía para defender intereses no compartidos. Durante mucho tiempo cualquier intento de potenciar la cooperación en seguridad y defensa en la UE era contemplado por algunos aliados -en particular el Reino Unido- como un intento de debilitar el papel de la Alianza Atlántica y, por extensión, la influencia de los Estados Unidos en la defensa Europea.

No se debe olvidar que tanto por el gasto en defensa como por las capacidades militares que los Estados Miembros pueden aportar a la organización, la OTAN depende esencialmente del compromiso de Estados Unidos, y eso se refleja también en el funcionamiento y la toma de decisiones en la Alianza.

Desde el final de la Guerra Fría la OTAN también ha ido redefiniendo sus funciones y objetivos, con el correspondiente impacto sobre la seguridad del Viejo Continente. Fundada

³⁹ Tardy, Thierry (2015), *op. cit.* pp. 17-20

⁴⁰ La Unión Europea, por su capacidad de combinar como actor internacional distintos instrumentos que van desde el ámbito del desarrollo hasta los de la seguridad y defensa, pasando por la diplomacia, el comercio, las finanzas o los derechos humanos, ha puesto en marcha lo que se conoce como “Comprehensive Approach” o aproximación multidimensional a las crisis y conflictos, combinando instrumentos de diversos tipos. Ver “The EU’s Comprehensive Approach to External Conflict and Crises”, Join (2013) 30 final, Brussels, 11.12.2013, en www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

⁴¹ La información sobre estas misiones y operaciones está disponible en http://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en

⁴² Ver García González, Javier Ignacio: “Los Battlegroups de la Unión Europea: ¿Un instrumento eficaz para la gestión de crisis?”, en de Cueto, Carlos y Calatrava, Adolfo (2012): *Defensa y Globalización*, Granada, Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina, pp. 73-92. Ver también en este mismo volumen, Girona, Carlos: “Relanzando la respuesta rápida Militar: los Battlegroups”, Revista UNISCI, n° 42 (octubre 2016).



tras la II Guerra Mundial para defender Europa y Norteamérica de las garras del comunismo, la desaparición de la Unión Soviética la dejó huérfana y desnortada durante un corto tiempo, abriendo incluso un debate sobre su supervivencia. A partir de mediados de los 90 reencontró una posición central con dos funciones principales: mediante la “proyección de estabilidad” sobre los países de Europa central y del este que llegaban a la democracia, y mediante la primera intervención militar de la OTAN “fuera de área”, en las guerras de los Balcanes. Allí la OTAN, y especialmente Estados Unidos dentro de ella, contribuyó con la gran mayoría de los medios militares que se emplearon de forma decisiva. La incapacidad de los países europeos para tratar por sí mismos la conflictividad que afectaba directamente a su propia área de influencia, el mismo continente europeo, quedaba claramente de manifiesto por primera (y no última) vez. Gustara o no, el papel de la OTAN y particularmente de Estados Unidos fue insustituible.

El siguiente paso en la evolución de la Alianza llegaría como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Por primera vez en su historia la OTAN activa el Art. 5 del Tratado de Washington y la organización asumió un papel importante en la intervención en Afganistán⁴³. La defensa colectiva se ejercía así frente a amenazas globales; y la Alianza, con la participación también de los países europeos, allí estaba presente. La guerra de Afganistán será el principal asunto en la agenda de la OTAN durante muchos años, donde dirigiría la International Security Assistance Force (ISAF) desde 2003 a diciembre de 2014, llegando en su momento cumbre a desplegar más de 130.000 soldados⁴⁴. Desde enero de 2015 se mantiene en ese país la “Resolute Support Mission” (RSM), con tareas de entrenamiento, asesoramiento y asistencia, no de combate. En junio de 2016, el presidente Obama autorizó la expansión de estas tareas para incluir ataques aéreos y apoyos al Ejército afgano sobre el terreno.

Distinto fue el caso del otro gran escenario de conflicto abierto por Estados Unidos en los primeros años del siglo, la intervención en Iraq de 2003. En este teatro no se pondría en marcha una presencia de la OTAN -básicamente simbólica- hasta 2004⁴⁵. Aquí las fuertes divisiones entre los países europeos, que respaldaban o rechazaban decididamente la política de la administración norteamericana de George W. Bush, ponían otra vez de manifiesto las dificultades para mostrar una “visión europea” o una unidad de acción sobre las cuestiones de seguridad y defensa. Por una parte, la cumbre de las Azores del 16 de marzo de 2003, donde los primeros ministros del Reino Unido, Portugal y España escenificaron el apoyo al Presidente Bush: por otra, la postura de Francia y Alemania en el Consejo de Seguridad, en contra de la acción contra Irak: es difícil encontrar una mejor representación posible de las divisiones. Las ampliaciones de la Alianza Atlántica -que había comenzado a incorporar a antiguos países del bloque soviético en 1999-, y la gran ampliación de la UE de 2004 no contribuyeron precisamente a esa “unidad de visión europea”, al diversificarse aún más los intereses de seguridad de los miembros.

Si el papel de OTAN en la primera década del siglo XXI se recogía en el Concepto Estratégico aprobado en 1999⁴⁶, en el que la influencia de las guerras de los Balcanes, y

⁴³ Gorka, Sebestyén: “Invocation in Context”, NATO Review, 2006.

⁴⁴ Ver *NATO and Afghanistan*, en www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm

⁴⁵ Principalmente a través de una pequeña misión de entrenamiento que se extendió entre 2004 y 2011. Ver *NATO's assistance to Iraq (Archived)* en www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51978.htm

⁴⁶ Sobre la relación OTAN UE desde la perspectiva del Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 ver Caracul, María Angustias: “Una asociación estratégica genuina. La visión de la Unión Europea desde la OTAN”, en VV. AA. (2012): *Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza*, Documentos de Seguridad y Defensa 46, CESEDEN, pp. 41-44.



Kosovo en particular, eran patentes, el Concepto Estratégico de la OTAN de 2010⁴⁷ será el documento de referencia del nuevo tiempo.

Previamente a su aprobación, los Estados Unidos, por boca de su secretario de Defensa, Robert Gates, había manifestado su preocupación por la situación y actitudes en materia de defensa de los socios europeos. El 23 de febrero de 2010, en un discurso en la National Defense University sobre el Concepto Estratégico de la OTAN, tras enfatizar los problemas sistémicos que arrastraba la Alianza, entre ellos el tema presupuestario y de capacidades que los socios europeos debían resolver, manifestó los siguiente:

“These budget limitations relate to a larger cultural and political trend affecting the alliance. One of the triumphs of the last century was the pacification of Europe after ages of ruinous warfare. But, as I’ve said before, I believe we have reached an inflection point, where much of the continent has gone too far in the other direction. The demilitarization of Europe – where large swaths of the general public and political class are averse to military force and the risks that go with it – has gone from a blessing in the 20th century to an impediment to achieving real security and lasting peace in the 21st. Not only can real or perceived weakness be a temptation to miscalculation and aggression, but, on a more basic level, the resulting funding and capability shortfalls make it difficult to operate and fight together to confront shared threats”.⁴⁸

El juicio era certero. Los planteamientos postmodernos y kantianos se habían consolidado en la UE en el mandato de Javier Solana, incluso con nombramientos sorprendentes como el de Robert Cooper, como “Director-General for External and Politico-Military Affairs”, un reconocido kantiano. A lo que se añadía algo que los Estados Unidos no querían reconocer: no favorecer una cierta autonomía europea en cuestiones de defensa conducía a que la OTAN se hubiese convertido en un refugio para la inacción y conformidad. En otras palabras, la OTAN actuaba de secante y contribuía a desactivar los compromisos de defensa de la mayoría de los Estados Miembros europeos.

De esta forma, el problema de fondo consistía en abordar esta cuestión, algo que no haría el nuevo el nuevo Concepto Estratégico.

Como señala su Prefacio “guiará la siguiente fase en la evolución de la OTAN, con el fin de que continúe siendo efectiva en un mundo cambiante, contra nuevas amenazas, con nuevas capacidades y nuevos socios”. La reconfirmación de que sigue siendo el principal instrumento de defensa de los miembros (por lo tanto de Europa), incluso frente a nuevas amenazas, aparece inmediatamente en el texto. Justo después se recogerá el compromiso de la organización para “prevenir crisis, gestionar conflictos y estabilizar situaciones pos-conflicto”, incluyendo aquí la cooperación y el trabajo más estrecho con los dos socios que considera más importantes, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea. Así pues, lo que en la UE estaría bajo el concepto de “gestión de crisis” aquí también se sigue incluyendo como parte fundamental de las funciones de la OTAN. Está abierto, por tanto, el espacio de colaboración con la Unión en todos estos tipos escenarios, pero a la vez también supone que la competencia en estos mismos ámbitos y teatros también es posible.

⁴⁷ *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the members of the North Atlantic Treaty Organization*, NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm

⁴⁸ “Gates’ Speech on the NATO Strategic Concept, February 2010”, Council on Foreign Relations, en <http://www.cfr.org/nato/gates-speech-nato-strategic-concept-february-2010/p21518>.



El Concepto Estratégico de 2010 reafirma rotundamente el vínculo transatlántico como parte de sus Tareas y Principios Fundamentales; la seguridad de los aliados de los dos lados del Atlántico es indivisible⁴⁹. A partir de aquí, la relación con la Unión Europea tendrá una presencia destacable en el apartado que el Concepto Estratégico dedica a las asociaciones. Se reconoce la UE como una entidad con identidad propia, que como tal es un socio “único y esencial para la OTAN”, reconociendo explícitamente “la importancia de una defensa europea más fuerte o más capaz”, aunque no se señale en que se puede traducir esto.

El Concepto incluye un reconocimiento del Tratado de Lisboa como el nuevo marco de referencia para reforzar las capacidades de la Unión y se reafirma el papel complementario y de refuerzo mutuo que OTAN y UE juegan⁵⁰, sin olvidar que este marco no debe dejar de lado a los aliados no miembros de la Unión. No hay mucha más concreción, aunque se incluyen cuatro puntos que no hacen sino incidir en el respeto de la autonomía del otro, en la complementariedad, en la voluntad de cooperar sobre el terreno, en las consultas políticas y en el desarrollo de capacidades “para minimizar duplicaciones y maximizar el coste-eficacia”⁵¹, aunque esto último siempre suena como restrictivo si se piensa en la posibilidad de que la UE desarrolle estructuras propias de mando o planeamiento.

Se trata por tanto de una formulación que permitía cierta profundización en las relaciones, pero también resultaba un tanto limitada y decepcionante si se comparaba con algunos trabajos preparatorios del Concepto Estratégico, como el informe del grupo de expertos dirigido por Madeleine Albright, que planteaba algunas recomendaciones de más calado que finalmente no se incluyeron⁵².

Directamente relacionado con el papel de la OTAN en su relación con la UE, será la evolución de la política de seguridad y defensa norteamericana en los últimos años, en particular los cambios producidos durante la administración del Presidente Obama. Si tradicionalmente Europa había sido centro de atención de la política exterior, de seguridad y defensa de Estados Unidos, los últimos años han dado muestras de un importante cambio de prioridades, con un giro estratégico hacia Asia, el conocido como “Pivote” asiático.

A finales del año 2011 y principios de 2012 la administración Obama ya anunciaba claramente que quería incrementar el papel de Estados Unidos en la región Asia-Pacífico⁵³, tanto en los ámbitos de su política económica, política exterior y en su política de seguridad. En este último campo se concretó en la publicación del documento “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense” por parte del Departamento de Defensa⁵⁴, en el que se señalaba sin ambages que “había que cambiar el equilibrio hacia la región Asia-Pacífico”⁵⁵, y que la posición de Estados Unidos en Europa también se tenía que reequilibrar en una época de escasez de recursos (hacia una mayor responsabilidad de los aliados europeos, se entiende). En realidad el movimiento no era sorprendente, cuando el centro de gravedad de la actividad global se ha desplazado hacia esa zona, donde el peso de la economía china y su creciente participación e influencia en la política internacional es una realidad. El incremento de las capacidades militares de este país y las numerosas disputas territoriales en las que ha tomado un papel más activo, han servido de catalizador a ese movimiento.

⁴⁹ *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept... op. cit.* punto 3.

⁵⁰ *Ibid*, punto 32.

⁵¹ *Ibid*.

⁵² Caracuel, María Angustias, *op. cit.*

⁵³ *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*, Congressional Research Service, March 28, 2012. p. 1, en <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>

⁵⁴ *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Department of Defense, USA, January 2012, en http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

⁵⁵ *Ibid*, p. 2.



El cambio en las prioridades estratégicas de los Estados Unidos levantó rápidamente todos los temores en el seno de los países europeos, acostumbrados a que los Estados Unidos les sacaran las castañas del fuego. Los 100.000 efectivos que Estados Unidos tenía desplegados en Europa en 2005 seguían reduciéndose, llegando a unos 62.000 en 2016⁵⁶. El “desenganche” de Estados Unidos de la seguridad del Viejo Continente ya no era sólo una amenaza, sino que se estaba produciendo en la realidad. Pero no se estaba llevando a cabo porque los propios países europeos fueran capaces de asumir un mayor peso en su propia defensa y la participación norteamericana fuera menos necesaria, como algunos países llevaban décadas soñando. Se producía porque Estados Unidos identificaba sus principales intereses en otra región, y consideraba que Europa debía poder encargarse de los asuntos que principalmente les afectaban a ellos, en unos tiempos en los que la escasez de recursos era un problema importante para todos.

El tema económico no era un factor secundario. La OTAN siempre ha sido una organización donde el gasto en defensa de los miembros ha sido muy dispar, y la situación no se ha reequilibrado precisamente en la última década. Pocos son los países de la Alianza (también de la UE la mayor parte de ellos), que han cumplido con la directriz de dedicar al menos el 2% del Producto Nacional Bruto (PNB) a defensa (solo Estados Unidos, Grecia y el Reino Unido en 2014; también Estonia y Polonia en 2015)⁵⁷. El resto han mantenido porcentajes del PNB mucho menores, lo que directamente afecta a las capacidades que cada uno de estos países puede aportar a la defensa y la seguridad común.

La crisis económica comenzada en 2008, que ha afectado a todos los aliados de un lado y otro del Atlántico no ha hecho sino empeorar la situación. En el año 2009, Estados Unidos gastaba un 5,29% de su PNB en defensa, mientras los aliados europeos de la OTAN en su conjunto solo dedicaban el 1,7%, muy lejos del 2% recomendado. En el año 2015, Estados Unidos había reducido su gasto al 3,59% del PNB, pero los aliados europeos se habían alejado más aún del objetivo del 2%, reduciendo el gasto en defensa al 1,45 del PNB⁵⁸ como media.

En ese mismo año 2015, países como Alemania gastaban el 1.19% del PNB, Francia el 1,80%, Italia el 1,02% y España -entre los más bajos- el 0,92%. Aunque la posición, objetivos e intereses internacionales de estos países son claramente distintos que los de Estados Unidos (y por tanto sus requerimientos menores), la desproporción en el gasto resulta llamativa, más teniendo en cuenta que una parte de ese gasto norteamericano tiene directamente que ver con la seguridad Europea.

La guerra de Libia de 2011 fue el escenario donde este giro estratégico de los Estados Unidos y las consecuencias para la OTAN y para los países europeos se pusieron de manifiesto. Para empezar, la intervención militar, al amparo de la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS), se produjo sin consenso entre los aliados europeos y con posturas muy diferentes en las discusiones que tuvieron lugar en el seno de la Unión sobre el tema libio. La imagen de Alemania -país central de la UE-, votando en el Consejo de Seguridad⁵⁹ en distinto sentido que Francia y el Reino Unido, en una resolución que autorizaba el uso de la fuerza en la misma frontera sur de la Unión, ilustra perfectamente las dificultades para avanzar en una política de seguridad y defensa comunes. Diferencias de

⁵⁶ US Military Presence in Europe (1945-2016), U.S. European Command, 26 May 2016, en www.eucom.mil/doc/35220/u-s-forces-in-europe

⁵⁷ *Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)*, NATO, Press Release PR/CP (2016) 116, 4 July 2016, en http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Alemania se abstuvo en la votación, junto a Rusia, China, Brasil e India.



intereses que también se han hecho visibles en los últimos años en otras situaciones como el conflicto en Siria o la respuesta a las acciones de Rusia en Crimea y Ucrania⁶⁰.

Como señala Valasek, “La guerra de Libia nos da un probable esbozo de muchas futuras operaciones de la OTAN. Durante el conflicto, los Estados Unidos dejaron a sus aliados europeos el liderazgo de la operación, asumiendo un papel de apoyo y limitado por primera vez”⁶¹. Para los norteamericanos, que no querían abrir un tercer frente en un país musulmán, lo que estaba sucediendo en Libia era un problema que interesaba fundamentalmente a los europeos y a ellos correspondía llevar el peso de la operación. La inviabilidad de una alternativa puramente europea para llevar a cabo la intervención, dejaba a la OTAN como el único instrumento factible, pero debería ser con una mínima participación de Estados Unidos, lo que se asumió por la administración Obama, aunque después de muchas dudas. Con la postura tomada en este conflicto, los Estados Unidos anunciaban que a partir de ese momento se iba a comportar como cualquier otro aliado: “no participar en algunas de las guerras de la OTAN y hacer solo lo necesario para ayudar a los demás a que las operaciones sean un éxito”⁶². La OTAN tenía que ser más europea, o seguramente no sería.

En este caso, fueron Francia y el Reino Unido quienes aportaron el principal esfuerzo, aunque durante las dos primeras semanas de la intervención el mando estratégico de la operación tuvo que ejercerlo Estados Unidos, pasando después a la OTAN. En cuanto a participación, sólo 10 de los 21 países de la Unión Europea miembros de la OTAN en ese momento se comprometieron a colaborar en la operación⁶³, pero sólo cuatro de ellos se unieron a Francia y el Reino Unido en las misiones de ataque a tierra, la parte realmente comprometida de la operación. El resto ofrecieron capacidades que eran secundarias en este escenario, principalmente por condicionantes políticos⁶⁴ y también de capacidades militares. Robert Gates lo volvió a describir acertadamente en un discurso en Bruselas, que por su interés citamos en algunos de sus párrafos:

“To be sure, at the outset, the NATO Libya mission did meet its initial military objectives – grounding Qaddafi’s air force and degrading his ability to wage offensive war against his own citizens. And while the operation has exposed some shortcomings caused by underfunding, it has also shown the potential of NATO, with an operation where Europeans are taking the lead with American support. However, while every alliance member voted for Libya mission, less than half have participated at all, and fewer than a third have been willing to participate in the strike mission. Frankly, many of those allies sitting on the sidelines do so not because they do not want to participate, but simply because they can’t. The military capabilities simply aren’t there.

In particular, intelligence, surveillance, and reconnaissance assets are lacking that would allow more allies to be involved and make an impact. The most advanced fighter aircraft are little use if allies do not have the means to identify, process, and strike targets as part of an integrated campaign. To run the air campaign, the NATO air operations center in Italy required a major augmentation of targeting specialists, mainly from the U.S., to do the job – a “just

⁶⁰ Ver García González, Javier Ignacio: “Los conflictos armados, la defensa nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional”, en Marquina, Antonio (ed.) (2015): *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante*, Madrid, UNISCI, pp. 280-283.

⁶¹ Valasek, Tomas: “Introduction”, en Valasek, Tomas (ed) (2012), *All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*, London, Centre for European Reform, pp. 1-2

⁶² *Ibid.*

⁶³ *War in Libya: Europe’s confused response*, IISS Strategic Comments, vol. 2011, nº 18.

⁶⁴ *Ibid.*



in time” infusion of personnel that may not always be available in future contingencies. We have the spectacle of an air operations center designed to handle more than 300 sorties a day struggling to launch about 150. Furthermore, the mightiest military alliance in history is only 11 weeks into an operation against a poorly armed regime in a sparsely populated country – yet many allies are beginning to run short of munitions, requiring the U.S., once more, to make up the difference.

In the past, I’ve worried openly about NATO turning into a two-tiered alliance: Between members who specialize in “soft” humanitarian, development, peacekeeping, and talking tasks, and those conducting the “hard” combat missions. Between those willing and able to pay the price and bear the burdens of alliance commitments, and those who enjoy the benefits of NATO membership – be they security guarantees or headquarters billets – but don’t want to share the risks and the costs. This is no longer a hypothetical worry. We are there today. And it is unacceptable”⁶⁵.

Una muestra más de a donde habían llegado los planteamientos de seguridad y defensa europeos y de las limitaciones de la cooperación defensiva entre los países europeos, incluso en el seno de la Alianza, y entre los socios europeos y los Estados Unidos. A partir de ahora, si Estados Unidos daba continuidad a la posición mantenida en Libia, “la OTAN será tan fuerte o tan débil como los europeos decidan hacerla”⁶⁶.

El deterioro de las relaciones con Rusia en los últimos años, a partir de la anexión de Crimea y del conflicto en Ucrania principalmente, ha hecho que la OTAN vuelva a mirar hacia el adversario de la Guerra Fría con recelo, y que Estados Unidos probablemente modere y ralentice ese proceso de “desenganche”. En todo caso, los cambios tan profundos del sistema internacional en los últimos años hacen que cualquier posible vuelta a una “Guerra Fría” sea muy distinta a la que se vivió en el siglo XX. El nivel de interconexión en todos los ámbitos que caracteriza la actual sociedad internacional global hace que la “política de poder” en la actualidad tenga que ser muy distinta de la de épocas precedentes.

5.- La relación UE-OTAN y La Estrategia Global

En el contexto y con los precedentes que hemos señalado en los apartados anteriores se llevará a cabo la redacción de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea (EG) presentada en junio de 2016. Un documento oscurecido, como señalamos, por el terremoto del Brexit, pero cuyos planteamientos en el ámbito concreto de la seguridad y la defensa europea probablemente habrá que tener muy en cuenta.

La sacudida que supone la próxima salida del Reino Unido de la UE parece haber liberado a las fuerzas partidarias de avanzar en la cooperación europea en temas de defensa, que han lanzado iniciativas en este ámbito como muestra de la continuidad y vitalidad del proyecto Europeo. Hay que recordar que históricamente el Reino Unido ha dificultado (o directamente bloqueado) la mayor parte de los intentos por fortalecer y reforzar la cooperación en temas de defensa en Europa, generalmente con el argumento que estas iniciativas debilitaban la OTAN y el vínculo transatlántico.

⁶⁵ “Transcript of Defense Secretary Gates’s Speech on NATO’s Future”, 10 June 2011, en <http://blogs.wsj.com/washwire/2011/06/10/transcript-of-defense-secretary-gatess-speech-on-natos-future/>

⁶⁶ Valasek, Tomas: “Introduction”... *op. cit.* p. 2.



En consecuencia, la salida del Reino Unido de la Unión -con la que no se contaba al redactar la Estrategia-, sin duda ha de tener un impacto sobre la relación UE-OTAN, que aún está por determinar; por una parte la Unión pierde uno de sus principales activos en el campo de la defensa, con unas Fuerzas Armadas potentes, con capacidad expedicionaria y con un presupuesto de defensa que es de los pocos que supera el 2% del PNB; por otra, como hemos señalado, la Unión “se libra” del país que más frenos ponía al desarrollo de la defensa europea, que ahora se mantiene como aliado dentro de la OTAN, a la que siempre dio prioridad. Una situación que, según se articule, puede llevar a la Política Común de Seguridad y Defensa a una debilidad estructural y a la irrelevancia si los otros miembros de la Unión no aumentan el compromiso, o por el contrario, abrir las puertas a un desarrollo sin precedentes del componente de defensa de la Unión.

Igualmente, para la OTAN supone un desafío enorme. Dejando al lado por un momento el papel que para la Alianza quiera reservar la administración norteamericana que salga de las elecciones de 2016 (que tendrá presente el giro estratégico señalado más arriba y la posición que Rusia quiera o pueda mantener en el futuro), podemos encontrarnos con una OTAN con varias salidas; una OTAN en la que la UE esté más cohesionada en cuestiones de defensa y esto suponga un reequilibrio de esfuerzos y de la visión compartida, o, por el contrario una OTAN que mantenga el bajo nivel de compromiso que muchos países tienen y que supondría una Alianza debilitada tanto en su parte norteamericana como europea continental. Esto tampoco beneficiaría a un Reino Unido que ya solo contará con este foro para la cooperación en defensa y seguridad de toda Europa, de la que tampoco puede escapar, aunque algunos lo pretendan.

El desarrollo de la EG deberá tener esto en cuenta. El impacto del Brexit en el campo de la defensa europea será muy importante, pero se añade a toda una serie de transformaciones del sistema internacional que se vienen produciendo desde hace tiempo, vinculadas en gran medida al proceso de globalización en todos los ámbitos y a la creciente interconexión y empuje del globalismo. El informe presentado por la Alta Representante al Consejo Europeo de Junio de 2015: “The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex World”⁶⁷, pretendía reflejar estos cambios, cara a la discusión y redacción de la EG, que se presentaría un año más tarde. Se trataba de hacer una especie de “valoración estratégica” que la EG pudiera tomar como referencia.

Es importante comprobar cómo este informe plantea claramente el cambio del centro de gravedad de la economía internacional hacia la región Asia-Pacífico, así como los desafíos políticos en esa región -también en otras- y el ascenso de las nuevas potencias de esa zona y de potencias regionales en otras. Según señala el informe “el sistema mundial ya no es bipolar, unipolar o incluso multipolar: la propia noción de ‘polaridad’ está en cuestión”⁶⁸. Y desde luego ya no es eurocéntrico. Ese cambio de foco estaba también en la base del cambio de prioridades de la política exterior y de seguridad norteamericana con el Presidente Obama.

El informe plantea en varias ocasiones la necesidad de reforzar las capacidades europeas de defensa, cuyas deficiencias repasa abiertamente ya en el resumen ejecutivo y se desarrollan después en el texto⁶⁹, en lo que es un ejercicio de autocrítica digno de mención por

⁶⁷ *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex World*, Strategic assessment of HR/VP in preparation of the 2016 EU Global Strategy on Foreign and Security Policy of June 2015, en https://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf. Sobre su elaboración, ver también Misiroli, Antonio: “Introduction”, en EU Institute for Security Studies (2016): *Strategy Matters. EU Key Documents 2015-2016*, Paris, EUISS, en <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/strategy-matters-eu-key-documents-2015-2016/>

⁶⁸ *The European Union in a changing...* op. cit. p. 10.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 3 y 17.



lo poco habitual. “Aunque la UE no es una alianza militar, no puede hacer caso omiso de la D de su PCSD”⁷⁰ se afirma. No se lo puede permitir, como también se reconoce en el texto.

Son varias los motivos que empujan hacia la necesidad de mejora de las capacidades de defensa. Primero se plantea porque el Tratado de Lisboa facilita mejores instrumentos para ese refuerzo y para integrar la defensa con otras facetas de la política exterior. Además porque le ayudaría a reforzar la asociación con otras organizaciones, como la ONU o la misma OTAN, fundamental para el vínculo transatlántico, que se sigue considerando fundamental. En esa línea, se explica cómo la UE y sus miembros tienen que asumir más responsabilidades y desarrollar más sus capacidades para ampliar la colaboración con OTAN: “como la OTAN se vuelve a centrar en la defensa territorial, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) puede trabajar con la OTAN para poner más el acento en la gestión de crisis y en las amenazas híbridas”⁷¹.

Finalmente, no menos importante, el informe también señala que se trata de una necesidad propia del actual contexto internacional y de los cambios que se han producido. En sus propias palabras, “el actual nivel de ambición y objetivo de capacidades no están adaptados al entorno estratégico cambiante, que incluye amenazas híbridas, desafíos de seguridad internos y externos interconectados, y la creciente necesidad de que los europeos asuman la responsabilidad de su propia seguridad”⁷². Un cambio de gran envergadura, que hasta ahora no se ha hecho, sería fundamental si se quiere reforzar el papel de la UE en el actual escenario global.

Con este trabajo previo y un importante proceso de consultas entre Estados Miembros, las instituciones de la Unión Europea, y las opiniones de expertos y centros de estudios⁷³, se redactó la nueva EG de la UE, presentada en junio de 2016, en el contexto que señalamos al comienzo. Con el título “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”⁷⁴ el documento pretende ser el punto de partida para la definición de una futura política exterior y de seguridad de la Unión, incluida su política de defensa. Una política que parta de la “visión compartida” europea que se proyecta en el texto, que lleve a la acción común que el título señala. Todo ello desde una perspectiva global, como señala la Alta Representante en el Prólogo, global no sólo en el sentido geográfico, sino también en el conjunto de instrumentos y diferentes políticas a las que la estrategia afecta. Una aproximación mucho más próxima al complejo escenario internacional en el que las organizaciones tienen que convivir.

La estrategia hace una revisión importante de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN, desde un planteamiento que resulta novedoso respecto de documentos anteriores: la ambición de *autonomía estratégica* para la Unión Europea que se recoge en la EG. Se tratará de una novedad respecto del informe de 2015, que no recogía ni una sola vez la palabra “autonomía”. En texto de la Estrategia se mencionará hasta en 5 ocasiones la idea de autonomía estratégica, que también está presente en el resumen ejecutivo (2 veces), y la propia Alta Representante la recogerá en su prólogo marcando claramente las intenciones del texto: “La Estrategia nutre la ambición de autonomía estratégica para la Unión Europea”. Está idea que, con los matices que veremos, se proyectará sobre todo lo que tiene que ver con el desarrollo de la defensa europea en el texto y en su relación con la OTAN.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁷¹ *Ibid.*, p. 13.

⁷² *Ibid.*, p. 15.

⁷³ Ver a este respect, EU Institute for Security Studies (2016): *Towards an EU Global Strategy. Consulting the experts*, Paris, EUISS, en <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-consulting-the-experts/>

⁷⁴ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf



La Estrategia sostiene de forma firme en el texto que los europeos, trabajando con sus socios, deben contar con las capacidades suficientes para defenderse por sí mismos y cumplir con las expectativas derivadas de los compromisos de asistencia mutua y solidaridad de los tratados de los que forman parte⁷⁵. No se pone en cuestión, por tanto, que la Unión se plantee prescindir de la colaboración con sus socios y aliados para la defensa colectiva, aunque de forma recurrente se reconoce la limitada aportación que hasta ahora los europeos han hecho al esfuerzo conjunto.

La Estrategia recoge como primera prioridad de su acción exterior la seguridad de la Unión⁷⁶, y lo plantea en términos tales como “tenemos que asumir una mayor responsabilidad para nuestra seguridad” o “aunque la OTAN existe para defender a sus miembros -la mayor parte de los cuales son europeos- de un ataque exterior, los europeos debemos estar mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos, así como para actuar de forma autónoma cuando sea necesario”⁷⁷. El reconocimiento implícito de que la contribución a ese esfuerzo colectivo no ha sido la más adecuada hasta ahora es claro, como lo es que los aliados deben mejorarlo (otra cosa es que lo hagan). La idea de autonomía estratégica aparecerá también en este apartado, no como un absoluto, sino en términos de “nivel apropiado” para mantener la seguridad.

Resulta novedoso también cómo ese nivel de ambición y de autonomía (siempre con la coletilla “en colaboración con otros”) se plantea no sólo para la defensa colectiva o la respuesta a crisis externas (la gestión de crisis) sino también para responder a las nuevas amenazas en las que la distinción entre lo interno y lo externo es borrosa; el terrorismo, las amenazas híbridas, el ciberespacio, seguridad energética, crimen organizado y gestión de fronteras⁷⁸. Todas estas son cuestiones fundamentales en el escenario de seguridad contemporáneo. En varios de estos ámbitos se propugna la colaboración con la OTAN, que ya ha visto su primer avance en la Declaración Conjunta que ambas organizaciones firmaron durante la Cumbre de Varsovia de la OTAN⁷⁹.

La relación UE-OTAN se trata ampliamente en la Estrategia de forma explícita. No se cuestiona en absoluto que la OTAN sea el marco principal de cooperación en cuanto a la defensa colectiva para la mayor parte de los Estados Miembros de la Unión que también son de la OTAN (22 hasta que se concrete la salida del Reino Unido). Se afirma expresamente la voluntad de la UE de profundizar en la asociación con la OTAN, pero se afirma también muy claramente que la UE tiene que hacer un esfuerzo tanto para poder actuar de forma autónoma, llevar a cabo acciones en cooperación con la OTAN o contribuir mejor en su seno⁸⁰. La defensa europea debe tener credibilidad, eficacia y capacidad de reacción.

La voluntad de autonomía y el refuerzo de la defensa europea que propugna la Estrategia son mucho más claros que en otras ocasiones, pero se plantean también como la mejor forma de reforzar el vínculo transatlántico y equilibrar el esfuerzo: “Una defensa europea más creíble es esencial también para mantener una asociación transatlántica saludable con Estados Unidos”⁸¹.

La Estrategia no es tan clara en cuanto a las estructuras de mando y planeamiento en las que debe apoyarse esa PCSD reforzada. Se habla de reforzar las estructuras de conducción

⁷⁵ *Ibid*, p. 14.

⁷⁶ *Ibid*, pp. 18-19.

⁷⁷ *Ibid*, p. 19.

⁷⁸ *Ibid*, p. 20.

⁷⁹ *Joint Declaration by the President of the European Council, op. cit.*

⁸⁰ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, p. 20.

⁸¹ *Ibid*.



o planeamiento operacional, de una mayor cooperación de los Estados Miembros y de aprovechar de forma efectiva los instrumentos que el Tratado de Lisboa ofrece⁸², pero no se habla abiertamente de un eventual Cuartel General propio de la Unión Europea que unos siempre han visto como imprescindible para el desarrollo de la PCSD y de la “autonomía estratégica”, y otros -encabezados por el Reino Unido- siempre han considerado como una duplicidad innecesaria con la OTAN, que desviaba recursos ya escasos y amenazaba la cohesión de la Alianza.

La Estrategia no obvia una cuestión absolutamente esencial de esa mejora de capacidades militares: la financiación y los aspectos presupuestarios. Que sean adecuados es una condición necesaria tanto para lograr esa autonomía estratégica como para tener una mejor contribución en la defensa colectiva a través de la OTAN. Sin ello todo lo demás son palabras vacías y mucho tienen que cambiar las cosas para revertir una situación en la que muy pocos miembros de la UE/OTAN alcanzan el 2% del PNB del que siempre se habla como un mínimo.

La Estrategia plantea la necesidad de un gasto en defensa adecuado -que hasta ahora ha sido insuficiente- y hace un repaso por las capacidades militares críticas que son necesarias para los objetivos señalados, que se debe apoyar en una industria de defensa europea competitiva y sobre la base de la cooperación de los Estados Miembros. Debe hacerse de acuerdo y de forma coherente con el proceso de planeamiento de la OTAN. También en esta cuestión tiene en cuenta a la Alianza.

En definitiva, por lo que respecta a la relación entre la UE y la OTAN la EG opta por una vía clara: desarrollo fuerte de la PCSD, sin cuestionar a la OTAN en la defensa colectiva, intensificando la cooperación con ella, pero buscando un nivel de “autonomía estratégica” que hasta ahora no se había planteado nunca tan claramente, necesario para defender los intereses propios. Un refuerzo de la defensa europea que la EG ve imprescindible para respaldar el papel de la Unión en el nuevo contexto internacional (donde el poder blando no es suficiente), para defenderse de las nuevas amenazas y también para equilibrar el peso europeo en una OTAN sostenida fundamentalmente por los Estados Unidos. El concepto y la teoría están claros. ¿Tendrán los Estados Miembros la posibilidad y la voluntad de implementarla en la práctica?

6.- Conclusión

El Brexit parece que puede conseguir lo que casi 20 años de negociaciones en el proceso de desarrollo de la PESD/PCSD desde Saint-Malo no ha logrado: dar un impulso importante al proceso de integración europea en temas de seguridad y defensa.

La crisis existencial en la que el resultado del referéndum británico sumió a todo el proyecto de integración europeo ha sido respondido por los principales países del continente - con Francia y Alemania a la cabeza-, con una apuesta importante: *más integración*, más Europa, y precisamente en el campo donde el Reino Unido siempre había puesto más obstáculos, la seguridad y la defensa. La EG de la Unión Europea proporciona el marco para hacerlo.

La Estrategia señala la “autonomía estratégica”, pero sin cuestionar el papel principal de la OTAN en la defensa colectiva y hablando más de cooperación entre las organizaciones que no de competencia entre ellas (en el campo de la gestión de conflictos, que es donde podrían competir, no en otros ámbitos donde la UE no está preparada, como organización que

⁸² *Ibid*, p. 47.



no es militar). Así, la crisis que han generado los británicos, inicialmente un gran peligro, parece haberse convertido en una oportunidad, por lo menos en el campo de la defensa europea.

O, tal vez, que no queda más remedio, como también se puede deducir de la E G; con el Reino Unido fuera de la UE, o se avanza por este camino de la mayor cooperación y compromiso, o Europa -la Unión Europea-, quedará permanentemente hundida en la irrelevancia y dependiendo de otros para su seguridad. Dependiendo de un aliado como Estados Unidos, con quien se mantiene una estrecha comunidad de valores e intereses en algunos ámbitos, pero con el que se compite en otros, dentro de un mundo cada vez más global y complejo. Porque Estados Unidos ya no tiene su centro de atención en Europa, aunque la Rusia actual le obligue a estar más presente de lo que querría. Sus prioridades ya están en otros escenarios y tiene sentido que se plantee por qué tiene que seguir siendo el proveedor de seguridad de una de las principales áreas económicas del mundo, que no quiere asumir su parte de la responsabilidad en la organización común, la Alianza Atlántica. Una OTAN que se ha mantenido de la mano de Estados Unidos, que todos siguen considerando esencial para la defensa colectiva de sus miembros, pero que se tendrá que reequilibrar de algún modo; como se decía más arriba, o será más europea, o, probablemente, no será.

La Unión Europea (a 27, sin el Reino Unido) ya ha comenzado el camino. La cumbre de Bratislava de finales de septiembre de 2016, como algún analista señalaba, es el principio de una nueva narrativa, un nuevo relato⁸³ de una Europa que se enfrenta a desafíos importantes (crisis migratoria, terrorismo, los efectos de la globalización y una Rusia amenazante, entre otros), y que ve en la cooperación en defensa un instrumento para consolidarse: “Europa necesita fortalecerse. En ninguna parte es eso más cierto en que nuestra política de Defensa” decía Jean-Claude Juncker en su discurso del “Estado de la Unión” el 14 de septiembre de 2016⁸⁴.

La propuesta de revitalización de la PCSD presentada por Francia y Alemania, abogando por un plan de acción concreto a corto plazo que ponga en marcha lo recogido en la Estrategia va en ese sentido. Ambos países ya han puesto sobre la mesa una serie de puntos concretos en los se puede basar esta potenciación de la Unión, que se podría servir de la Cooperación Estructurada Permanente para desarrollarse. Hablamos por tanto de una propuesta abierta a todos los Estados Miembros, pero en la que si no todos ellos están dispuestos o preparados para participar, sería llevada adelante por aquellos que estén dispuestos a hacerlo. Esta parece que sería la vía que permita un desarrollo creíble de la defensa europea en el futuro próximo, fundada en aquellos países que tengan el compromiso y la voluntad política de participar en ella, evitando el bloqueo de los que no. Italia y España ya se han unido a la propuesta franco-alemana, y a través de una carta conjunta remitida el 11 de octubre a los socios de la UE⁸⁵, los cuatro países hacen un llamamiento a ese refuerzo efectivo de la defensa de la Unión Europea.

Dotar a la Unión de una capacidad de planificación y de conducción de operaciones propias -un Cuartel General europeo- y tener verdaderamente fuerzas disponibles que la UE pueda activar (aunque sean tan limitadas como un Battlegroup o parte del Eurocuerpo), sin las restricciones políticas y financieras que las han hecho inoperantes hasta el momento, son probablemente los objetivos principales a corto/medio plazo más importantes, según se recoge en las propuestas.

⁸³ Dempsey, Judy: “Europe’s New Narrative in Bratislava”, Strategic Europe, Carnegie Europe, 16 September 2016.

⁸⁴ *The fog of politics*, The Economist, 24 September 2016.

⁸⁵ Beesley, Arthur: *Italy and Spain warm to EU defence co-operation*, Financial Times, October 12, 2016.



Ni por entidad, ni por los recursos disponibles para ponerlos en marcha, estas propuestas pueden competir -ni quieren- con la OTAN, sus estructuras y el papel que tiene en la defensa del continente. Nadie habla, porque ciertamente sería una entelequia, a pesar del mantra británico, de hacer un “ejército europeo” que pudiera cuestionar a una Alianza Atlántica con la que se quiere (se tiene que) seguir cooperando, porque nadie más ofrece lo que ella puede dar. El desafío es que la OTAN no llegue a ser también irrelevante y que los aliados de ambos lados del Atlántico la sigan considerando útil y necesaria.

Sin embargo, las propuestas franco-alemanas (ahora de los cuatro grandes europeos), por su carácter simbólico y por sus implicaciones operativas (permitirían por fin una autonomía estratégica mínima), supondrían un paso considerable en ese reforzamiento de la autonomía europea que los documentos estratégicos han recogido con frecuencia, pero hasta ahora no ha podido cumplirse. Aunque de forma muy limitada, pero la Unión Europea estaría un poco mejor preparada para el complejo mundo en el que le toca vivir.

Bibliografía Seleccionada

Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the members of the North Atlantic Treaty Organization, NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm

Aldecoa, Francisco: “Una política de defensa europea compatible con la Alianza Atlántica”, en VV. AA. (2015): *UE-EEUU: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales*, Cuadernos de Estrategia, nº. 177, IEES/USP-CEU.

Arteaga, Félix: “¿La Estrategia Global de la UE?... déjala ahí”, *Blog Elcano*, 29 de junio de 2016, en <http://www.blog.rielcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/>

Caracuel, María Angustias: “Una asociación estratégica genuina. La visión de la Unión Europea desde la OTAN”, en VV. AA. (2012): *Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza*, Documentos de Seguridad y Defensa 46, CESEDEN.

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 14 de diciembre de 2007, 166616/07, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16616-2007-INIT/en/pdf>

Consejo Europeo, 28 de junio de 2016, *Conclusiones*, Bruselas, EUCO 26/16.

Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016), NATO, Press Release PR/CP (2016) 116, 4 July 2016, en http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf

Dempsey, Judy: “NATO and the EU Agree to End Their Rivalry”, *Carnegie Europe*, July 8, 2016, en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64045>

Dempsey, Judy: “Europe’s New Narrative in Bratislava”, *Strategic Europe*, Carnegie Europe, 16 September 2016.

Duke, Simon: “The Future of EU- NATO Relations”, *European Integration*, Vol. 30, No 1, March 2008

European Council: *The President, Report by President Donald Tusk to the European Parliament on the European Council of 28 June and the informal meeting of 27 EU Leaders on 29 June 2016, Statements and Remarks 412/16*, 05/07/2016, en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/06-tusk-report-european-parliament/>

European Union. External Action: *About CSPD-The Berlin Plus Agreement*, en <http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/>

EU Institute for Security Studies (2016): *Towards an EU Global Strategy. Consulting the experts*, Paris, EUISS, en <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-consulting-the-experts/>



Drent, Margriet (2015): “EU-NATO Relations in Crisis Management Operations: The Practice of Informality”, en Freire, María Raquel y Galantino, María Grazia (2015): *Managing Crisis, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision for Security and Defense*, Basingstok, Palgrave.

“Franco-German summit. Postdam, 1 December 1998”, en Rutten, Maartje (comp.) (2001): *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, Chaillot Papers 47, May 2001

Freire, María Raquel. y Galantino, María Grazia.: “Introduction: The Role of the EU in International Peace and Security”, en Freire, María Raquel y Galantino, María Grazia (2015): *Managing Crisis, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision for Security and Defense*, Basingstok, Palgrave.

García González, Javier Ignacio: “Crisis y Gestión Militar de la Crisis en la Unión Europea: El Camino hasta la Actualización de la Estrategia Europea de Seguridad”, en *UNISCI Discussion Papers*, nº 19 (2009), pp. 243-246.

García González, Javier Ignacio: “Los Battlegroups de la Unión Europea: ¿Un instrumento eficaz para la gestión de crisis?”, en de Cueto, Carlos y Calatrava, Adolfo (2012): *Defensa y Globalización*, Granada, Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina.

García González, Javier Ignacio: “Los conflictos armados, la defensa nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional”, en Marquina, Antonio (ed.) (2015): *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante*, Madrid, UNISCI.

“Gates' Speech on the NATO Strategic Concept, February 2010”, Council on Foreign Relations, en <http://www.cfr.org/nato/gates-speech-nato-strategic-concept-february-2010/p21518>.

Gorka, Sebastyén: “Invocation in Context”, NATO Review, 2006.

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Joint Declaration, British-French summit St-Mao, 3,4 December 1998, en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organizations, Brussels, 8 July, 2016, en http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm

Ministère de la Defense/ Presidence Français de la Union Européenne (2008): Objectives of the French Presidency of the European Union Council in terms of security and defense.

Missiroli, Antonio (ed.) (2015): *Towards an EU Global Strategy. Background, process, references*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2015.

Misiroli, Antonio: “Introduction”, en EU Institute for Security Studies (2016): *Strategy Matters. EU Key Documents 2015-2016*, Paris, EUISS, en <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/strategy-matters-eu-key-documents-2015-2016/>

NATO and Afghanistan, en www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm

NATO's assistance to Iraq (Archived) en www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51978.htm

Pawlak, Patric: “A Global Strategy on foreign and security policy for the EU”, Briefing, European Parliamentary Research Service, EPRS, April 2016

Pivot to the Pacific? The Obama Administration's “Rebalancing” Toward Asia, Congressional Research Service, March 28, 2012, en <https://www.fas.org/spp/crs/natsec/R42448.pdf>



Presidence Français de la Union Européenne (2008): Un Europe qui agit pour répondre aux défis d'aujourd'hui, Programme de Travail, 1er juillet-31 décembre 2008.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Solana, Javier (2004): "Prólogo", en Gnesotto, Nicole (ed.): *Política de Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, París, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.

Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, Department of Defense, USA, January 2012, en http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf

Tardy, Thierry (2015): *CSDP in Action-What Contribution to International Security*, Chaillot Papers n° 134, ISSEU, May 2015

The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and Adapted CFE Treaty at a Glance, (August 2012), en www.armscontrol.org/factsheet/CFE

The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex World, Strategic assessment of HR/VP in preparation of the 2016 EU Global Strategy on Foreign and Security Policy of June 2015, en https://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf.

"The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises", Join (2013) 30 final, Brussels, 11.12.2013, en www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf
Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

"Transcript of Defense Secretary Gates's Speech on NATO's Future", 10 June 2011, en <http://blogs.wsj.com/washwire/2011/06/10/transcript-of-defense-secretary-gatess-speech-on-natos-future/>
Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003. en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>,

US Military Presence in Europe (1945-2016), U.S. European Command, 26 May 2016, en www.eucom.mil/doc/35220/u-s-forces-in-europe

Valasek, Tomas: "Introduction", en Valasek, Tomas (ed) (2012), *All alone? What US retrenchement means for Europe and NATO*, London, Centre for European Reform.

War in Libya: Europe's confused response, IISS Strategic Comments, vol. 2011, n° 18.





RELANZANDO LA RESPUESTA RÁPIDA MILITAR: LOS BATTLEGROUPS

Carlos Girona¹
UNISCI

Resumen:

La utilidad de los Battlegroups, casi una década después de declarar capacidad operativa plena, ha estado y continuará estando en duda debido a la inacción europea. Para que la UE se convierta en el actor internacional que durante tantos años ha proclamado, necesitará consolidar su capacidad de respuesta rápida militar para hacer frente a crisis multidimensionales y llevar a cabo todo el espectro de Misiones Petersberg. El artículo hace un repaso a la concepción y el desarrollo de los Battlegroups y propone un conjunto de reformas para que puedan llegar a ser un instrumento efectivo de respuesta rápida militar.

Palabras Clave: Battlegroups, Capacidades militares de la UE, Misiones Petersberg, Tratado de Lisboa, Estrategia Global de Seguridad de la UE

Title in English: Relaunching Rapid Deployment Forces: The Battlegroups

Abstract:

The utility of Battlegroups, nearly a decade after declaring their full operational capability, has been and will continue to be questioned due to European inaction. In order to become a global international actor, as proclaimed for many years, the EU will need to consolidate its military rapid response capabilities to deal with multidimensional crisis and to carry on all the spectrum of the Petersberg Tasks. This article reviews the concept and development of the Battlegroups and proposes a package of reforms in order to become an effective tool for a military rapid response.

Keywords: *Battlegroups, Military capabilities of the EU, Petersberg Tasks, Lisbon Treaty, Global Security Strategy of the EU*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Carlos Girona es investigador de UNISCI
E-mail: c.girona1@gmail.com
DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53793>



1. Génesis, descripción y deficiencias de los Battlegroups

En la década de los años 90, ante la caída del bloque soviético y los conflictos en los Balcanes, la Unión Europea (UE) estuvo paralizada ante un orden internacional que se derrumbaba sin previo aviso. Estos dos grandes eventos de la década impulsaron, aunque de forma ralentizada, a que los Jefes de Estado de la Unión intentaran relanzar el papel internacional de la UE mediante la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) anidada en el Tratado de Amsterdam. Posteriormente, y caracterizado en gran medida por la iniciativa bilateral franco-británica, se intentó materializar esta nueva política y así surgió la Declaración de St. Malo de 1998. En esta declaración franco-británica se explicitó la necesidad de que la UE “debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales”².

El Consejo Europeo de Colonia³ recogió textualmente estas palabras en 1999 y posteriormente, en el Consejo Europeo de Helsinki del mismo año, la Unión acordó por primera vez establecer estructuras militares en el seno de la Unión a la par que se estableció como objetivo final la capacidad de desplegar hasta 60.000 tropas en un plazo de 60 días para poder desempeñar todo el espectro de las llamadas Misiones Petersberg. Además también se hizo mención a elementos de reacción rápida que pudieran desplegarse en un margen de tiempo inferior⁴.

Fue en el año 2003, coincidiendo con la invasión de Irak y la elaboración de la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES), que sucede el punto de inflexión en cuanto al diseño de los Battlegroups⁵ se refiere. Como bien apuntaba Lindstrom, fue de nuevo el impulso franco-británico el que dio forma al Concepto al introducir por primera vez la noción de despliegue rápido de fuerzas en torno a los 5-10 días después de que se aprobase una hipotética intervención rápida⁶. En el mismo año la larga inestabilidad que experimentaba la República Democrática del Congo obligó a las Naciones Unidas a reforzar su mandato y reorganizar su contingente desplegado en el país africano para evitar una probable escalada de la violencia inter-étnica. Por tanto, la ONU solicitó a Francia (10 de mayo de 2003) que desplegara tropas que sirvieran como “puente entre fuerzas”, dicha propuesta fue trasladado a su vez a la UE y en un mes (12 de junio de 2003) las primeras tropas europeas ya se encontraban en la región de Bunia respaldadas además por un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con Francia a la cabeza como “Nación Marco”. De este modo la denominada *Operación Artemis* dio oxígeno a la ONU para generar una nueva fuerza y mandato al mismo tiempo que sirvió como paradigma para la Unión; ya que en un espacio de tres semanas la UE fue capaz de aprobar un Concepto de Gestión de Crisis (CMC), un Plan

² Rutten, Maartje (2001). "British-French summit, St-Malo, 3-4 December 1998", en: "From St-Malo to Nice. European defence: core documents". Mayo de 2001. EUISS, París, pp. 8-9, en: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp047e.pdf>

³ Consejo Europeo, (1999a). Conclusiones de la Presidencia. Anexo III, apdo. 1. Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, en: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm

⁴ Consejo Europeo, (1999b). Conclusiones de la Presidencia. Cap. II, apdo. 28 y Anexo I del Anexo IV sobre Respuesta Rápida Militar. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, en: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm NB: Tras el Consejo de Helsinki y el consiguiente *Headline Goal 2003*, no ha habido oficialmente una evaluación de la propuesta sobre el contingente de 60.000 efectivos. En el posterior *Headline Goal 2010* se enfatiza solo la capacidad de respuesta rápida y los necesarios habilitadores estratégicos. Véase: http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military_headline_goals/index_en.htm

⁵ En castellano se conocen como “Agrupaciones Tácticas”. Generalmente se usan también los acrónimos: BG o EU BG.

⁶ Lindstrom, Gustav (2007). “Enter the EU Battlegroups”. Febrero 2007, n° 97. EUISS: París, en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>



de Operaciones (OPLAN) y finalmente tomar la decisión política en el Consejo de lanzar dicha operación. Por contra, el contexto político explica también en buena parte la celeridad europea en este caso. En primer lugar, contaban con una petición expresa de las Naciones Unidas que fue respaldada dos semanas después por un mandato del Consejo de Seguridad. Además, Francia desplegó una fuerza preliminar tan solo diez días después de la petición de la ONU, cuyos elementos avanzados alcanzaron el teatro de operaciones una semana antes de la decisión del Consejo de la UE (6 de junio de 2003) y permitieron elaborar un OPLAN acorde a la realidad sobre el terreno⁷.

Tabla 1: Resumen de eventos previos al desarrollo del “Battlegroup Concept”⁸

Event	Date	Significance
European Council (Helsinki)	Dec. 1999	Initial mention of rapid response elements
Franco-British Summit (Le Touquet)	Feb. 2003	Notion of 5-10 day deployment horizon raised
Operation <i>Artemis</i>	June 2003	1 st EU autonomous military rapid response operation
Franco-British Summit	Nov. 2004	Call for battlegroup-sized force packages
UK, French, German Food-for-Thought Paper	Feb. 2004	Introduction of the EU BG Concept
GAERC	Mar. 2004	Welcomes the proposal of EU BG Concept at EU level
GAERC	May 2004	Approval of EU BG Concept
EUMC	June 2004	Agreement on the EU BG Concept
European Council	June 2004	Endorsement of the 2010 Headline Goal
Military Capability Commitment Conference	Nov. 2004	Initial EU BG pledges made

Usando por tanto la Operación Artemis como guía, la Cumbre franco-británica de Londres (noviembre 2003) volvió a respaldar la idea de dotar a la Unión Europea de una capacidad de respuesta rápida militar para, generalmente, actuar como “puente entre fuerzas”. En esta ocasión concretaron que el núcleo del paquete de fuerzas debería constar de unos 1.500 efectivos y que la UE debería ser capaz de desplegar dichas tropas en un plazo de 15 días. Tres meses después, Alemania se sumaría oficialmente a la iniciativa franco-británica

⁷ *Ibid.*, pp. 10-11

⁸ *Ibid.*, p. 13. **NB:** La Cumbre franco-británica de Londres tuvo lugar en Noviembre de 2003 y no en 2004 como figura en la Tabla 1.



cuando los tres países presentaron el Food-for-Thought paper introduciendo formalmente el “Battlegroup Concept”. Así, en mayo de 2004, el Consejo de la UE aprobó formalmente el primer Concepto y posteriormente comenzó la estructuración de la primera fuerza de respuesta rápida militar.

Este largo proceso político se consolidó a principios del año 2005 cuando se declaró que los Battlegroups habían alcanzado capacidad operativa inicial y finalmente, capacidad operativa plena en el año 2007. Sin embargo, pasados más de diez años desde que alcanzaran capacidad operativa, estas fuerzas jamás han sido empleadas por la UE aun cuando se presentaron propuestas tanto de Estados Miembros como peticiones de las Naciones Unidas⁹. Esto no solo indica las diversas problemáticas a las que se enfrentan los propios Battlegroups sino que refleja también en cierta medida las deficiencias actuales de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Sin duda el Brexit supone un importante shock para el proyecto europeo en su conjunto, pero se presenta como una oportunidad para afianzar mecanismos y cooperación en el ámbito de seguridad y defensa, siempre y cuando se respalden las declaraciones con voluntad política; algo que se antoja difícil en el corto plazo y aún más atendiendo a los estirados presupuestos europeos y el relanzamiento de la NATO Response Force en septiembre de 2014.

Tras esta breve génesis sobre la concepción de los Battlegroups como herramienta militar de respuesta rápida, conviene desgranar brevemente las características básicas de un BG para así poder contextualizar las deficiencias del Concepto en su conjunto y también en relación a las Estrategias Europeas de 2003, la revisión de 2008 y finalmente la Estrategia Global de la Unión Europea publicada en junio de 2016.

La última versión disponible del “Battlegroup Concept” tiene fecha del año 2010 y fue parcialmente desclasificado en el año 2012. La definición básica que aporta es la siguiente¹⁰:

- "(a) Es la mínima fuerza militar efectiva, creíble, de rápido despliegue, con un paquete de fuerzas capaz de operaciones en solitario, o como la fase inicial de operaciones más grandes.
- (b) Está basado en una fuerza del tamaño de una agrupación, de armamento combinado y reforzado con elementos de Apoyo de Combate [...] y Servicios de Apoyo de Combate [...].
- (c) Estará basado en el principio de multinacionalidad y podrá ser formado por una Nación Marco o una coalición multinacional de EM. En cualquier caso, interoperatividad y efectividad militar deben ser criterios clave.
- (d) Debe estar asociado con un Cuartel General de Fuerza [...] y con habilitadores operativos y estratégicos preidentificados, como transporte aéreo estratégico y logística. (NO DESCLASIFICADO)."

Con esta breve descripción se vislumbran las características conceptuales básicas de los Battlegroups. En primer lugar debe ser una fuerza militar efectiva, de rápido despliegue y capaz de operaciones en solitario; generalmente actuando como fuerza de entrada o puente entre fuerzas. Esto último se debe a que la sostenibilidad de la fuerza – según se diseñó el

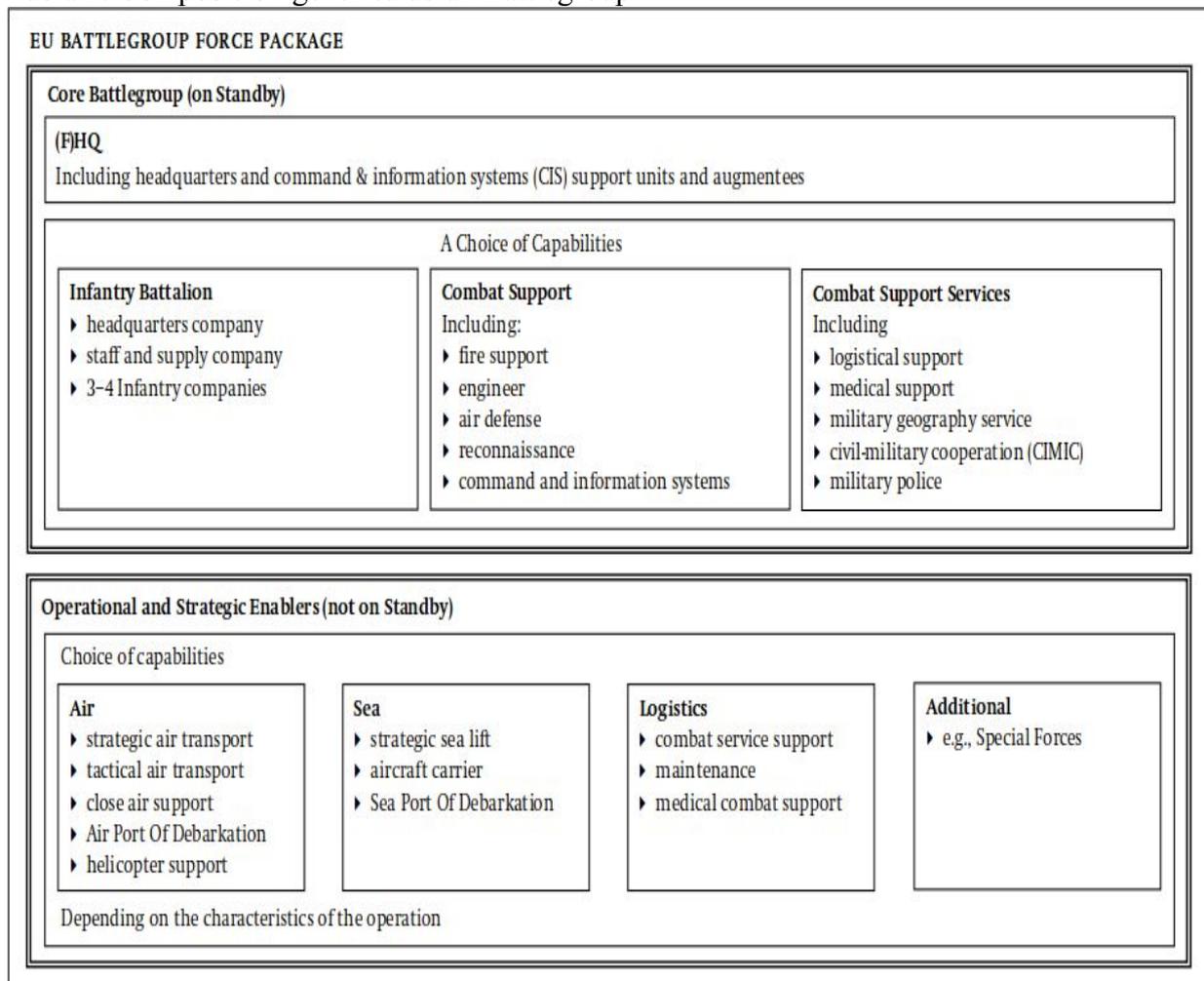
⁹ El caso más reciente es Op Sangaris [FR] en la República Centroafricana. Véase Dempsey, Judy (2013). “The Depressing Saga of Europe’s Battle Groups”, 19 de diciembre de 2013. *Carnegie Europe*, en: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53975>

¹⁰ Traducción propia, véase: EUMS, (2010). “European Union Battlegroup Concept”, (doc. 16277/10 EXT 1), pág. 6, en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16277-2010-EXT-1/en/pdf>



concepto – está limitado a 30 días en el teatro de operaciones, prorrogable a 120 días si el BG es debidamente reabastecido. Segundo, el tamaño de la agrupación¹¹ en este caso se refiere a un núcleo de 1.500 tropas, las cuales constituyen la fuerza principal en estado de espera. Pero al combinar el núcleo de las fuerzas con el resto de habilitadores estratégicos y operativos preidentificados, el conjunto del BG podría alcanzar hasta los 3.000 efectivos (véase Tabla 2). El Concepto también establece que debe haber dos Battlegroups por periodo de espera para que, como indica la Estrategia Europea de Seguridad (2003) entre otros, la UE sea capaz de llevar a cabo varias misiones simultáneamente. Finalmente también se explicita el principio de multinacionalidad sin excluir la posibilidad de Battlegroups formados por un solo Estado Miembro (EM), redundando a su vez en los principios de “interoperatividad y efectividad militar” como principios guía para la certificación de los Battlegroups.

Tabla 2: Composición genérica de un Battlegroup¹²



Aquí se vislumbran por tanto dos diseños conceptuales que en ocasiones son antagónicos. Por un lado se encuentra el diseño funcionalista (multinacional) y por otro el

¹¹ En el texto original el término usado para describir el tamaño de la fuerza es el de “Battlegroup”. En castellano, no hay un término para una fuerza de dimensiones similares (1.500 efectivos). Un batallón generalmente está compuesto por 800 efectivos y una brigada por 3.000 efectivos aproximadamente. El CESEDEN usa el término de “agrupación” o “unidad táctica” como traducción del “Battlegroup Concept”.

¹² Major, Claudia y Mölling, Christian (2011): "EU Battlegroups: What Contribution to European Defence", SWP, Research Paper n° 8, junio 2011, p. 12., en https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2011_RP08_mjr_mlg_ks.pdf



diseño militar (nacional). Es decir, la formación multinacional de los Battlegroups tiene como objetivo adicional ser una herramienta y plataforma para que los EM no solo aumenten la interoperatividad entre sus fuerzas sino que también desarrollen capacidades de despliegue rápido y proyección de fuerza en detrimento del paradigma de defensa territorial que imperó durante la Guerra Fría. Por el contrario, la formación uni-nacional de Battlegroups – que en su día favoreció el Reino Unido – pretende dotarles de una mayor efectividad militar para que el BG en cuestión sea una herramienta práctica y efectiva en caso de despliegue. Entre medias, también se encuentra el concepto de “Nación Marco” el cual es impulsado por Alemania a modo de asegurar la interoperatividad y efectividad de las fuerzas para facilitar las contribuciones de ejércitos más pequeños sin que por ello se resienta demasiado la efectividad militar de las unidades. La Nación Marco¹³ actúa por tanto como la espina dorsal de un Battlegroup multinacional sirviendo como punto de contacto, siendo en ocasiones la responsable final de la certificación de las fuerzas y aportando las capacidades estratégicas cuando fuera necesario.

Para concluir este apartado, también conviene repasar esquemáticamente las deficiencias operativas y político-estratégicas en el diseño y desarrollo del “Battlegroup Concept”. En líneas generales, estas deficiencias reducen la efectividad militar de las agrupaciones y esto a su vez reduce las probabilidades de uso de un Battlegroup puesto que el Consejo teme enfrascarse en un conflicto internacional de larga duración sin las herramientas adecuadas y desplegando efectivos en territorios inestables, lo cual requiere de un importante capital político. Aunque estas dificultades se categorizan de manera diferente, no son compartimentos estancos y debe recordarse que hay cierta permeabilidad entre ambas etiquetas.

1.1 Deficiencias Operativas

- **Certificación de fuerzas**: El sistema de certificación de fuerzas, que en teoría es guiado por el Comité Militar de la UE, permite a las naciones contribuyentes y Naciones Marco especificar estándares facilitados por la UE. Aunque ofrece un alto grado de flexibilidad también puede afectar los niveles de interoperatividad dentro y entre los diferentes Battlegroups. De este modo, también se especula sobre la efectividad militar de las agrupaciones según su origen (este-oeste).
- **Despliegue estratégico**: Un Battlegroup, según cálculos de Lindstrom en 2007, necesitaría 200 vuelos C130 y 30 vuelos C17 para desplegar efectivamente y dentro de plazo a las tropas y su material. De este modo el transporte aéreo estratégico es la opción preferida para cumplir con los requisitos del Concepto pero esta capacidad no está al alcance de todos los Estados Miembros. El proyecto estrella de Airbus, el A400M, nace precisamente para dotar a varios países de capacidades de proyección de fuerza y despliegue estratégico. El transporte estratégico marítimo, por contra, se limita a zonas costeras e infraestructuras adyacentes lo cual imposibilita cumplir adecuadamente con los plazos de tiempo. Además, aunque no se explicita en el “Battlegroup Concept”, se establece como guía informal para el despliegue una distancia no superior a los 6.000 kilómetros desde Bruselas¹⁴; reduciendo por tanto la proyección y utilidad de los Battlegroups.
- **Mando y Control (Command & Control, C2)**: En primer lugar, aunque la doctrina

¹³ El Concepto de Nación Marco de la UE también contempla la posibilidad de que determinadas responsabilidades puedan ser distribuidas entre varios Estados cuando se trate de formaciones militares multinacionales. Véase: EUMC, (2002): “EU Framework Nation Concept”, (doc. 11278/1/02), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11278-2002-REV-1/en/pdf>

¹⁴ Anderson, Jan Joel (2015): “If not now, when? The Nordic EU Battlegroup”, febrero 2015, Alert nº 11. EUISS, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_11_Nordic_Battlegroup.pdf



Europea prevé la planificación estratégico-militar apoyándose en actores no permanentes, el Cuartel General de Operaciones (OHQ) y otros cuarteles subordinados (FHQ y CC HQ) deben activarse de manera simultánea una vez que el Consejo decide lanzar una operación. Por tanto, durante las fases previas, el Consejo tendrá unos inputs militares limitados mientras que el OHQ y subordinados tendrán que activarse rápida y simultáneamente para la misión y también para apoyar el proceso de planificación.

1.2 Deficiencias Político-Estratégicas

- Instituciones internacionales: Por un lado se encuentra la OTAN con un concepto similar, la NATO Response Force. En años previos al 2014, cuando la OTAN relanza la NRF con la llamada “Spearhead Force” (VJTF)¹⁵, los Estados Miembros de la UE y de la Alianza Atlántica se vieron capaces de cubrir ambos compromisos al menos en el plano cuantitativo. No solo debe haber una intensa coordinación para evitar duplicidades en términos de tropas o cuarteles sino que en el plano político también se dan intereses enfrentados. Es el caso por ejemplo de la difícil relación entre la UE y Turquía, exacerbada por la actual crisis migratoria y el acceso de Chipre a la Unión Europea. También la neutralidad de algunos países europeos, como Irlanda o Suecia, dificulta la coordinación al más alto nivel. Por otro lado están las Naciones Unidas, que desde comienzos del milenio ha mostrado un creciente interés en la UE como actor internacional. En el 2003 se firmó una declaración conjunta sobre cooperación en materia de gestión de crisis. Desde entonces se ha incrementado la cooperación y contacto entre ambas organizaciones pero aún persisten problemas de carácter político. El principal problema de la relación UE-ONU sería la necesidad de un mandato claro para una operación de respuesta rápida, casi una precondition del “multilateralismo eficaz” de la Unión. Pero este es un escenario poco probable dada la creciente multipolaridad y, en caso de aprobarse un mandato para la UE, sería difícil que dicho mandato llegara en el debido margen de tiempo para hacer frente a las necesidades sobre el terreno. Las diferencias sustanciales en materia de doctrina (UE-ONU) no suponen un gran problema cuando se solicita a la UE actuar como “puente entre fuerzas”, pero sí puede resultar un problema en caso de solicitar un refuerzo europeo a un contingente ONU.
- Fuerzas de reserva estratégica: El “Battlegroup Concept” tampoco ofrece ninguna indicación de que se haya identificado y aprobado una fuerza de reserva estratégica. Se entiende que un BG es capaz de operar durante 30 o 120 días y después debe ser relevado por otra fuerza, generalmente por las Naciones Unidas. No obstante, la gestión de crisis está plagada de incertidumbre y podría darse la imperiosa necesidad de mantener o reforzar un BG que hubiera sido desplegado más allá de los plazos identificados. La ausencia de fuerzas estratégicas preidentificadas y otros mecanismos significa que la UE carece de los medios necesarios para hacer frente a una evolución desfavorable del entorno operativo.
- Procesos decisorios: En torno a los procesos decisorios, existe la posibilidad de que se de un “fallo procesal”¹⁶. Esto es, que la cantidad de decisiones burocráticas y políticas

¹⁵ Antes de la Cumbre de Gales (Sept. 2014), la NRF constaba de 13.000 tropas más reservas estratégicas y otras unidades/habilitadores. En dicha Cumbre se acordó reforzar la NRF (ahora abreviada como eNRF) con más efectivos al mismo tiempo que se estableció la VJTF (*Very High Readiness Joint Task Force*) como fuerza de muy alta disponibilidad. Generalmente del tamaño de una brigada (5.000 tropas aprox.) y capaz de desplegarse en 48 horas. Concretamente, España es la Nación Marco (y líder del componente de tierra) de la primera VJTF certificada a mediados de 2016.

¹⁶ *Op cit*, en nota 11. Major, Claudia y Mölling Chritian (2011), p. 14.



– ya sean nacionales o supranacionales – se alarguen en el tiempo y el BG en cuestión no cuente con las decisiones pertinentes para poder desplegar los primeros elementos al teatro de operaciones en 15 días. Pero como se verá más adelante la UE ha generado un nuevo Concepto de Respuesta Rápida Militar, aunque aún insuficiente, para paliar algunas deficiencias sobre procesos decisorios y las reservas estratégicas antes mencionadas.

- Regionalización de formaciones: Actualmente se han consolidado formaciones multinacionales en el marco de la Unión. El Battlegroup Nórdico (NBG), Weimar o Visegrád (V4) por mencionar algunos. Aunque estas formaciones regionales pueden fomentar un conjunto de sinergias intra-europeas (p. ej: iniciativas de *Pooling & Sharing*) también puede suponer una regionalización negativa de la PCSD. Por un lado puede reproducirse de nuevo la división este-oeste, diluyendo responsabilidades y contribuciones entre muchos Estados Miembros que a su vez afecta negativamente la efectividad y capacidad militar del BG en cuestión. Ya que el “Battlegroup Concept” tampoco especifica un número máximo de naciones contribuyentes, las contribuciones de algunos Estados Miembros también puede limitarse a ‘unidades estrella’ lo cual merma el objetivo político-militar de transformar las fuerzas armadas europeas¹⁷. Por último, esta regionalización también se sucede en el plano político-estratégico. Antes de la reciente intervención francesa en Mali, se planteó brevemente la posibilidad de desplegar el Battlegroup [Weimar: FR, DE, PL] que se encontraba en estado de espera pero dicha opción fue rápidamente descartada¹⁸. Tanto entonces como ahora existe el temor a instrumentalizar la PCSD según los intereses internacionales de las potencias mayores, debido en parte a la divergencia de culturas y trayectorias estratégicas presentes en Europa.

2. Estrategia Europea y Battlegroups: ¿Una evolución en paralelo?

En esta sección, que a su vez está subdividida en dos partes, se analizarán brevemente los dos principales documentos estratégicos de la UE para concluir con un resumen del documento intergubernamental¹⁹ que sentó algunas bases sobre el debate estratégico más reciente.

2.1 Estrategias Oficiales

La Estrategia Europea de Seguridad (EES)²⁰ fue aprobada en diciembre del año 2003. El contexto en el cual se desarrolló la EES es como uno de contingencia. Por un lado, la Unión comenzó a desarrollar sus capacidades civiles y militares tras el Consejo Europeo de Helsinki en 1999 sin haber entablado un debate más amplio, como es el político-estratégico, que definiese el grado de autonomía de la UE o sus ambiciones en el plano internacional. Por otra parte, fue también el resultado de – y un intento de remediar – la división surgida en el seno de la Unión a raíz de la invasión de Irak, que fue apoyada políticamente por Reino Unido y España entre otros.

¹⁷ El NBG, en estado de espera el primer semestre de 2015, llegó a contar con contribuciones de siete Estados: Suecia, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Latvia y Noruega*.

¹⁸ France, Olivier de y Witney, Nick (2013): “Europe’s Strategic Cacophony”. Policy Brief, nº 77. ECFR, 25 de abril de 2013, en http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf

¹⁹ Björn, F. et al (2013): “Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World”. Real Instituto Elcano, 28 de mayo de 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/europa/european-global-strategy-final-report

²⁰ Tanto la EES (2003) como su posterior revisión (2008) y otros documentos relevantes pueden consultarse en: Missiroli, Antonio (ed). (2015): *Towards an EU Global Strategy – Background, process, references*. EUISS: París, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf



En la EES se enfatiza el carácter multidimensional de la UE al establecer la preferencia por el uso combinado de herramientas a su disposición. El documento estratégico de 2003 establece acertadamente que la mayoría de los conflictos armados modernos no han sido inter-estatales sino intra-estatales. Esto es, conflictos civiles armados dentro de las fronteras de un determinado país y con un alto número de víctimas civiles. Las principales amenazas que identifica la estrategia europea de aquel año y que guardan relación directa a las Misiones Petersberg²¹ son: terrorismo, conflictos regionales y la descomposición de los estados. En relación al terrorismo, la EES establece que este fenómeno “surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras”. Sobre los conflictos regionales, la EES reconoció que tienen implicaciones directas e indirectas para los intereses europeos, que afectan inevitablemente a la estabilidad regional y puede degenerar en otro conjunto de amenazas. En cuanto a la estabilidad regional, la EES también consideró la descomposición del estado como una amenaza en potencia ya que el mal gobierno puede dar lugar a amenazas más evidentes como la delincuencia organizada y el terrorismo, debilitando así la gobernanza mundial y aumentando la inestabilidad regional.

Para hacer frente a estas amenazas, la EES establecía tres objetivos estratégicos: (1) hacer frente a las amenazas, (2) crear seguridad en los países vecinos y (3) el fomento de un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz. La EES reconocía que “ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares” y por ello era necesaria una combinación de instrumentos. Mantenía que la actuación de carácter preventivo en el extranjero sería fundamental para hacer frente a nuevas amenazas dinámicas. Si bien en líneas generales este análisis puede considerarse como acertado, las operaciones de paz de carácter preventivo a veces requieren de contundencia militar para asegurar un mínimo de seguridad que permita la eficaz implementación y actuación de otros instrumentos.

En cuanto a la seguridad en los países vecinos, la EES recordaba que “a Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados”. El vecindario más inmediato que identificó la Estrategia son los países al este de la UE y los países en las orillas del Mediterráneo, al mismo tiempo que reconocía a los Balcanes como una región clave para la credibilidad de la política exterior de la Unión. Finalmente se encontraba la promoción de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, de la cual depende la seguridad y prosperidad de la Unión como dice la propia EES. Recuerda que la Carta de las Naciones Unidas es el marco fundamental de las relaciones internacionales y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el responsable fundamental de mantener la paz y seguridad internacionales, por lo que la Unión reconocía como prioridad el apoyo a estas instituciones para llevar a cabo su cometido.

Una vez identificadas las amenazas y objetivos estratégicos, la EES desarrolló lo que denominaba como “las implicaciones estratégicas para Europa”. Estas implicaciones se desarrollan a lo largo de cuatro líneas temáticas. La primera de ellas enfatizaba que la Unión debía ser más activa, aludiendo a todos los instrumentos – incluidos los militares – a

²¹ Las Misiones Petersberg fueron originalmente conceptualizadas en el seno de la Unión Europea Occidental y tras la absorción de este organismo por la UE, pasaron a formar parte de la doctrina de política exterior de la UE. En el Tratado de Lisboa (2009, Art. 42.1 y Art. 43.1) se formalizaron y ampliaron estas misiones que incluyen: apoyo a ops humanitarias, evacuaciones no-combatientes, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, tareas de fuerzas de combate en gestión de crisis (incluido establecimiento de la paz), DDR, asistencia y asesoramiento militar y estabilización post-conflicto.



disposición de la Unión para la consecución de sus objetivos. Cabe destacar que la EES proponía desarrollar “una estrategia que favorezca la **intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente**”²². Añadía que el gasto en defensa del conjunto de la Unión debería permitirle realizar varias operaciones simultáneamente y de carácter multidimensional integrando capacidades civiles y militares. La EES reconocía la necesidad de la intervención preventiva incluso en los países de su entorno para evitar problemas más graves en el futuro, al mismo tiempo que se comprometía a reforzar la cooperación con la ONU en materia de gestión de crisis. Estas dos ideas fueron posteriormente incorporadas, con poco éxito, al “Battlegroup Concept”; ya que esta es la herramienta fundamental de la UE en materia de respuesta rápida militar. La segunda línea de trabajo consistía en desarrollar más capacidades, recordando el proceso de creación de la Agencia Europea de Defensa (AED) en la que entonces trabajaba la Unión, como una medida bien encaminada. También enfatizaba la necesidad de transformación de los ejércitos en “fuerzas más móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas”, que como se vio anteriormente es uno de los objetivos político-militares de los Battlegroups. También proponía “el recurso sistemático a medios puestos en común y compartidos”, aludiendo a lo que actualmente se conoce como las iniciativas de P&S (*Pooling & Sharing*)²³. Además en la Estrategia se planteó la posibilidad de ampliar la gama de Misiones Petersberg acorde con el desarrollo de las capacidades de la UE, que finalmente se materializó con la reforma del Tratado firmada en Lisboa cuatro años más tarde (véase Nota 20). La penúltima línea de trabajo identificada está relacionada con la coherencia de la acción exterior de la Unión, que enfatiza la gestión integral como necesaria para hacer frente a los desafíos actuales, agrupando tanto capacidades civiles como militares y creando sinergias con otros programas y políticas de la UE. Cabe destacar que la EES entendía que “la seguridad es la primera condición del desarrollo” y, en consecuencia, establecía el nexo seguridad-desarrollo que también caracteriza la actuación exterior de la Unión. La cuarta y última línea de trabajo aludía a la colaboración con los socios de la UE, donde se afirma que “la relación transatlántica es insustituible” y que la asociación UE-Estados Unidos puede ser una fuerza extraordinaria en pro del bien del mundo. También explicitaba que la UE perseguirá sus objetivos por medio de la cooperación multilateral, recordando nuevamente el carácter normativo de la acción exterior de la Unión.

Cinco años después, la Unión elaboraba un informe de aplicación sobre la EES en el año 2008. Si bien este documento no es una nueva estrategia europea de seguridad, como en un principio quiso Francia, al menos consigue renovar algunos aspectos de la misma y apuntaba acertadamente que las amenazas identificadas en la EES habían aumentado en complejidad. No en vano, Madrid y Londres fueron víctimas de atentados terroristas de gran escala en los años 2004 y 2005 respectivamente. En la misma línea que la EES, el informe enfatiza la importancia de la “seguridad humana” pero también mencionó una globalización acelerada que incrementaba la multipolaridad global y ésta se convertía también en un factor que acrecienta la inestabilidad²⁴.

En el ámbito de las amenazas, con relación directa a la respuesta rápida militar, caben destacar dos apartados del informe: el terrorismo y delincuencia organizada; y el cambio climático. En el primer apartado sobre terrorismo y delincuencia organizada, el informe recordaba la necesidad de un enfoque integral para hacer frente a estos fenómenos y la necesidad de “reforzar la capacidad de nuestros socios del Asia meridional y de África y de

²² *Op cit*, nota 20. Missiroli, Antonio (ed) (2015), p. 33. Énfasis añadido.

²³ Para más información, véase: EDA (s.f.) “Pooling and Sharing”, en: <http://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/pooling-and-sharing>

²⁴ Puede consultarse el Informe EES (2008) en: Missiroli, Antonio (ed). *op cit*, en nota 20, pp. 39-55.



nuestros vecinos del sur”. La conceptualización, en segundo lugar, del cambio climático como amenaza fue acertado a la vez que introduce una dimensión ausente en la estrategia original. Se considera este fenómeno como un “multiplicador de amenazas” que exacerba los conflictos existentes y las posteriores consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad “que incluyen el aumento de las migraciones”. Algunos analistas han considerado la ausencia de la inmigración ilegal como un fallo de vital importancia de la EES, un fenómeno que si fue considerado por la OTAN como un grave problema²⁵. Para hacer frente a la amenaza del cambio climático y sus efectos multiplicadores, el informe consideraba necesario que la Unión mejore sus capacidades de análisis y alerta rápida. Esto se debía a que, en palabras del propio informe, el cambio climático puede exacerbar o crear conflictos sobre rutas comerciales, zonas marítimas o en relación a recursos antes no accesibles. Reforzar estas capacidades significa también fortalecer la capacidad de respuesta rápida de la UE, incluso en el ámbito militar.

Finalmente el informe, al igual que la EES, establecía las implicaciones derivadas del análisis ofrecido para “responder a los cambios del entorno en materia de seguridad”. El primer apartado invita a centrar el enfoque de la Unión en la “prevención temprana” lo que requiere de “medidas de pacificación y de reducción de la pobreza a largo plazo”. Esto implica desde operaciones militares de gestión de crisis hasta las políticas de carácter multidimensional de la Unión para fomentar un desarrollo sostenible. El informe, por primera vez en lo que a documentos estratégicos se refiere, hacía referencia a los Battlegroups diciendo que “las agrupaciones tácticas y los equipos civiles de respuesta han mejorado nuestra capacidad para reaccionar con rapidez”, pero aun así el informe también reconocía las deficiencias en relación a las estructuras de mando y capacidades de cuartel general²⁶. En relación a las misiones militares, el informe afirmaba que la Unión debía seguir aumentando esfuerzos en materia de capacidades, regímenes de colaboración recíproca y de reparto de la carga. Entre las capacidades, destaca la necesidad de trabajar sobre el transporte aéreo estratégico, respaldados por una industria de defensa competitiva y robusta.

En resumidas cuentas, puede decirse que tanto la Estrategia de 2003 como el posterior informe de 2008 se desarrollan en paralelo a la creación de los Battlegroups. Aunque ambos documentos tienen cierto carácter estratégico, al ser prescriptivos en las líneas de acción a seguir para hacer frente a los riesgos y amenazas identificados, no son estrictamente vinculantes. La iniciativa debía provenir tanto del Consejo Europeo como de otras instituciones para desarrollar e implementar las políticas identificadas en los documentos. Por tanto, una iniciativa ‘bottom-up’ sin la debida voluntad política del Consejo ha supuesto que la Unión continúe hasta la fecha con un abanico limitado de herramientas militares para implementar una ambiciosa política exterior. Esto queda reflejado en el hecho de que tanto la Estrategia como el posterior informe de implementación aludían a la “intervención preventiva” y el apoyo a las Naciones Unidas en gestión de crisis. Sin embargo, dichas declaraciones están lejos de ser una realidad. Los Battlegroups, casi diez años después de haber alcanzado capacidad operativa plena, jamás han sido desplegados a pesar de que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) de las Naciones Unidas ha expresado su interés en dichas agrupaciones en más de una ocasión²⁷. Queda patente una

²⁵ Marquina, Antonio (2010): "Global Challenges and Threats: European and US Approaches". UNISCI Discussion Papers, nº. 22, (enero de 2010), p. 159, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/28250>

²⁶ *Op cit*, nota 20. Missiroli, A.antonio (ed). (2015), p. 52.

²⁷ CMPD, (2011). "Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping", (doc. 17497/11), p. 10. **NB:** El documento reconoce que el DOMP incluyó, de manera tentativa, a los Battlegroups en su planificación de contingencia como fuerza de reserva para UNMIS (Sudán, 2005-2011).



vez más el carácter intergubernamental de la PCSD y los imaginarios colectivos en las capitales europeas que aún definen las cuestiones de seguridad y defensa como una política nacional en lugar de un bien comunitario y global.

2.2 Orientando el cambio estratégico - “Towards a European Global Strategy”

En julio de 2012 los Ministerios de Asuntos Exteriores de España, Italia, Suecia y Polonia asignaron a varios centros de estudio nacionales la elaboración de un documento conjunto mediante el cual pretendían abrir de nuevo el debate estratégico europeo.

Como los documentos estratégicos antes analizados, este informe también adopta una lógica estratégica a la hora de presentar el debate y sus propuestas. Esto es, en la primera sección aborda los valores e intereses de la UE, de los cuales deriva los objetivos estratégicos y culmina con una sección de instrumentos y capacidades con los cuales la Unión Europea puede hacer valer sus intereses a largo plazo y actuando en entornos en constante evolución.

Los intereses vitales de la UE, según este informe, relativos a la seguridad son cuatro. En primer lugar, establece la necesidad de un vecindario democrático, basado en el estado de derecho y los derechos humanos. Es de vital importancia, lee el informe, que estos principios estén presentes en el vecindario europeo; ya que asegurará un vecindario próspero y seguro. El segundo de los intereses vitales es mantener el acceso a los recursos naturales y de forma sostenible ya que la paz entre naciones puede depender del acceso a recursos energéticos y naturales. En tercer lugar, el informe establece que se deben minimizar las constricciones sobre los movimientos globales de personas, ideas, bienes y servicios. Estos movimientos son cruciales para el desarrollo social y económico. El último de los intereses vitales identificados es el de establecer sistemas de gobernanza regionales y globales que sean justos y efectivos, ya que los valores de la UE requieren de cooperación con otros actores e instituciones internacionales²⁸.

Habiendo identificado estos intereses vitales, el informe presentó varios objetivos estratégicos para la consecución de los intereses que también incluye cuestiones de seguridad y defensa seguridad. Estos objetivos están estructurados en tres niveles que son: el desarrollo de una dimensión externa de las políticas internas europeas, establecer el vecindario como la base para el papel global y moldear la gobernanza global. Por ejemplo, “establecer el vecindario como la base para un rol global” parece entremezclar conceptos del poder normativo europeo junto con políticas de corte más realista. Por un lado se reconocía que la ampliación de la Unión tras la Guerra Fría consiguió cierta estabilidad en el vecindario, también admite que la condicionalidad que acompañó esta ampliación pierde fuerza cuando se trata de vecinos incapaces o sin voluntad de integrarse en la UE. Pero también establece, por otro lado, que el vecindario debe entenderse como una interfaz para actuar con potencias globales o grupos de estados afectados por un entorno crecientemente inestable. Algunas de las áreas geográficas (más amplias) que identifican como de interés vital para la UE son el Sahel, el Cuerno de África, Oriente Medio, Asia Central, el Ártico y las vías marítimas adyacentes.²⁹ Aún con todo, el informe recomendaba mantener la senda de la ampliación europea a pesar de las evidentes dificultades (Turquía, Chipre) que, en la actualidad, no han hecho más que aumentar en dificultad y complejidad debido entre otros factores al referéndum británico, la situación interna turca y la retirada de Islandia del proceso de adhesión meses después de que se publicara este informe.

²⁸ *Op cit.*, nota 19, Björn, F. et al (2013), pp. 6-7.

²⁹ *Ibid*, p. 10.



De este modo el documento establece lo que llama el “vecindario estratégico”, reconociendo que la influencia (o falta de ella) de la UE vendrá a estar determinada cada vez más por sus (in)acciones en estas áreas geográficas. Así, el informe vuelve a recordar la potencialidad del enfoque integral de la Unión que, haciendo uso de todo el abanico de políticas e instrumentos, puede adecuar la actuación exterior a cada entorno local, nacional o regional. En este sentido también se incluyen cuestiones de seguridad y defensa. El informe decía que amenazas como los conflictos armados, inestabilidad regional, estados fallidos y amenazas a las líneas de suministros pueden ser una amenaza a intereses vitales de la UE. Por tanto el informe avisa de que se tenían que aumentar esfuerzos bilaterales en la lucha anti-terrorista y el crimen organizado al mismo tiempo que la “UE debe estar preparada para asumir autónomamente todo el espectro de misiones civiles y militares en el vecindario estratégico y en línea con el derecho internacional”³⁰. Como dice el propio informe, esto implica la capacidad de proyectar tanto capacidades civiles como militares en el vecindario estratégico mientras que la UE podría ser más efectiva fuera del vecindario estratégico mediante una cercana cooperación con otros actores regionales y globales. Pero en contraste con esta reformulación de las zonas de interés de la UE y el modo de actuación (enfoque integral), el informe también rescata el desarrollo humano y la prevención de conflictos como objetivo estratégico, pero lo hace de nuevo en su formato más normativo³¹. Es innegable el nexo desarrollo-seguridad que tanto promulga la UE, sin el uno no puede haber el otro y viceversa. Sin embargo, el continuo recurso al concepto de “seguridad humana” en ocasiones llega a lastrar el análisis en su conjunto pues el punto de partida de este análisis son amenazas multidimensionales como la seguridad alimentaria o el cambio climático. Aunque es vital tener estas dinámicas en cuenta a la hora de elaborar análisis holísticos, en el caso de la UE se sirve de esta terminología para evitar dos debates que aún se echan en falta: (1) el análisis estratégico sobre implicaciones militares, incluyendo aquellas amenazas multidimensionales ya mencionadas, y (2) la adecuación de los medios europeos para ir más allá de la prevención de conflictos o reconstrucción posconflicto.

Por último, el informe también presentó varias implicaciones bajo el título de “Instrumentos y Capacidades”, algunas de las cuales tienen relación directa con los Battlegroups y la UE como actor en la seguridad internacional. El apartado, titulado “Afianzando capacidades militares y civiles”, comienza diciendo que “un acuerdo sobre los objetivos estratégicos debería aumentar la disposición de la UE para la acción, tanto en términos de voluntad política como en preparación técnica”³². Dicho esto, el informe reconoce algunas deficiencias como es la falta de estructuras C2 a nivel estratégico y operativo lo cual dificulta la conducción de misiones en su conjunto. También menciona que los Battlegroups, para poder participar en misiones UE/ONU, deberán ser más flexibles y adaptables al tipo de misiones que pueden surgir y finalmente; retoma la cuestión de la financiación de las misiones y las iniciativas de Pooling & Sharing para paliar dificultades presupuestarias sin perder capacidades. Concretamente, en materia de capacidades, el informe advirtió de la necesidad que tendrá la Unión de acceder a capacidades satelitales y espaciales.

Como se verá en el cuarto apartado, algunos conceptos de este documento extraoficial serán retomados por la nueva Estrategia Global Europea. Notablemente las cuestiones del vecindario estratégico y la consiguiente reformulación del enfoque integral por un lado, y por otro, un llamamiento al desarrollo de una industria de la defensa y capacidades cívico-militares del más alto nivel. Todo ello ocurre, como ya se ha demostrado, ante la ausencia de

³⁰ *Ibid*, p.12. **NB**: Énfasis añadido

³¹ *Ibid*, pp. 14-15.

³² *Ibid*, pp. 20-21



un debate sobre las implicaciones militares de los nuevos entornos estratégicos; lo cual continúa limitando el papel de la UE en cuestiones de gestión de crisis.

2.3 Sinergias y Deficiencias

Entrando más en detalle, todos los documentos estratégicos (oficiales o de otra índole) aludían a la necesidad de las actuaciones de carácter preventivo para hacer frente a un nuevo conjunto de amenazas dinámicas. Aunque la Unión se declaraba a través de la primera estrategia (2003) como “preparada para responder a estas situaciones multidimensionales”, las herramientas militares a disposición de la UE tan solo le habrían permitido operar en escenarios permisivos y de baja intensidad; tanto entonces como ahora. Es en el ámbito de la intervención preventiva donde se encuentran las mayores deficiencias de la UE. En la actualidad, de las seis misiones militares de la Unión Europea, tres de ellas se centran en cuestiones de asesoramiento e instrucción (EUTM Mali, RCA y Somalia). Este tipo de misiones son características de la gestión y reconstrucción post-conflicto en lugar de intervención preventiva.

Sin lugar a dudas, ese análisis optimista ha quedado claramente desfasado con el deterioro del contexto político global. La EES también identificaba ciertos intereses en el vecindario (este y sur). Al margen de explicitar potenciales conflictos en el Cáucaso, el recurrente conflicto surgido de la ocupación de Palestina y los problemas en las zonas mediterráneas, la Estrategia no identificó las implicaciones militares que pueda tener la inestabilidad en el vecindario estratégico. Adoptó una lógica centrada en la cooperación política y económica que ha resultado insuficiente tras la crisis financiera y económica del 2008, seguida de las llamadas ‘Primaveras Árabes’ en Oriente Medio y el Magreb desde el 2011. La guerra híbrida en suelo ucraniano y la fragmentación de los estados sirio y libio tras las movilizaciones populares de 2011 pone en evidencia tanto la falta de capacidades europeas en materia de defensa³³ como la ausencia de mecanismos prácticos, unidad y voluntad política en la Unión para actuar de forma rápida en el vecindario europeo.

Por último, aunque el informe de 2008 no aporta novedades relevantes en el análisis para el tema en cuestión, ambos documentos explicitan implicaciones estratégicas que son de especial relevancia para los Battlegroups. En primer lugar, la EES estableció dos líneas de trabajo que directa e indirectamente pretendían mejorar la capacidad de respuesta rápida de la Unión. Estas líneas son: (1) una Unión más activa, cuyo gasto en defensa debería permitirle llevar a cabo varias misiones simultáneas, guiada también una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente y (2) el desarrollo de capacidades militares estratégicas y la creación de la AED para coordinar dicho proceso. Posteriormente, en el informe de 2008, se identificaron también dos nuevas áreas de trabajo que son considerados como los grandes escollos para el desarrollo y uso efectivo de los Battlegroups: (1) la ausencia de estructuras de mando y cuartel general (C2) en el seno de la UE y (2) los esfuerzos limitados en materia de desarrollo de capacidades y reparto de la carga.

Al analizar más en profundidad estas cuatro líneas de acción definidas en los antiguos documentos estratégicos de la UE, puede verse que hay tanto sombras como luces en torno a las respuestas que ha articulado la Unión para hacer frente a determinadas deficiencias. Esto se hará en tres bloques diferenciados pero interconectados: (1) el nuevo Concepto de Respuesta Rápida Militar de la UE, (2) la renovación del Concepto de Mando y Control de la

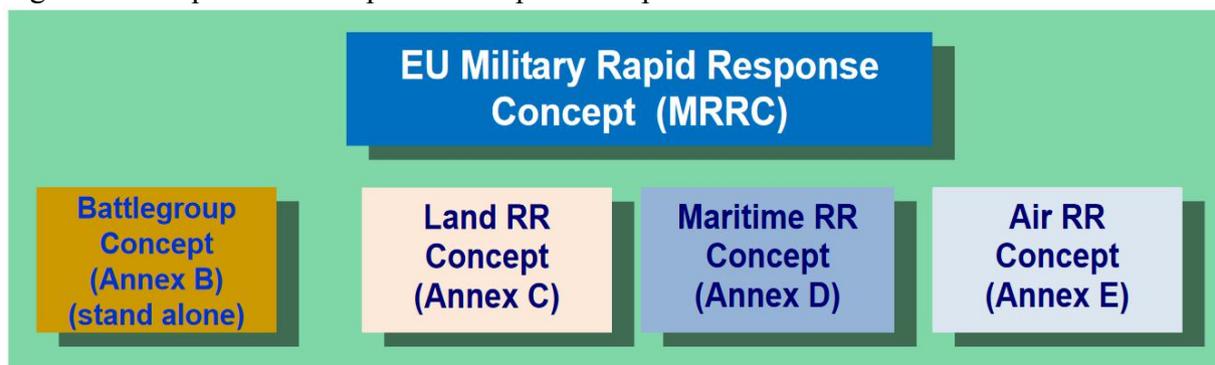
³³ La zona de exclusión aérea sobre Libia, aprobada por el CSNU en marzo de 2011 e impulsada también por Reino Unido y Francia, fue en gran parte posible por la actuación de los Estados Unidos y su aportación de capacidades estratégicas como ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*) y AAR (*Air-to-Air Refuelling*, repostaje aéreo).

UE y (3) el desarrollo de capacidades militares estratégicas y la renovación del mecanismo ATHENA.

- El nuevo Concepto de Respuesta Rápida Militar

En primer lugar hay que decir que la UE finalmente no ha desarrollado una estrategia de intervención temprana *stricto sensu*, pero sí que ha generado un nuevo concepto integral de Respuesta Rápida Militar (RRM)³⁴. Conviene resaltar varios apartados del Concepto, que también incluye una sección de recomendaciones. El objetivo general del documento es jerarquizar bajo un mismo paraguas las capacidades de respuesta rápida militar a disposición de la Unión. Se hace referencia a los Battlegroups como la herramienta fundamental para operaciones militares o cívico-militares, pero también incluye referencias a los elementos de respuesta rápida en el ámbito marítimo, aéreo y terrestre (véase Figura 1). También especifica cinco escenarios ilustrativos en los que, según las circunstancias, pudiera ser necesario el recurso a herramientas militares. Estos escenarios son: (1) Separación de Partes por la Fuerza (SOPF), (2) Estabilización, Reconstrucción y Asesoría Militar, (3) Prevención de Conflictos, (4) Operaciones de Evacuación y (5) Asistencia a Operaciones Humanitarias. El Concepto además no descarta el recurso a los diferentes elementos de RR en apoyo a una misión PCSD ya existente, todo ello siguiendo una aproximación voluntaria y sujeto a un acuerdo del Consejo según cada caso³⁵.

Figura1: Jerarquía de Conceptos de Respuesta Rápida Militar³⁶



Otra novedad al respecto que introduce este documento es la conceptualización de los llamados “tiempos de reacción”. De este modo la Unión establece tres tipos de respuesta militar según el tiempo total de respuesta, con sus respectivas diferencias en los procesos de planificación. Así, el documento establece las modalidades de respuesta militar estándar (NLT 60 días), respuesta rápida militar genérica (NLT 25 días) y finalmente respuesta militar exprés en referencia a los Battlegroups (NLT 10 días). Sin embargo, estos plazos de tiempo no incluyen el tiempo de reacción política que es en la mayoría de los casos el mayor obstáculo. Esto es, desde que el Consejo considera una acción europea hasta que se aprueba el Concepto de Gestión de Crisis³⁷. Otra de las medidas que introduce el Concepto para flexibilizar y aumentar la empleabilidad de los BG es la denominada “modularidad”. Mediante esta característica se reconoce de nuevo a los Battlegroups como el núcleo de la fuerza al mismo tiempo que intenta formalizar la disponibilidad de habilitadores estratégicos para que estos

³⁴ EUMC, (2015): “EU Military Rapid Response Concept”, (doc. 02168/4/14), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17036-2014-REV-1/en/pdf>

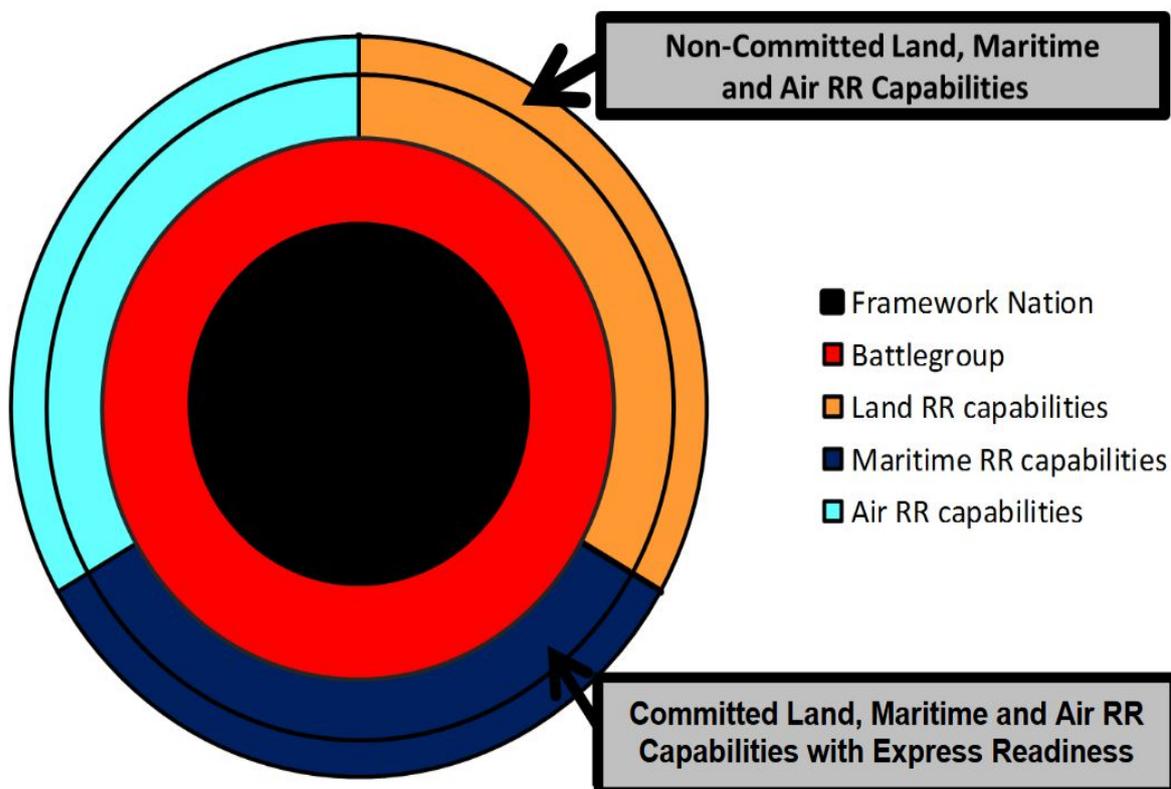
³⁵ *Ibid*, EUMC (2015), pp. 16-17.

³⁶ *Ibid*, EUMC (2015), p. 12.

³⁷ **NB:** (*No Later Than*, NLT) hacen referencia a la capacidad de respuesta militar. Véase: *Ibid*, EUMC (2015), p. 24.

elementos/capacidades puedan ser rápidamente añadidos según las circunstancias (véase Figura 2). Finalmente también hay que destacar la posible flexibilización en materia de planificación militar que introduce el documento. Por un lado, los organismos del SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior) pueden llevar a cabo cierta planificación avanzada por iniciativa propia una vez que se identifica una crisis emergente. Por ejemplo, el EMUE (Estado Mayor de la UE) puede pre-identificar al Comandante de la misión (OpCdr) y posteriormente éste puede ser designado por el CPS (Comité Político y de Seguridad) cuando sea necesaria una respuesta rápida, ayudando así en la activación simultánea de los diferentes cuarteles generales asociados que a su vez proveen inputs valiosos al proceso de planificación militar a todos los niveles (estratégico, operativo y táctico). En Conceptos previos sobre Mando y Control de operaciones de la UE, la responsabilidad de designar al OpCdr recaía sobre el Consejo de la UE³⁸.

Figura 2: Ejemplo de composición modular de fuerza UE RR basado en operación EU BG³⁹



Sin lugar a dudas este documento ofrece nuevas opciones interesantes para el conjunto de la

³⁸ EUMC, (2008): “EU Concept for Military Command and Control”, (doc. 10688/5/08), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10688-2008-REV-5/en/pdf>. NB: Este documento fue posteriormente renovado en el año 2014 a la luz del “documento paraguas” EU Mil RR Concept.

³⁹ *Op cit*, nota 34. EUMC (2015), p. 27.



UE en materia de respuesta rápida militar. No obstante, este Concepto solo fue impulsado y aprobado tras el primer Consejo de Defensa de la UE⁴⁰, celebrado en diciembre de 2013, poniendo de relieve una vez más el carácter no-vinculante de los documentos estratégicos y la naturaleza intergubernamental de la PCSD. En esencia, el problema fundamental reside en el proceso decisorio del Consejo que, aunque el Tratado de Lisboa flexibilizó la unanimidad para la toma de decisiones en materia PCSD, éstas pueden ser bloqueadas alegando intereses vitales nacionales o mediante ‘abstenciones cualificadas’⁴¹. Así, los países ‘atlanticistas’ – con Reino Unido a la cabeza – han podido bloquear la acción exterior europea con un bajo coste político.

Además, a lo largo de todo el documento se hace patente el carácter voluntario o indicativo de algunas propuestas, reduciendo así el posible impacto positivo que pueda tener el Concepto sobre las capacidades de la Unión Europea. Salta a la vista que la propuesta de modularidad de los habilitadores estratégicos/operativos no es vinculante y a lo sumo, tan solo se generarán catálogos de requerimientos que posteriormente dependerá de la iniciativa de los Estados Miembros para que desarrollen y pongan en estado de espera dichas capacidades. Hasta la fecha se han celebrado tres conferencias para la identificación de los módulos RR por parte de los Estados Miembros pero su resultado aún no ha sido desclasificado⁴², por tanto, aún es pronto para aventurarse a decir si las capacidades de la UE han sido mejoradas de manera efectiva puesto que no hay forma de saber con certeza si dichos módulos han sido identificados, organizados y asignados a un Battlegroup preferido en estado de espera. Sin ir más lejos, el pasado año 2015 los Estados Miembros no alcanzaron el nivel de ambición estipulado por el “Battlegroup Concept” al haber tan solo un BG en estado de espera por cada semestre del año en lugar de dos como establece el Concepto⁴³. De este modo, no debe descartarse la posibilidad de que el nivel de ambición establecido por el nuevo Concepto RRM sufra el mismo devenir que los propios Battlegroups y que en el futuro cercano se den semestres que no estén cubiertos.

- Concepto de Mando y Control

En segundo lugar hay que recordar que el Informe de implementación de la EES de 2008 también mencionó explícitamente la ausencia de estructuras de mando en el seno de la Unión Europea, algo que ha sido identificado de manera recurrente como uno de los factores clave que han perjudicado tanto al conjunto de la PCSD como la empleabilidad de los Battlegroups. Esto es debido a que la ausencia de un Cuartel General (HQ) permanente limita en gran medida la planificación estratégica y los sistemas de alerta temprana, que de forma preliminar recaen sobre otros organismos del SEAE hasta la debida activación del HQ elegido una vez que se decide actuar bajo la bandera europea.

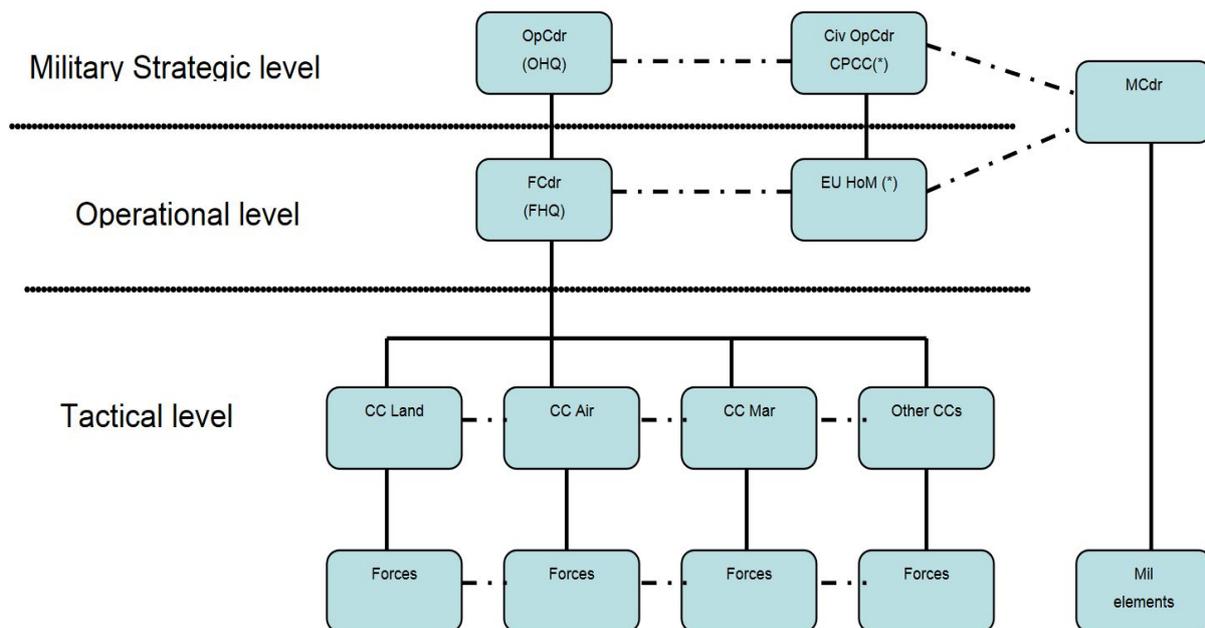
⁴⁰ Para un análisis exhaustivo sobre avances y retrocesos tras dicho Consejo, véase: Drent, Margriet, Zandee, Dick y Maas, Eva (2015): “Defence matters: more urgent than ever”, *Clingendael Report, April 2015*, en https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence_matters_report_clingendael_apr2015.pdf

⁴¹ Un tercio de Estados Miembros representando al menos un tercio de la población evita que se adopte una decisión (Art. 31, TUE).

⁴² En el Registro del Consejo, usando el término “MilRRCC”, se reflejan que al menos tres Conferencias han tenido lugar. Véase: EUMC (2015), “EUMC Report to PSC on the Outcome of MilRRCC 1/15”, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8347-2015-INIT/en/pdf>

⁴³ EUMS, (2015a): “EUMC Report to the PSC on the Outcome of BGCC 1/15-Enclosures”, (doc.8379/15), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8379-2015-ADD-1/en/pdf>

Figura 3: Organigrama C2 (civil y militar) para misiones UE⁴⁴



En materia de C2, como se vio anteriormente, el cambio más sustancial y favorable para el conjunto de las capacidades europeas viene establecido por el Concepto de Respuesta Rápida Militar que permite – una vez iniciado el mecanismo de *respuesta urgente* – al CPS designar al OpCdr y el Cuartel General de la Operación (OHQ). Si bien el Concepto de C2 ha sido renovado recientemente (2014) a la luz del nuevo documento de Respuesta Rápida Militar, los cambios frente a su predecesor (2008) salvo contadas excepciones son cosméticos. En ocasiones estos cambios consisten de una simple actualización de la terminología para reflejar los nuevos organismos del SEAE. El nuevo Concepto de Mando y Control permite por primera vez comprimir los niveles estratégicos y operativo bajo la nueva figura del Comandante y Cuartel General de la Misión (MCdr/MHQ, véase también Figura 3). Las opciones disponibles para el Mando y Control de una operación europea siguen siendo las mismas, salvo la inclusión del nuevo MHQ que en caso de ser escogido deberá celebrarse una Conferencia de Personal para equiparlo adecuadamente⁴⁵; lo cual indica que es una opción poco probable o efectiva para un Battlegroup que ya cuenta con un OHQ pre-identificado. También debe descartarse en el ámbito de la respuesta rápida militar la posibilidad de que la UE haga uso del acuerdo “Berlin Plus” y acceda a las estructuras de la OTAN (SHAPE y DSACEUR). Por tanto, las opciones de los OHQs nacionales o el recurso al EU OPCEN se mantienen como las estructuras más probables para comandar un Battlegroup en caso de despliegue⁴⁶. Finalmente cabe destacar dos enmiendas nuevas que se introducen en el último concepto. Por un lado, el Alto Representante de la UE puede presidir las reuniones del CPS durante una crisis sin necesidad de consultar con la Presidencia de turno y por otro lado, el nuevo documento autoriza al OpCdr/MCdr a actuar en nombre del administrador de ATHENA para cubrir gastos de manera automática al mismo tiempo que puede contactarle directamente para emitir propuestas sobre gastos y contratos adicionales⁴⁷.

⁴⁴ EUMS, (2015b): “EU Concept for Military Command and Control”, (doc 5008/15), p.13, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf>

⁴⁵ *Ibid*, EUMS (2015b), pág. 10.

⁴⁶ Los OHQs nacionales son: Alemania, Francia, Reino Unido (pre-Brexit), Grecia, Italia y recientemente en el marco de los BG; Polonia.

⁴⁷ *Ibid*, EUMS (2015b), pp. 16-17 y 27.



En definitiva, no ha habido avances sustanciales en materia de Mando y Control. No obstante, en caso de que se materialice formalmente la salida del Reino Unido de la UE, puede abrirse una nueva ventana de oportunidad para establecer estructuras permanentes de Mando y Control en el seno de la Unión. Este escenario ya ha sido planteado por varios Estados en septiembre de 2011, pero fue rechazado frontalmente por el Reino Unido que mantenía la postura de reforzar la OTAN. Hay varias propuestas en materia de C2 que serán exploradas en más detalle en la última sección.

- Desarrollo de Capacidades Militares y ATHENA

Por último, tanto la Estrategia como el posterior Informe aludían a la constante necesidad de desarrollar capacidades militares estratégicas y un reparto más equitativo de la carga financiera. Por suerte ha habido cambios notables en el desarrollo de capacidades; pero el mecanismo ATHENA, que permite la financiación comunitaria de determinados gastos derivados de misiones y operaciones militares, tan solo ha sido sometido a cambios menores y por tanto continúa ofreciendo una cobertura limitada y supeditada al Consejo como ya se hacía desde el año 2011.

En materia de capacidades, una de las grandes deficiencias en torno a los Battlegroups era el desplazamiento del mismo hasta el teatro de operaciones. Ya en el año 2007, Lindstrom calculó que para desplegar un BG a una zona de África Central requeriría de 200 vuelos C130 y 30 vuelos C17 para transportar los 1.500 efectivos y su respectivo material. Aunque algunos Estados Miembros son capaces de cumplir dicho cometido, son pocos los que tienen acceso casi inmediato a dichas capacidades de despliegue estratégico⁴⁸. Siguiendo en la misma línea, el conjunto de capacidades militares de la Unión sufrió un notable retroceso entre 1999 y 2012. Al observar a continuación la Tabla 3 queda claro que esta tendencia general solo fue revertida en guerra electrónica/ELINT, helicópteros multitarea, embarcaciones anfibia, apoyo logístico marítimo y RPAS (Remotely Piloted Air Systems). Además esta visión global de capacidades también camufla lo que Mölling *et al* clasifican como la “criticalidad” de determinadas capacidades. Esto es, si bien hay muchos Estados Miembros con aviones de combate a su disposición, a fecha de 2012 el 80% de estos equipos estaban concentrados en tan solo ocho Estados Miembros⁴⁹. Es por tanto esta concentración de capacidades las que limitan la efectividad y empleabilidad de determinados Battlegroups, que al no estar apoyados por potencias Europeas medias o grandes, se verían incapaces no solo de cumplir con determinados mandatos sino de desplegarse sobre el terreno en el plazo de tiempo establecido.

⁴⁸ *Op cit*, nota 6, Lindstrom, Gustav (2007), p. 31.

⁴⁹ Mölling, Christian. et al (2014). “European Defence Monitoring (EDM)”, Working Paper No 1, p. 11. *SWP*: Berlín, en: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_EuropeanDefenceMonitoring_Jan2014.pdf



Tabla3: Visión general de equipos por tipo (unidades)⁵⁰

Equipment type	Specification	EU 28 n° of items			Change			Distribution among EU28*		
		1999**	2011	2012	Change 2011-2012 (%)	Change 1999-2012 (%)	1999	2011	2012	
Armoured capacities		50,331	35,828	32,663	↓ -8.8	↓ -35.1				
AIFV		10,024	6,169	6,387	↑ 3.5	↓ -36.3	19	19	20	
APC	APC w heeled & tracked; PPV; ARV	24,676	23,602	21,058	↓ -10.8	↓ -14.7	26	26	26	
MBT		15,631	6,057	5,218	↓ -13.9	↓ -66.6	23	22	22	
Aircraft		4,760	3,158	3,117	↓ -1.3	↓ -34.5				
	FGA; FTR	3,856	1,985	2,029	↑ 2.2	↓ -47.4	21	20	20	
	ATK	0	81	66	↓ -18.5	↔ 0.0	0	3	3	
	AEW; AEW&C	23	19	20	↑ 5.3	↓ -13.0	3	4	4	
	ELINT; EW; EW/SEAD; ISR	22	102	110	↑ 7.8	↑ 400.0	7	9	11	
	ASW; MP	99	92	84	↓ -8.7	↓ -15.2	7	7	8	
	TPT	690	814	740	↓ -9.1	↑ 7.2	23	26	27	
	TKR; TKR/TPT	70	65	68	↑ 4.6	↓ -2.9	5	7	7	
Helicopters***		3,146	2,648	2,776	↑ 4.8	↓ -11.8				
	MRH; MRH/TPT; TPT	1,914	2,300	2,446	↑ 6.3	↑ 27.8	24	27	27	
	ATK	1,232	348	330	↓ -5.2	↓ -73.2	17	13	12	
Amphibious		582	434	491	↑ 13.1	↓ -15.6				
	Principal amphibious ships	18	18	19	↑ 5.6	↑ 5.6	5	5	5	
	LS(X), LC(X)	564	416	472	↑ 13.5	↓ -16.3	13	14	14	
Maritime capacities		2,307	1,928	2,369	↑ 22.9	↑ 2.7				
Principal surface combatants	Frigates; Destroyers; Aircraft Carriers	180	129	132	↑ 2.3	↓ -26.7	12	13	13	
Submarines	SDV; Strategic SSBN; Tactical SSK; SSN; SSW	89	62	61	↓ -1.6	↓ -31.5	14	11	11	
Mine warfare / mine countermeasures	MC(X); MH(X); ML; MS(X)	272	194	194	↔ 0.0	↓ -28.7	17	18	18	
Patrol and coastal combatants	Corvettes; Patrol Boats; Patrol Crafts; Off-shore Patrol Vessels	1,457	1,002	1,220	↑ 21.8	↓ -16.3	25	24	24	
Maritime logistic & support		309	541	762	↑ 40.9	↑ 146.6	19	21	21	
UAS		57	107	119	↑ 11.2	↑ 108.8				
	All types	57	107	119	↑ 11.2	↑ 108.8	5	13	12	

⁵⁰ *Ibid*, p. 10. NB: Estas cifras hacen referencia a UE28 a pesar de que Dinamarca no es un socio de la PCSD (*opt out*) y el Reino Unido saldrá previsiblemente de la Unión en los próximos años, por tanto las cifras globales de la UE son aún menores.



Conscientes de estas deficiencias, algunos Estados Miembros han trabajado de manera bilateral o multilateral en iniciativas que intentan paliar la falta de capacidades de transporte aéreo estratégico; que es también la opción preferida para un hipotético despliegue de un Battlegroup. Un ejemplo de ello sería la iniciativa SALIS (Strategic Airlift Interim Solution)⁵¹ impulsada por la OTAN. Esta iniciativa, en la que participan varios miembros de la OTAN junto a Suecia y Finlandia, consiste de un consorcio de al menos seis aviones An-124-100 cuyas horas de vuelo pueden ser compradas en el marco de un despliegue OTAN o UE. Desde 2014 pueden comprarse más de 2.400 horas de vuelo al año, lo que permitiría el despliegue de un Battlegroup de manera holgada. La iniciativa SALIS, sin embargo, está a punto de acabar su ciclo de vida en el año 2017. Por el contrario, en el seno de la UE se ha querido replicar esta idea mediante el EATC (European Air Transport Command). El EATC fue inaugurado en el año 2010, alcanzó capacidad operativa plena en el 2014 y ese mismo año se integraron España e Italia para sumar ya siete Estados Miembros partícipes en la iniciativa⁵². A diferencia de SALIS, el EATC consiste en una iniciativa de ‘Pooling and Sharing’ del máximo nivel, puesto que cada Estado Miembro aporta determinadas aeronaves para que el EATC puede cubrir misiones principalmente de repostaje aéreo o transporte estratégico y evacuaciones médicas. Finalmente, el EATC también está actuando bajo el paraguas de la AED no solo para liderar sesiones de entrenamiento multinacional sino también para buscar nuevas avenidas de colaboración y réplica del modelo en otras áreas estratégicas. De este modo, surgió el partenariado EATF (European Air Transport Fleet) cuyo objetivo es el de consolidar las diferentes iniciativas y así mejorar la capacidad de transporte aéreo. Hay un total de 20 EM adheridos al partenariado aunque con distintos grados de participación⁵³.

Por último, y no por ello menos importante, queda la nueva aeronave militar de Airbus A400M. Aun siendo una nave multitarea capaz de maniobras estratégicas y tácticas (incluido el repostaje aéreo según la configuración adoptada), el proceso de diseño y fabricación se ha visto empañado primero por un accidente mortal en fase de pruebas (Sevilla, mayo de 2015) seguido de otros fallos de fabricación que a día de hoy aumentarán los gastos de mantenimiento del vehículo. En caso de que el consorcio paneuropeo no sea capaz de solventar estos problemas rápidamente, habrá muchos pedidos retrasados o incluso cancelados que pondrá en jaque la viabilidad económica del proyecto⁵⁴. Hubo notables retrasos iniciales con respecto a la fecha inicial de entrega (2009) que deberían haber supuesto la cancelación de SALIS, pero no fue hasta 2013 que se efectuó la primera entrega. Desde entonces ya hay varios A400M en servicio entre las fuerzas aéreas de Alemania y Francia, algunos de los cuales ya están disponibles también para el EATC. Por su parte, España espera la primera entrega del A400M en septiembre de 2016, que encargó un total de 27 aeronaves pero anunció que 13 de ellas serían destinadas a venta exterior⁵⁵. Si Airbus consigue finalmente solventar de manera efectiva y duradera los fallos técnicos identificados tras la fabricación, el A400M podrá ser la espina dorsal de la proyección europea al mismo tiempo que, en

⁵¹ Véase: NATO, (2015): “Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)”, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50106.htm

⁵² Véase: EATC (s.f.): “EATC Factsheet”, en http://eatc-mil.com/user_uploads/page_contents/downloads/EATC%20Factsheet.pdf

⁵³ Véase: EDA (2014): “European Air Transport Fleet (EATF)”, en: [http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-\(eatf\)](http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-(eatf))

⁵⁴ Véase: Cervera, P. (2016): “A400M, la interminable lista de problemas técnicos de un gigante herido”. *El Confidencial*, 12 de julio de 2016, en http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-07-12/a400m-tecnologia-militar-aviacion_1230398/

⁵⁵ Infodefensa (2016): “Airbus prevé entregar el primer A400M a España en septiembre”. *Infodefensa*, 7 de junio de 2016, en <http://www.infodefensa.com/es/2016/06/07/noticia-airbus-preve-entregar-primero-a400m-espana-septiembre.html>



combinación con otras aeronaves, podrá alcanzarse el objetivo marcado a través de la AED de establecer una capacidad estratégica multitarea⁵⁶ (aérea) a nivel europeo en el año 2020.

En última instancia conviene revisar brevemente el mecanismo ATHENA, creado en el año 2004, que es el mecanismo usado para financiar gastos comunes de aquellas misiones que tengan implicaciones en el ámbito militar puesto que éstas no pueden ser financiadas por el presupuesto comunitario como establece el Tratado de la UE. En lo que se refiere a la financiación de los Battlegroups la fórmula a seguir, al igual que ocurre con las contribuciones a otras misiones militares europeas, es la de “los costes se asumen donde recaen”. Esto significa que cada Estado participante asumirá los costes relacionados con su contribución a los BG, por ello, una mayor contribución se traduce en un mayor gasto para los Estados. ATHENA es por tanto un mecanismo que busca redistribuir algunos gastos financieros relativos a misiones militares, incluidas las posibles operaciones de los BG.

El mecanismo tiene una clara naturaleza *ad hoc* puesto que es revisado periódicamente cada tres o cuatro años. Esto se debe a que algunos Estados Miembros, notablemente el Reino Unido, se han negado a ampliar los costes comunes que pudieran ser cubiertos por ATHENA. Actualmente, la base legal⁵⁷ del mecanismo se vio renovada por la Decisión 2015/528 (CFSP) del Consejo, derogando así a la antigua Decisión del Consejo aprobada a finales del 2011. Posiblemente la única novedad más notable es el nuevo Artículo 29 que permitirá la pre-financiación de algunos costes nacionales relativos al pre-despliegue de tropas. El límite para esta nueva modalidad de financiación rápida se sitúa al 20% de la cifra de referencia de cada misión. Si el presupuesto total de ATHENA para cinco misiones militares en el año 2014 fue de 78 millones de euros⁵⁸, solo el 20% del gasto común de una misión será sin lugar a dudas insuficientes para favorecer pre-despliegues de efectivos. El resto de los cambios introducidos en la nueva Decisión son en su mayoría cosméticos o fruto de la consolidación de los Conceptos de la UE, por ejemplo, la inclusión de la nueva figura del MCdr/MHQ en caso de que se designe para una misión militar. Como viene siendo habitual, tampoco se ha sistematizado la financiación para el despliegue estratégico de los Battlegroups. La fórmula que se ha escogido de nuevo es una declaración paralela – de dudosa vinculación legal o política – sobre el transporte de los BG que contempla la financiación común del despliegue estratégico aéreo hasta finales de 2016, para entonces se espera que las capacidades hayan sido mejoradas mediante la entrega de los A400M. Atendiendo a los datos ofrecidos anteriormente y a otras estimaciones que hablan de que ATHENA tan solo cubre entre 10 y 15% del gasto total de las operaciones militares⁵⁹, resulta cada vez más urgente ampliar los

⁵⁶ Véase: EDA (2014): “Air-to-Air Refuelling”, en <http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/air-to-air-refuelling>

⁵⁷ Antigua Base Legal: *COUNCIL DECISION 2011/871/CFSP of 19 December 2011 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)*. OJ L 343, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0871&from=EN>.

Base Legal Vigente: *COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/528 of 27 March 2015 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) and repealing Decision 2011/871/CFSP*. OJ L 84, en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015_084_R_0006&qid=1427824153272&from=EN

⁵⁸ Véase: Cîrlig, Carmen-Cristina (2016): “Financing of CSDP missions and operations”. *European Parliament Research Service; PE 577.958*, en

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA\(2016\)577958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA(2016)577958_EN.pdf)

⁵⁹ Los gastos genéricos asumidos por ATHENA incluyen: Activación de OHQ y otros costes asociados, despliegue del FHQ, infraestructura, servicios médicos y MEDEVAC en el teatro de operaciones, acceso a satélites y reembolsos de/a otras organizaciones (OTAN, ONU u otras). Véase: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/>



anexos del mecanismo para que puedan financiarse debidamente las operaciones europeas.

4. La Estrategia Global de la UE

La nueva European Union Global Strategy (EUGS), publicada a finales de junio de 2016 a escasos días de conocerse el resultado del referéndum británico sobre la permanencia en la UE, muestra avances importantes, habida cuenta de que ya han pasado 13 años desde el primer documento estratégico de la Unión. Ya en el prólogo, la Alta Representante Mogherini anuncia que “el poder blando y el poder duro van de la mano”⁶⁰. Esta declaración, como se verá más adelante, es algo más que una declaración de intenciones y el documento en su conjunto parece haberse adaptado mucho mejor al contexto actual de como lo hicieron los documentos estratégicos previos.

En términos generales, la nueva EUGS es más prescriptiva que analítica, en contraste con los documentos antes analizados. Esto ofrece nuevas oportunidades siempre y cuando los Estados Miembros continúen adoptando el documento como propio sabiendo que el gobierno británico, como tantos otros, participaron en la elaboración del documento, pero probablemente no participe de él en los próximos años. La estructura del nuevo documento, en pocas palabras, se centra en: (1) intereses, (2) principios, (3) prioridades e (4) implicaciones. Sin ir más lejos, el primer interés de la Unión Europea es la “paz y la seguridad” de sus **ciudadanos** y **territorio**, al mismo tiempo que reconoce que la UE debe tener las capacidades para “defenderse a sí misma y estar a la altura de sus compromisos de asistencia mutua y solidaridad recogidos en los Tratados”⁶¹. Este primer punto, que también recoge la interconexión entre seguridad externa e interna, ya indica que el conjunto del documento tiene grandes implicaciones para la Política Común de Seguridad y Defensa que se descifran a continuación, seguidas de una evaluación crítica.

Sin entrar a analizar en detalle las amenazas identificadas (geográficas y temáticas), el documento destaca por el recurrente énfasis tanto a las obligaciones establecidas por los Tratados como la flexibilidad institucional que permiten para llevar a cabo una política exterior europea efectiva. Como ya se ha visto, hay referencias claras a la defensa territorial de Europa al igual que a la denominada ‘Cláusula de Solidaridad’. Esto es, el Artículo 42.7 (TUE) que hace referencia, de manera diluida, a la defensa territorial y que ya fue invocado por Francia⁶² tras los atentados de París de 2015; y por otro lado el Artículo 222 (TFUE) que indica que el conjunto de la Unión deberá movilizarse – incluyendo recursos militares – en caso de que un Estado Miembro sea víctima de un ataque terrorista o catástrofe⁶³. Profundizando más en materia de PCSD, el nuevo documento también hace referencia directa a la denominada Cooperación Estructurada Permanente (COESP). Este es un mecanismo introducido también en el Tratado de Lisboa que permite a un grupo de Estados con altos niveles de capacidades militares a establecer una cooperación más estrecha en el marco de la Unión Europea⁶⁴. En esencia esto viene a indicar un posible mecanismo para sobrepasar el bloqueo político de la PCSD y que, de establecerse jurídicamente una COESP, la Unión

⁶⁰ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy* (junio 2016), en:

https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf

⁶¹ *Ibid*, EUGS, junio 2016, p. 14.

⁶² ECFR (2015). “Article 42.7: An explainer”. *ECFR Commentary*, 19th November 2015, en

http://www.ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019

⁶³ Véase: *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, DO C 202. 7 de junio de 2016, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>

⁶⁴ *Ibid*, TUE/TFUE (2016). Art. 42.6, Art. 46 y Protocolo n° 10.



pueda encomendar la realización de una misión o misiones a esta coalición de estados⁶⁵.

Otro de los aspectos novedosos de la EUGS consiste en la redefinición del concepto europeo del ‘enfoque integral’⁶⁶ que, aunque no resulte un avance descomunal, sí se presenta como una necesitada aclaración del concepto europeo. Dicha redefinición se acomete en dos planos que consiste, en primer lugar, de una renovación conceptual seguida de una nueva visión operativa de cara a implementar dicho concepto. En términos conceptuales, el documento establece que la UE deberá practicar un “enfoque selectivo” global y un “enfoque aumentado” en el vecindario, promocionando la seguridad humana mediante la integración de todos los instrumentos y políticas a su alcance⁶⁷. Más adelante en el documento, aludiendo a experiencias previas como en Mali o Somalia, la estrategia reconoce que no existen soluciones fijas para los conflictos; y menos aquellos de naturaleza prolongada. Es aquí donde se acomete la redefinición del concepto en términos operativos al reconocer los factores exógenos en materia de gestión de crisis. Esto se traduce en que el enfoque integral debe ser también “multi-fases”, actuando en todas las fases del conflicto, “multi-nivel”, actuando en los niveles tanto locales como globales y finalmente, “multi-lateral”, aproximándose a todos los actores presentes en el conflicto⁶⁸.

Profundizando más en torno a nuevos conceptos que introduce la EUGS, al menos de manera formal y explícita, también se encuentran por primera vez cuestiones estratégicas fundamentales: niveles de ambición y autonomía estratégica. Estos dos conceptos también son fruto del entorno estratégico global ya que, por una parte, los Estados Unidos han indicado que Europa debe ser más decisiva en las regiones colindantes al mismo tiempo que en éstas crece la inestabilidad. Ciertamente el documento no define la autonomía estratégica más allá de algunas menciones a la BTIDE (Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea) y posteriores documentos a aprobar por el Consejo⁶⁹, sin embargo, la renovación del enfoque integral sí puede entenderse como un ejercicio de redefinición del nivel de ambición europeo. Esto es, consciente de sus deficiencias y falta de medios, el nuevo documento invita a amoldar la acción exterior europea de acuerdo con sus posibilidades. En el vecindario, donde el poder normativo y civil de la UE tiene un mayor impacto, se habla de un “enfoque aumentado” mientras que en regiones más distantes se habla de un “enfoque selectivo”. Y a esta redefinición del nivel de ambición en materia geográfica hay que sumarle la nueva conceptualización que implica que, en caso de formalizarse en el Consejo la decisión de intervenir y dotarse del capital político necesario, la UE deberá actuar en todas las fases del conflicto, en todos los niveles – desde el local hasta el global – y de manera neutral al intentar abrir diálogos con todos los actores presentes.

Los dos últimos aspectos que conviene destacar son el desarrollo de capacidades militares, que es mencionado como una de las prioridades en materia de seguridad y defensa,

⁶⁵ Para un análisis sobre el Artículo 44 véase: de Langlois, Maurice y Ara, Bénédicte (2015): “Article 44 of the Treaty on European Union: enhancing efficiency in EU operations”. *Institute de Recherche Stratégique de l’Ecole Militaire, Note de Recherche Stratégique n° 26*, en

http://www.defense.gouv.fr/content/download/459520/7282802/file/NRS_n26_2015_en.pdf

⁶⁶ Para un análisis detallado sobre la denominada gestión integral, véase: Colom, Guillem (2014): “El Largo Camino hacia la Gestión Integral de Crisis en la Unión Europea”. *UNISCI Discussion Papers*, n° 34, (enero 2014). en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72482/UNISCIDP34-2COLOM.pdf>

⁶⁷ En palabras del propio documento: “We will take responsibility foremost in Europe and its surrounding regions, while pursuing **targeted engagement** further afield.” Énfasis añadido, el término de *targeted engagement* aquí se ha traducido a “enfoque selectivo”. Véase: *Op cit*, nota 60. EUGS, junio 2016, p. 18.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 28-29.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 19 y 44-45.



y, por otro lado, la sempiterna relación entre la UE y la OTAN. En relación al desarrollo de capacidades basta resaltar que aparece en numerosas ocasiones a lo largo de todo el documento, algo que no ocurría con tanta frecuencia en los documentos estratégicos previos, pero, además, aparece ligado al concepto de autonomía estratégica y la relación con la OTAN. En esencia el documento reconoce que la UE necesita una base tecnológica e industrial para adquirir y mantener determinadas capacidades militares y a su vez esto dotará a la Unión la capacidad de actuar de manera autónoma. A esto hay que sumarle que los esfuerzos europeos en materia de seguridad y defensa no solo permite la autonomía de acción, sino que “también contribuye a, y permite tomar acciones en cooperación con la OTAN”⁷⁰. Aunque solo fuera por el lenguaje empleado, esto ya supone un cambio de perspectiva fundamental. A diferencia de otros documentos la nueva estrategia reconoce una correlación positiva en el desarrollo de capacidades que, si bien debe entenderse como el refuerzo de una comunidad europea de seguridad, también significa el refuerzo de las capacidades a disposición de la OTAN. La cuestión semántica resulta importante puesto que en los conceptos y doctrinas europeas era excesivamente común recurrir a la frase “sin perjuicio de” cada vez que se mencionaba a la Alianza Atlántica, en gran medida influenciados por el temor británico sobre la “duplicidad” o incluso suplantación de la OTAN como organización fundamental de la defensa colectiva; algo que como se ha podido ver está muy lejos de la realidad. En definitiva, este cambio también es debido a la presión ejercida por un entorno estratégico en constante evolución y la presión estadounidense sobre los socios europeos en materia de defensa, que también se ha manifestado mediante el llamado ‘pivote asiático’ implementado por la administración Obama.

Finalmente, el último apartado de la EUGS ofrece varias implicaciones de calado para la política exterior europea. A modo de comparación, la EES concluía en el año 2003 – y dichas conclusiones se reafirmaron en la revisión de 2008 – que la UE debía ser más activa, más creíble y más coherente. En un estilo similar, pero de nuevo con matices terminológicos, la nueva estrategia concluye que la Unión Europea debe ser **creíble, receptiva y coordinada**⁷¹.

Con este cometido, la EUGS establece que el Consejo deberá adoptar una estrategia sectorial para establecer con más detalle los niveles de ambición en materia civil y militar, asignando también tareas, requerimientos y prioridades en materia de capacidades para poder implementar el nuevo documento estratégico. Aun así, la EUGS ya prescribe ciertas líneas de trabajo. En primer lugar, apunta que debe hacerse un uso eficiente de los recursos de defensa y dentro de dichos presupuestos se debe apostar por una inversión del 20% en la adquisición de nuevos equipos e I+D militar, una noción que también defiende la OTAN y que, por tanto, recuerda la sinergia – que no la competición directa – entre ambas organizaciones. En materia de capacidades, una cuestión recurrente en el nuevo documento es que se especifica que la UE debe invertir en ISTAR, RPAS, comunicación y observación por satélite, en conjunción con todo el espectro de habilitadores de tierra, mar y aire. Dichas capacidades, especialmente ISTAR que es complementada por los RPAS, son fundamentales para la empleabilidad de los Battlegroups, ya que posibilitan la planificación estratégica remota, mientras que los habilitadores estratégicos son esenciales para permitir la llegada y extracción del teatro de operaciones de elementos de respuesta rápida (civil o militar). También, para cimentar la autonomía estratégica, el nuevo documento asegura que debe fomentarse una industria de defensa sostenible, innovadora y competitiva. En penúltimo lugar también se alude a la

⁷⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁷¹ “To fulfil our goals, however, we must collectively invest in a **credible, responsive and joined-up** Union.”
NB: Énfasis añadido, véase: *Op cit*, nota 59. EUGS, junio 2016, p. 44.



flexibilidad institucional, mediante el Artículo 44, que permite encomendar a un Estado Miembro – o grupo de ellos – llevar a cabo decisiones acordadas por el Consejo. Y finalmente, para conseguir una Unión Europea más receptiva, los Estados Miembros deberán mejorar la capacidad de despliegue e interoperatividad entre sus fuerzas. Concretamente, “enfrentándose a los obstáculos procesales, financieros y políticos que previenen el despliegue de los Battlegroups, daña la generación de fuerzas y reduce la efectividad de la PCSD”⁷². Este último punto en relación a los BG, que consiste de un breve, pero necesario ejercicio de autocrítica, junto con las Conclusiones del Consejo de mayo de 2015 que llaman a incluir de manera rutinaria a los Battlegroups en la planificación de operaciones PCSD⁷³, puede suponer una nueva ventana de oportunidad para la consolidación del concepto europeo de respuesta rápida militar.

Pero como no podía ser de otra forma, la nueva Estrategia también cuenta con deficiencias de calado. A primera vista, se nota que la nueva Estrategia tiene una estructura completamente diferente a sus predecesores. El análisis de las amenazas toma un papel secundario en detrimento de una introspección sobre los valores, principios y propuestas de *modus operandi* para el futuro próximo. Aunque esto ha supuesto un ejercicio de creatividad que puede conllevar ciertas ventajas, lo cierto es que la estructura de la nueva estrategia es **un tanto caótica**. Esto no solo dificulta la lectura sino que le resta tono estratégico al documento al presentarse más bien como un documento transformador de la política exterior en lugar de un documento o doctrina para guiarla. El cambio es sin duda necesario y bienvenido, el problema reside en que – a ocho años de la última revisión estratégica – se muestra de nuevo cómo la UE reacciona de una manera muy tardía a cambios fundamentales en el entorno estratégico.

Por otro lado la nueva estrategia enfatiza e introduce nuevos conceptos cuya implementación, al margen de ser compleja, puede resultar de dudosa efectividad debido a cómo han sido planteados. Este es el caso, por ejemplo, del nuevo “enfoque selectivo”. Por ejemplo, en el documento puede leerse que la UE participará de manera práctica en la **consolidación de la paz** (*peacebuilding*) acorde a sus principios y fomentará la **seguridad humana** mediante el enfoque integral⁷⁴. Fundamentalmente, esto no es más que una renovación cosmética del llamado poder normativo de la Unión, ya que se centra en la prevención y estabilización posconflicto y olvidándose una vez más de la gestión de crisis. A su vez, el fomento de la “seguridad humana” es el recurrente método europeo de evitar analizar el contexto estratégico-militar, sus implicaciones, la consiguiente adecuación de medios (o niveles de ambición) y el planteamiento de cómo y cuándo hacer un uso efectivo de los instrumentos militares. Como consecuencia, los medios militares europeos continuarán desarrollándose de modo *ad hoc* y a través de estrategias paralelas mucho menos visibles y posiblemente más diluidas (en términos políticos) que el documento estratégico central. De este modo la UE reproduce su problemática interna, principalmente el bloqueo político con raíces y motivaciones muy diferentes, de tal forma que le imposibilita llevar a cabo el papel que se otorga como actor internacional y vuelve a centrarse en conflictos de baja intensidad. Véase, por ejemplo, el siguiente extracto⁷⁵:

⁷² *Op cit*, nota 60. EUGS, junio 2016, pp. 44-47.

⁷³ Véase: Foreign Affairs Council, (18 May 2015). *Council Conclusions on CSDP*, (doc. 8971/15), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8971-2015-INIT/en/pdf>

⁷⁴ *Op cit*, nota 60. EUGS, junio 2016, p. 28.

⁷⁵ **NB**: Traducción propia, énfasis añadido. *Op cit*, nota 60. EUGS, junio 2016, p. 30



“La UE se involucrará de manera más sistemática en la **dimensión de seguridad de estos conflictos**. En pleno cumplimiento del derecho internacional, la **seguridad y defensa europea debe equiparse mejor para construir la paz, garantizar la seguridad y proteger vidas humanas**, notablemente civiles. La UE debe ser capaz de **responder rápida, responsable y decisivamente a las crisis**, especialmente para ayudar en la lucha contra el terrorismo. [...] La UE debe estar lista para **apoyar y ayudar a consolidar altos al fuego locales**, allanando el camino para el desarrollo de capacidades. Al mismo tiempo, mediante un uso coherente de políticas internas y externas, la UE debe **contrarrestar el desparramamiento que puedan causar dichos conflictos**, abarcando desde el tráfico y contrabando hasta el terrorismo. [...] [Por tanto] buscamos **establecer puentes en nuestra respuesta entre el final de la violencia y la recuperación a largo plazo**, y desarrollar la naturaleza dual – seguridad y desarrollo – de nuestro enfoque.”

Mientras que en apartados anteriores se veía la redefinición del enfoque integral que incluía la llamada intervención multi-fases y de la cual se desprendía una noción de una UE más proactiva en el ámbito de la seguridad internacional, en este y otros apartados se echa en falta concreción en torno al papel de las herramientas militares. Lamentablemente, el uso (o amenaza) de la fuerza puede ser necesario en las diferentes fases de un conflicto. Durante un conflicto latente, durante la escalada del conflicto y erupción de la violencia hasta llegar a la resolución del conflicto. O, dicho de otro modo: durante las fases de establecimiento de la paz, imposición de la paz y mantenimiento de la paz respectivamente. Esta actividad militar – sea disuasoria, ofensiva o multidimensional – en ocasiones resulta necesaria para permitir la actuación de otros actores, herramientas y políticas que de otro modo no podrían intervenir. Sin embargo, un BG de 1.500 tropas efectivas tan solo podría llevar a cabo una misión SOPF (Separation of Parties by Force) de baja intensidad y en un teatro de operaciones geográficamente pequeño dadas las limitaciones estratégicas de los Battlegroups. De hecho, más adelante en el documento, se lee que la “PCSD podría prestar asistencia y complementar el **mantenimiento de la paz** de la ONU mediante puentes entre fuerzas, estabilización u otras operaciones”⁷⁶. La Unión, a través de estas declaraciones, sigue enclaustrada en su ‘zona de confort’.

Destaca también la novedosa introducción de la “autonomía estratégica” dentro del documento, pero lamentablemente lo hace de una manera incoherente. Por un lado la EUGS habla de la necesidad de tener un “nivel apropiado de ambición y autonomía estratégica para fomentar la paz y salvaguardar la seguridad dentro y más allá de sus [UE] fronteras”. Sin embargo se echa en falta concreción sobre cómo quiere desarrollarse dicha autonomía. El documento, aunque reconoce la necesidad de desarrollar capacidades ISTAR y RPAS, se centra también en la base tecnológica e industrial de la defensa como un factor necesario. Al hacerlo, el documento se mantiene dentro de los parámetros y la lógica del mercado común, relegando una vez más problemas políticos fundamentales. La autonomía estratégica es por definición lo que ya establecieron franceses y británicos en la Declaración de St. Malo: la capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir usarlos y la disposición para hacerlo con el fin de responder a una crisis internacional. Por tanto, se hace evidente la falta de análisis y concreción en el documento, relegando esta labor a una posterior estrategia sectorial aún por concretar. Está por ver si en dicha estrategia se afrontarán cuestiones fundamentales sobre el desarrollo de capacidades como las divergencias en culturas estratégicas que dificultan el entendimiento, la confianza y

⁷⁶ NB: Énfasis añadido. *Op cit*, nota 60. EUGS, junio 2016, p.. 40.



en definitiva, la cooperación política intra-europea.

5. Adecuación de Medios (Recomendaciones)

Teniendo en cuenta el resultado del referéndum británico, mediante el cual puede esperarse la salida del Reino Unido de la UE, pueden darse nuevas oportunidades en el plano político e institucional para consolidar unos Battlegroups que ya desde sus inicios comenzaron con una serie de dificultades de calado. Todo ello sin perjuicio de que los británicos continúen colaborando activamente con las misiones europeas a través del estatus de ‘Tercer Estado’ o ‘Troop Contributing Nation’ (TCN). No obstante, la Unión también ha perdido un socio de proyección global tanto en la esfera militar como diplomática, hecho que en sí mismo requerirá de una profunda reflexión del conjunto del proyecto europeo ya que la operacionalización del nuevo nivel de ambición establecido puede verse mermado por la ausencia de los británicos. Si bien el Reino Unido no ha sido precisamente uno de los socios más activos en cuestiones políticas y prácticas de la PCSD, la ausencia de sus capacidades ya supone una pérdida de proyección global, al ser el Reino Unido una de las dos potencias nucleares de Europa occidental y miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En esencia, el referéndum británico que se celebró días antes de la publicación de la EUGS, ha empañado de manera efectiva la que puede ser una necesaria transformación de la política exterior y defensa europea siempre y cuando éste documento reciba el respaldo político necesario. Por el contrario, si las capitales europeas deciden considerar este documento como secundario debido al impacto del Brexit, algunas de las acertadas prescripciones e implicaciones del documento que están bien encaminadas caerán en el olvido como tantas otras veces. La nueva Estrategia europea tiene el potencial para transformar y relanzar la acción exterior de la Unión – incluida la respuesta rápida militar – pero, como cualquier otro documento estratégico, esto tiene que traducirse en políticas y reformas concretas apoyadas por el Consejo. En la actualidad no solo el referéndum británico está alterando el sentir del Consejo como institución política, también la inestabilidad en Ucrania – y por extensión la enemistad con Rusia – es también una prioridad para los socios del Este de Europa, un escenario al cual la OTAN reaccionó el pasado Septiembre de 2014 relanzando sus capacidades de respuesta rápida militar y anidando una nueva Fuerza de Muy Alta Disponibilidad (VJTF). De este modo la Alianza Atlántica se afianza como la organización militar hegemónica mientras que las Naciones Unidas – y especialmente el Consejo de Seguridad – se encuentra bloqueado ante la creciente multipolaridad. Así, la política exterior europea a través de la PCSD está llamada a intervenir donde la OTAN no quiere y la ONU no puede por falta de capacidades.

La utilidad de los Battlegroups, casi una década después de declarar capacidad operativa plena, ha estado y continuará estando en duda debido a la inacción europea. La transformación político-militar (interoperatividad y proyección de fuerza) debe considerarse como un argumento secundario en defensa de los BG. En primer lugar, el diseño conceptual de las agrupaciones es demasiado pequeño como para tener un impacto sustancial sobre el conjunto de las fuerzas armadas europeas. Sin ir más lejos, la VJTF de la OTAN cuenta por sí sola con más tropas y mayor capacidad de respuesta que los Battlegroups. Además, un paquete de fuerzas tan reducido (~ 1.500 tropas) también significa que los BG son incapaces de asumir todo el espectro de Misiones Petersberg, esto es aún más cierto en los entornos volátiles y complejos que se dan hoy en día. Segundo, la formación de algunos Battlegroups multinacionales pueden dañar la efectividad militar. Este puede ser el caso, por ejemplo, del NBG en el cual a veces participan hasta seis Estados Miembros junto con Noruega. Así se



refuerza la noción de ‘unidades estrella’ aportadas por potencias menores mientras que la Nación Marco asume un mayor grado de responsabilidad al aportar el núcleo del Battlegroup en cuestión. Esto predispone al Consejo a evitar el uso de algunos Battlegroups que posiblemente no cumplan con los más altos estándares de interoperatividad y efectividad militar.

Finalmente la ausencia de financiación común para el despliegue estratégico en el mecanismo ATHENA también limita la empleabilidad de estas agrupaciones tácticas. Ese fue el caso del NBG en el 2008 que, aunque Suecia se mostró favorable a su despliegue en Chad, aludió problemas financieros para desplegar las tropas⁷⁷. Se hace patente que la solidaridad europea debe ir más allá de lo retórico, ya sea en materia de contribuciones militares o financieras, si quiere hacerse que los Battlegroups sean una herramienta capaz y efectiva.

Las perspectivas actuales de los Battlegroups, sin acometer reformas sustanciales junto con la falta de voluntad y unidad política del Consejo, serán las mismas de siempre: inacción e inutilización. Para que la UE se convierta en el actor internacional que durante tantos años ha proclamado, necesitará consolidar su capacidad de respuesta rápida militar para hacer frente a crisis multidimensionales y llevar a cabo todo el espectro de Misiones Petersberg. A continuación se ofrecen una serie de recomendaciones incrementales para llevar a cabo dicho cometido, sin olvidar que la premisa fundamental para el uso de los BG reside en las decisiones políticas del Consejo. Estas recomendaciones, principalmente de carácter técnico, giran en torno a dos ejes interrelacionados.

Primero, se formulan en torno a cuestiones técnicas – en línea con el paradigma funcionalista – para que la UE disponga de Battlegroups más efectivos; haciendo uso de las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa y evitando así abrir grandes debates políticos. Segundo, las recomendaciones también afrontan las recurrentes deficiencias de los BG que no solo han mermado la efectividad militar de estas agrupaciones, sino que a su vez han reducido el apetito del Consejo para hacer uso de esta herramienta debido al riesgo de fracaso político y militar. No en vano, las recientes declaraciones de Juncker y Mogherini apuntan en esta misma dirección en contraste con los grandes titulares que se dan hoy en día sobre un ‘Ejército Europeo’⁷⁸ que son en gran parte contraproducentes ya que los diferentes imaginarios colectivos continúan situando a la seguridad y defensa militar en el ámbito de la soberanía nacional, mientras que pequeñas, pero pragmáticas reformas de estructuras y herramientas ya existentes pueden ser mucho más eficaces. La carga semántica del término ‘ejército’ implicaría que se estuviera intentando suplantar a las fuerzas nacionales y la defensa territorial soberana cuando el objetivo es simplemente dotarse de una fuerza de reacción para crisis internacionales. En su discurso sobre el Estado de la Unión, Juncker declaraba que “es el momento de que tengamos un único cuartel para estas operaciones”; una alusión directa a la ausencia de estructuras permanentes de planificación (C2)⁷⁹.

⁷⁷ Chappell, Laura (2009): “Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implications for CSDP”. *European Security*, vol. 18, nº. 4, pp. 417-439, en <http://epubs.surrey.ac.uk/235561/3/L%20Chappell%20EU%20Battlegroups%20final.pdf>

⁷⁸ El último mandatario en sumarse al llamamiento ha sido el húngaro Viktor Orban, durante una rueda de prensa del grupo Visegrád junto con Alemania. Véase: Iwaniuk, J. (2016): “L’idée d’une armée européenne fait son chemin en Europe central”. *Le Monde International*, 28 de agosto de 2016, en http://www.lemonde.fr/international/article/2016/08/26/l-idee-d-une-armee-europeenne-fait-son-chemin-en-europe-centrale_4988611_3210.html

⁷⁹ Juncker, Jean-Claude (2016): “State of the Union Address 2016: Towards a Better Europe - a Europe that protects, empowers and defends”. 14 de septiembre de 2016, *SPEECH/16/3043*, en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm.



Por su parte, Federica Mogherini ya adelanta en una misiva dirigida a los Ministros de Defensa (14 Septiembre 2016) que en noviembre presentará al Consejo un Plan de Implementación de Seguridad y Defensa. En él, la Alta Representante quiere establecer un nuevo nivel de ambición respaldado con acciones concretas en áreas como el desarrollo de capacidades civiles y militares, profundizar en la cooperación defensiva y readaptar estructuras y herramientas para la conducción de operaciones europeas. Es en este marco pragmático, que también propone Federica Mogherini, de readaptar estructuras y herramientas donde tienen encaje las siguientes propuestas al mismo tiempo que se entienden los Battlegroups como una herramienta para la política exterior de la UE, pero también una interfaz consolidada donde los Estados Miembros podrán poner en práctica nuevas estructuras que permite el Tratado de Lisboa.

- **Centralizar la certificación de los Battlegroups con LIVEX/POLEX:** En los últimos años, a pesar del agotamiento mostrado por los Estados Miembros en rellenar el listado de BG, han tenido lugar algunos ejercicios de certificación de un nivel que no se había dado antes. Aprovechando la sincronización que se quiere implementar con la OTAN, según la estrategia, en materia de desarrollo de capacidades y maniobras conjuntas; el Battlegroup Concept debería ser modificado para establecer guías más consolidadas a la hora de certificar los BG. El actual Concepto es ambiguo ya que, aunque indica que deben realizarse ejercicios multinacionales, también establece que la certificación final es responsabilidad nacional. Por tanto, ha sido común organizar ejercicios nacionales para certificar unidades por separado y de ahí comunicar a la Nación Marco la certificación de las tropas cuya interoperatividad no se ha puesto en práctica bajo el marco operativo y doctrinal de la UE. Para mejorar el proceso de certificación, y por tanto la efectividad militar de los Battlegroups, el CMUE deberá ser incorporado de manera sistemática a lo largo de todo el proceso de certificación. Así podrá asegurarse la interoperatividad no solo entre las fuerzas del BG sino con la doctrina europea al mismo tiempo que el CMUE puede actuar como memoria institucional sobre lecciones aprendidas y mejores prácticas. Segundo, en el nuevo Concepto de Respuesta Rápida Militar⁸⁰ se reconoce que, haciendo un uso sistemático del concepto de Nación Marco para llenar el listado de los Battlegroups, tan solo se necesitarían doce Naciones Marco cada 3 años para cubrir las necesidades estipuladas por el BG Concept⁸¹. Por tanto, introducir maniobras y simulaciones (LIVEX/POLEX) para cada Nación Marco y su correspondiente BG no supone necesariamente un esfuerzo descomunal, pero aumentaría enormemente la efectividad militar de los Battlegroups y como consecuencia el Consejo sería menos reacio a desplegar un BG si conoce de antemano sus capacidades, fortalezas y vulnerabilidades.
- **Consolidar la planificación estratégica-militar⁸²:** Actualmente, el recurso a los varios HQ nacionales es una redundancia innecesaria al mismo tiempo que se desconoce el grado de familiarización de estos cuarteles con los conceptos y doctrinas europeas. Una vez que se materialice la salida del Reino Unido, y que los Estados Unidos facilite o al menos no dificulte el proceso, puede darse una nueva configuración política en el Consejo que permita la consolidación del EU OPCEN como HQ permanente para la UE. Dicho Centro de

⁸⁰ *Op cit*, nota 33. EUMC (2015).

⁸¹ Dos Battlegroups por semestre en estado de espera.

⁸² Esta propuesta está inspirada en el estudio de Simón, Luis (2010): "Command and Control? Planning for EU military operations". *EUISS*, Occasional Paper 81, January 2010: París en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf.

Por el contrario, el T.Col. Rob Hendriks proponía la creación de un Cuartel operativo permanente mediante el establecimiento del *Military Planning and Conduct Capability* como homólogo militar al ya existente directorio sobre Planificación y Conducción Civil (CPCC, parte del SEAE). Véase: *Op cit*, en nota 40, Drent, Margriet, Zandee, Dick y Maas, Eva (2015), pp. 24-25.



Operaciones lleva activado de manera *ad hoc* desde el 2012. El mandato actual, activo hasta finales de este año, es la coordinación de las misiones europeas (civiles y militares) en el Cuerno de África y Sahel⁸³ pero respetando las cadenas de mando de cada operación. De este modo, el EU OPCEN está actualmente activo gracias al personal nacional secundado, células de coordinación de las diferentes misiones, personal mixto del Estado Mayor de la UE (EMUE) y otros directorios del SEAE vinculados a la planificación PCSD. Teniendo en cuenta que este Centro ya cuenta con experiencia operativa en materia CMCO y CIMIC⁸⁴, se propone por tanto la siguiente configuración del EU OPCEN para un escenario en relación al despliegue de un Battlegroup:

En periodos de desactivación: Empotrar enlaces de los actuales HQ nacionales que ya están a disposición de la UE, de tal modo que los Cuarteles nacionales puedan continuar siendo una opción viable de C2 al mismo tiempo que estos se familiarizan con las misiones, conceptos y doctrinas europeas. Mientras tanto, el EU OPCEN contará con una ‘estructura esqueleto’ de unas 50 personas para llevar a cabo tareas de planificación avanzada de contingencia. Dicho personal deberá provenir, entre otros, del EMUE, el CMPD (*Crisis Management and Planning*) y el CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*) para poder hacer una planificación coherente entre las herramientas civiles y militares de la UE.

En periodo de stand-by de un BG: La Nación Marco que designe al EU OPCEN como HQ preferido, que también debe aportar el componente C2 del Battlegroup, establecerá una célula de planificación militar propia en el Centro de Operaciones de la UE que, junto al esqueleto del EU OPCEN, deberá ser capaz de facilitar los inputs estratégico/operativo-militares al conjunto del proceso de planificación de las misiones PCSD; en coordinación y sin perjuicio del resto de productos de planificación que aporten otras estructuras del SEAE.

- **Uso integral e incremental de la flexibilidad institucional:** El nuevo documento estratégico alude de diversa forma al desarrollo de capacidades (ISTAR y RPAS), cooperación en materia de defensa (COESP e iniciativas P&S) y también a la base tecnológica e industrial de la defensa. Todas estas cuestiones, como recoge el propio documento, son facetas que afectan tanto a la empleabilidad y eficacia de los Battlegroups como a la autonomía estratégica de la UE. Mientras que en el plano bilateral hay algunas agrupaciones cooperativas exitosas en materia defensa⁸⁵, se hace cada vez más necesario impregnarles de una nueva perspectiva europea para evitar su aislamiento y una creciente regionalización de la PCSD en torno a los intereses de las principales potencias. Para ello debe permitirse – de una manera más sistemática – la contribución, coordinación y asesoramiento de la AED en materia de desarrollo de capacidades. Esto puede llevarse a cabo mediante la nueva CoDaBa 2.0⁸⁶ que,

⁸³ Véase *EU Operations Centre* (s.f.), en http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm

⁸⁴ Coordinación Cívico-Militar y Cooperación Cívico-Militar respectivamente. La diferencia básica entre ambas es que el CMCO se centra en la coordinación de los actores civiles y militares en el plano operacional mientras que el CIMIC se considera como la unidad de la planificación estratégica de ambos actores.

⁸⁵ *Op cit.*, nota 48. Mölling, Christian. et al (2014). Algunas de estas agrupaciones cooperativas, que además también forman Battlegroups multinacionales, son: Weimar (DE, FR, PL), Visegrád (CZ, HU, PL, SK), NORDEFSCO (DK, FI, SE +NO +IS) y Benelux. También hay un largo historial de cooperación franco-británica (p. ej: Lancaster House Treaties) pero está por ver como operacionalizar dichos tratados en un marco europeo tras el referéndum británico.

⁸⁶ La CoDaBa (Collaborative Data Base) es una base de datos en materia de cooperación defensiva lanzada por la AED en el año 2007 pero con escaso éxito. Esta iniciativa se ha relanzado, con cierto optimismo, en mayo de 2014 bajo el nombre de CoDaBa 2.0. Véase: *Op cit.*, nota 40 Drent. Margriet, Zandee, Dick y Maas, Eva (2015), p. 30.



dada su formulación voluntarista, requerirá inevitablemente de un esfuerzo político concertado por parte de los Estados Miembros. Mientras que la difusión de información – y sobretodo los largos ciclos de desarrollo de capacidades – empiecen a cimentarse, la AED podrá guiar y establecer interconexiones entre y dentro de las agrupaciones cooperativas defensivas identificando nuevos proyectos en materia de Pooling and Sharing o incluso fomentando nuevos consorcios y proyectos industriales intra-europeos para fortalecer la BTIDE. Finalmente, el último paso en esta táctica incremental pasaría por establecer una COESP de manera formal en torno a una (o más) Nación Marco y su correspondiente Battlegroup. De este modo, la coordinación y cooperación política en materia defensiva puede incrementar el output (eficiencia y efectividad) del gasto de defensa mediante: (1) el desarrollo y mantenimiento de altas capacidades militares a un menor gasto per cápita, (2) identificación y consolidación de nuevas áreas de P&S que faciliten el acceso a habilitadores estratégicos a potencias menores y (3) el lanzamiento de nuevos proyectos industriales para fortalecer la BTIDE, cimentando de nuevo el desarrollo de capacidades y la autonomía estratégica. El éxito de esta política incremental sin duda depende de la voluntad política de los Estados Miembros, sin embargo, el éxito consolidado de una sola agrupación puede ser el aliciente más llamativo para la consolidar una PCSD más efectiva en toda la Unión.

- **Estrategia sectorial de Seguridad y Defensa:** Finalmente, el nuevo documento estratégico indica que se iniciará un proceso en el Consejo para elaborar una nueva estrategia sectorial que defina el nivel de ambición de instrumentos civiles y militares, tareas, requerimientos y prioridades en materia de capacidades para implementar la nueva estratégica. Este nuevo proceso y la consiguiente estrategia sectorial deberá comenzar por un análisis concienzudo de los diversos factores (internos y externos) que han imposibilitado que la UE cumpliera el nivel de ambición establecido en documentos tales como la EES, los *Headline Goals* o los Conceptos civiles/militares. Una vez analizados dichos factores será más fácil adecuar tanto los medios y capacidades como el nuevo nivel de ambición. Segundo, deberán buscarse nuevos alicientes para continuar la larga senda del desarrollo de altas capacidades militares. Como se ha visto, desde la concepción de los primeros documentos estratégicos hasta nuestra fecha se está consiguiendo renovar la capacidad de proyección de fuerza europea mediante los A400M, aún con las notables deficiencias del proyecto. El desarrollo de capacidades necesita de ciclos largos para consolidarse y no solo no deben caer los esfuerzos colectivos, sino que deben reforzarse nuevas áreas como el ISTAR (incluyendo satélites y comunicaciones) y los RPAS si la Unión quiere ser capaz de actuar decisiva y contundentemente cuando la situación lo requiera. En última instancia, dado el constante deterioro del entorno estratégico en el vecindario europeo, la UE tampoco puede limitarse a aportar Battlegroups de 1.500 tropas operativas durante 120 días. Será por tanto el momento de retomar el objetivo inicial del *Helsinki Headline Goal* de establecer un Cuerpo Europeo (50.000 efectivos) de tal modo que la UE sí pudiera desempeñar en el largo plazo todo el espectro de Misiones Petersberg como establece actualmente el Tratado. Tanto la nueva estrategia sectorial como la revisión periódica de la EUGS deberán indicar cómo acometer dicho objetivo en el medio plazo. El actual EUROCORPS, o un modelo similar ya que esta fuerza también participa en las rotaciones de la NRF, puede servir como embrión para una nueva fuerza, mientras que los BG podrán ser naturalmente un importante elemento de respuesta rápida militar.



Bibliografía Seleccionada

- Anderson, Jan Joel (2015). "If not now, when? The Nordic EU Battlegroup", febrero 2015, Alert nº 11. EUISS, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_11_Nordic_Battlegroup.pdf
- Björn, F. et al (2013): "Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World". Real Instituto Elcano, 28 de mayo de 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/european-global-strategy-final-report
- Chappell, Laura (2009): "Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implications for CSDP". *European Security*, vol. 18, nº. 4, en <http://epubs.surrey.ac.uk/235561/3/L%20Chappell%20EU%20Battlegroups%20final.pdf>
- Cîrlig, Carmen-Cristina (2016): "Financing of CSDP missions and operations". *European Parliament Research Service; PE 577.958*, en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA\(2016\)577958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA(2016)577958_EN.pdf)
- Colom, Guillem (2014): "El Largo Camino hacia la Gestion Integral de Crisis en la Unión Europea". *UNISCI Discussion Papers*, nº 34, (enero 2014). en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72482/UNISCIDP34-2COLOM.pdf>
- CMPD, (2011). "Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping", (doc. 17497/11),
- Consejo Europeo, (1999b). Conclusiones de la Presidencia. Cap. II, apdo. 28 y Anexo 1 del Anexo IV sobre Respuesta Rápida Militar. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm
- Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December 2011 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)*. OJ L 343, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0871&from=EN>.
- Council Decision (CFSP) 2015/528 of 27 March 2015 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) and repealing Decision 2011/871/CFSP*. OJ L 84, en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_2015_084_R_0006&qid=1427824153272&from=EN
- Dempsey, Judy (2013): "The Depressing Saga of Europe's Battle Groups", 19 de diciembre de 2013. *Carnegie Europe*, en: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53975>
- Drent, Margriet, Zandee, Dick y Maas, Eva (2015): "Defence matters: more urgent than ever", *Clingendael Report, April 2015*, en https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence_matters_report_clingendael_apr2015.pdf
- EATC (s.f.): "EATC Factsheet", en http://eatc-mil.com/user_uploads/page_contents/downloads/EATC%20Factsheet.pdf
- ECFR (2015). "Article 42.7: An explainer". *ECFR Commentary*, 19th November 2015, en http://www.ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019
- EDA (2014): "European Air Transport Fleet (EATF)", en: [http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-\(eatf\)](http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-(eatf))
- EDA (2014): "Air-to-Air Refuelling", en <http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/air-to-air-refuelling>
- EU Operations Centre* (s.f.), en http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm



EUMC, (2002): "EU Framework Nation Concept", (doc. 11278/1/02), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11278-2002-REV-1/en/pdf>

EUMC, (2008). "EU Concept for Military Command and Control", (doc. 10688/5/08), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10688-2008-REV-5/en/pdf>

EUMC, (2015): "EU Military Rapid Response Concept", (doc. 02168/4/14), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17036-2014-REV-1/en/pdf>

EUMC (2015), "EUMC Report to PSC on the Outcome of MiLRRCC 1/15", en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8347-2015-INIT/en/pdf>

EUMS, (2010). "European Union Battlegroup Concept", (doc. 16277/10 EXT 1), en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16277-2010-EXT-1/en/pdf>

EUMS, (2015a): "EUMC Report to the PSC on the Outcome of BGCC 1/15-Enclosures", (doc.8379/15), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8379-2015-ADD-1/en/pdf>

EUMS, (2015b): "EU Concept for Military Command and Control", (doc 5008/15), p.13, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf>

Foreign Affairs Council, (18 May 2015). *Council Conclusions on CSDP*, (doc. 8971/15), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8971-2015-INIT/en/pdf>

France, O. y Witney, N. (2013): "Europe's Strategic Cacophony". Policy Brief, nº 77. *ECFR*, 25 de abril de 2013, en http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf

Headline Goal 2010, en http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military_headline_goals/index_en.htm

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Juncker, Jean.Claude (2016): "State of the Union Address 2016: Towards a Better Europe - a Europe that protects, empowers and defends". 14 de septiembre de 2016, *SPEECH/16/3043*, en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm

Langlois, Maurice y Ara, Bénédicte (2015): "Article 44 of the Treaty on European Union: enhancing efficiency in EU operations". *Institute de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire, Note de Recherche Stratégique n° 26*, en http://www.defense.gouv.fr/content/download/459520/7282802/file/NRS_n26_2015_en.pdf

Lindstrom, Gustav (2007): "Enter the EU Battlegroups". Febrero 2007, nº 97. *EUISS*: París, en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>

Marquina, Antonio (2010): "Global Challenges and Threats: European and US Approaches". UNISCI Discussion Papers, nº. 22, (enero de 2010), p. 159, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/28250>

Major, Claudia y Mölling, Christian (2011): "EU Battlegroups: What Contribution to European Defence", SWP, Research Paper nº 8, junio 2011, p. 12., en https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2011_RP08_mjr_mlg_ks.pdf

Missiroli, Antonio (ed). (2015): *Towards an EU Global Strategy – Background, process, references*. París, EUISS en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf

Mölling, Christian. et al (2014). "European Defence Monitoring (EDM)", Working Paper No 1, *SWP*: Berlin, en: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_EuropeanDefenceMonitoring_Jan2014.pdf

NATO (2015): "Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)", en



http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50106.htm

Rutten, Maartje (2001). "British-French summit, St-Malo, 3-4 December 1998", en: "From St-Malo to Nice. European defence: core documents". *EUISS*, París, en: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp047e.pdf>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Simón, Luis (2010): "Command and Control? Planning for EU military operations". *EUISS*, Occasional Paper 81, January 2010: París en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf.

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

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

<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.





CRITICA DE LIBROS

Jorge Dezcallar (2015):

Valió la pena: Una vida entre diplomáticos y espías

Barcelona, Ediciones Península.

ISBN: 978-84-9942-449-1, 479 pp.

Antonio Marquina¹

Director de UNISCI

El libro de memorias, o mejor “recuerdos selectivos”, o descripción “a modo de flahes de algunos momentos especiales que he vivido” de Jorge Dezcallar, antiguo embajador de España en Marruecos, la Santa Sede y Estados Unidos, director general de África y Oriente Medio, director general de Asuntos Políticos y director del CNI, constituye un libro de notable interés, no solo para los expertos interesados en la política exterior y la política española en general, sino para el público en general.

El libro es un libro ameno y de fácil lectura y consta de once capítulos, un epílogo y un índice onomástico.

El autor señala en el prólogo que no trata de contar la historia diplomática de España de estos años “ni pretendo escribir un aburrido relato sobre negociaciones diplomáticas para uso de historiadores y expertos, aunque no desdeñe esbozar un análisis de las relaciones bilaterales en los países en los que he servido”. Esto es lo que no pocos interesados en conocer los procesos decisorios y las razones de la adopción de determinadas decisiones o las cesiones y consecuciones en determinadas negociaciones echarán de menos.

El primer capítulo introductorio con recuerdos selectivos es más bien anecdótico y es a partir del capítulo segundo cuando el relato se concentra empezando por su destino en Montevideo, luego su paso por el departamento de internacional de La Moncloa hasta llegar a la subdirección general de África del norte y luego a la dirección general de Africa y Oriente Medio. Aquí narra esencialmente algunos encuentros con Bourguiba, Gadafi, viajes a Mauritania y la entrada en el ministerio del ministro Fernández Ordóñez, de quien hace un reseña muy elogiosa, quizás excesiva, dado que generalmente no estudiaba o estudiaba poco los dosieres en sus desplazamientos al extranjero, y finaliza con el tema del Magreb, con Marruecos, la firma del tratado de mistad cooperación y buena vecindad, el Frente Polisario y los equilibrios magrebíes para pasar después en el siguiente capítulo a realizar una reflexión sobre Marruecos, de interés sobre todo para los no iniciados, donde analiza los elementos que entorpecen la relación bilateral, calificada de complicada, donde los temas que se tocan a diario “te pueden explotar en la cara en el momento menos pensado”. Es interesante el relato sobre la ocupación del islote de Perejil, el papel de Chirac que posteriormente tendría serias

¹Antonio Marquina Barrio es Catedrático emérito de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo, Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.54063>



consecuencias en la orientación hacia Estados Unidos de José María Aznar, la operación de desalojo, la humillación marroquí y los buenos oficios estadounidenses que permitieron poner por escrito un entendimiento bilateral y su garantía posterior. El autor, que no cita la posición adoptada por el PSOE en estos momentos, y que es crítico con la postura de Aznar en sus relaciones con Marruecos, considera acertada la decisión española y vuelve de nuevo a señalar la importancia de los viejos conflictos bilaterales que no han desaparecido y la necesidad de seguir manteniéndolos encapsulados e incrementar el colchón de intereses compartidos, haciendo cada vez más caras las crisis bilaterales que, considera, continuarán produciéndose. Sobre este colchón de intereses compartidos se echa en falta una mejor explicación de lo realizado desde la dirección general, sobre todo en la década de los noventa, para que el lector pudiera entender mejor los cambios, por ejemplo, sobre la política hacia el Sahara y el Frente Polisario.

Un capítulo singular está dedicado al proceso de maceramiento realizado para que el reconocimiento del Estado de Israel no supusiera una fuerte campaña en contra del mundo árabe. El capítulo no deja de ser llamativo, pasados treinta años, dando a entender la excesiva dependencia diplomática de España con respecto a los Estados árabes -cuya centralidad podía entonces haber sido ya puesta en su justo nivel-, para tener que realizar una operación de esta envergadura. En cualquier caso, las relaciones con Israel se mantuvieron en un nivel bajo durante un tiempo que, aunque no se explicita en el libro, refuerza la idea de los temores e inercias que se mantenían en la política exterior. A este capítulo sigue otro sobre el asesinato del Embajador español en el Líbano, Pedro Manuel de Arístegui y su actuación para la repatriación del cadáver en medio de diversas anécdotas y explicaciones de la situación en este país. Y, finalmente, otro sobre la conferencia de paz de Oriente Medio en Madrid en 1991 cierra lo que podíamos considerar como la primera parte de estos “recuerdos selectivos”. Se echa de menos en esta sección, sobre todo, una mejor explicación del diseño realizado para el Magreb y el Mediterráneo, donde el autor tuvo un papel muy destacado y del que ciertamente puede sentirse orgulloso, en su paso por la subdirección y posteriormente dirección general de África y Oriente Medio. Se centra también en exceso en Marruecos. Prácticamente no dice nada sobre su paso y actuación por la dirección general de Asuntos Políticos, de indudable importancia, su relación con Javier Solana, los aprendizajes del ministro y su visión de la política exterior.

La segunda parte del libro se abre con su nombramiento como director del CNI, su paso por el servicio de inteligencia y su dimisión final, parte que ocupa ciento veinte páginas, una cuarta parte del libro, menos de cuatro años de sus servicios al Estado. Es la frase final que cierra estos dos capítulos, el que da el título al libro: “Valió la pena”. Uno no puede menos de sospechar que este es el centro del interés del autor, dar su visión de algunos acontecimientos de su paso por el CNI y, en particular, de los atentados del 11 de marzo de 2004 y sus consecuencias políticas. Este apartado es el que deja al lector con el deseo de saber algo más. Deja claro desde el principio, frente a insidias que ciertas “manos amigas” suelen siempre lanzar y, en su caso, me consta, se lanzaron, ligándolo a actos irresponsables sobre anotaciones y diarios, que durante su paso por el CNI no escribió ningún diario. Explica, con mayor o menor profundidad, algunos puntos bien seleccionados: el proceso de modernización y adaptación- no completada- realizado en el CNI, las dificultades endémicas de coordinación con la Policía y la Guardia Civil, la preocupación por ETA, el tema de las armas de destrucción masiva en Iraq, el atentado terrorista de Casablanca, la tragedia del Yakolev-42 y su mala relación con el ministro Trillo, los asesinatos de agentes en Iraq y, finalmente, el atentado terrorista del 14 de marzo. En el relato sobre las armas de destrucción masiva y las discrepancias del CNI con el gobierno da la impresión de que faltan piezas esenciales, pues



este asunto se discutió a fondo en la OTAN y entre servicios de inteligencia. ¿Qué credibilidad o consistencia tuvo la posición de los servicios de inteligencia españoles en estos foros? Si jugaron un papel subordinado con respecto a otros informes de inteligencia en el proceso decisorio español ¿hasta dónde llegó la confrontación, si la hubo, por parte del CNI con estos otros servicios? Esto es algo elemental en los estudios de inteligencia. En el caso de los agentes asesinados en Iraq, la cuestión que queda en el aire es ¿estaban ya tan quemados y eran tan conocidos los agentes españoles?

Como parte final de este apartado se describe el atentado de 11 de marzo de 2014. He de reconocer que, después de lo que se ha escrito sobre este atentado y los interrogantes que no se han podido cerrar completamente, el relato de Jorge Dezcallar de lo acontecido resulta ciertamente interesante. La explicación de las dudas, la complejidad evidente de un cambio de posición una vez que se informa de la autoría inicial de ETA- no es fácil hacer girar con rapidez a un gran crucero-, la descoordinación entre servicios, la marginación del CNI, la obtención de réditos políticos y el tratamiento partidista, tanto por el gobierno como por la oposición, la constatación final de que la independencia en este país es un obstáculo en la vida política, donde se exigen lealtades “incombustibles y acríticas” y un largo etcétera de constataciones dan al relato un interés indiscutible. Es también interesante su explicación del atentado, si bien sus elogios poco matizados al libro de Fernando Reinares: “Matadlos”, inducen a una cierta perplejidad.

La tercera parte del libro se centra en su paso como embajador ante la Santa Sede y los Estados Unidos. Ambos capítulos son de interés y revelan entresijos suficientemente explicativos de algunos acontecimientos y políticas españolas.

En el caso de la Santa Sede, la narración es muy amena, llena de anécdotas, cenas, encuentros, descripción de interlocutores y miembros de la Curia, cambios en la Obra Pia, la muerte de Juan Pablo II con los preparativos y la delegación española que se describen con gran belleza de detalles que permiten en no pocas ocasiones esbozar una sonrisa, y lo mismo ocurre con la descripción de la delegación y la cena en la embajada, con motivo del inicio del Pontificado de Benedicto XVI tras su elección. Pero el núcleo de este largo capítulo lo constituye la narración y explicación, en apartados salteados, de las políticas instauradas por el gobierno de Rodríguez Zapatero con respecto a temas centrales defendidos o acordados con la Iglesia Católica. La confrontación era inevitable. Y es interesante, a este respecto, cómo explica los intentos de diálogo con la Santa Sede tras la presentación de credenciales a Juan Pablo II y la carta entregada por el Papa, las dificultades, los interlocutores, las visitas de Rodríguez Zapatero y otros miembros del gobierno, la creación y resultados del diálogo estructurado con la conferencia episcopal, el menosprecio de Rodríguez Zapatero por el hecho religioso que estaba en la raíz de muchos problemas, y el buen papel realizado por la vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega al asumir la coordinación de las relaciones con la Santa Sede.

El capítulo final narra de forma también interesante su paso por la embajada de España en Washington, cuyo nombramiento, se deduce, fue promovido por el rey. En este capítulo va haciendo un recorrido por diversos acontecimientos: la convención demócrata, la presentación de las cartas credenciales, la elección de Obama, sus fracasos en política exterior y el deterioro de su imagen y, lógicamente, describe también los problemas existentes en las relaciones bilaterales que tenían que recomponerse tras el profundo desencuentro de Rodríguez Zapatero con el presidente Bush, con la abrupta retirada de las tropas de Iraq. España había pasado a ser un aliado no fiable. Por otra parte, España no es para Estados



Unidos ni un problema ni una prioridad, a lo que se añadía la escasez de medios para estar presentes en el país y el deterioro de la imagen de España por la crisis económica, que de ser un modelo había pasado a ser un motivo de preocupación. Todo esto hacía complicada la actividad de la embajada, a pesar de la importancia de la impronta cultural de España que se resalta adecuadamente. El autor señala la importancia que significó la entrada de España en el G-20, el éxito de la visita del presidente Rodríguez Zapatero, las dificultades en la consecución de una entrevista de Obama con el rey y su consecución, el pleito y la sentencia favorable sobre el cargamento de oro y plata del barco Nuestra Señora de las Mercedes en contra de Odyssey Maritime Exploration y, de forma especial, la normalización de relaciones y sus problemas, siendo el tema de la defensa lo que le interesa más a Estados Unidos en sus relaciones con España. En este asunto explica con bastante detalle la descoordinación y frivolidad con que se manejó por el gobierno la retirada de las tropas españolas de Kosovo.

El libro contiene un epílogo donde el autor reflexiona sobre la diplomacia, la ilusión por la política exterior y su contribución a la Transición española, pero, al mismo tiempo, Jorge Dezcallar vuelve a recalcar el mal estilo existente en el Ministerio de Asuntos Exteriores donde no se agradecen los servicios prestados, así como las lealtades acrílicas que exigen los políticos y hasta su sectarismo.

Pero el problema añadido se produce cuando alguien como Jorge Dezcallar hace una buena parte de su carrera ocupando puestos de notable importancia a la sombra de los gobiernos de Felipe González, aunque no le considerase como uno de sus incondicionales. Esto en España marca y el autor no se debería extrañar tanto de esta falta de finura y de grandeza. Y ¿qué decir de las banderías dentro del cuerpo diplomático y las fidelidades partidistas lineales en toda esta época? ¿no tienen nada que ver con este tipo de situaciones? Todo ello es suficientemente explicativo de estas miserias. Por otra parte, a una parte no desdeñable de los políticos, se les acaba imponiendo, sobre todo cuando hay muy serios intereses de partido o enfrentamientos e animadversión de por medio, el mundo de las apariencias, el dossier, la desinformación, incluso la calumnia o la condena en vida de personas honestas, y de todo esto el autor, como antiguo director del CNI, tiene suficiente conocimiento. Incluso en este contexto, tan lamentable, hace bien en quejarse.

En cualquier caso, en estas memorias o “recuerdos selectivos” queda reflejada la imagen de un diplomático brillante y persona de bien, que es lo que queda y lo que cuenta.

El libro merece leerse no solo por lo que aporta, sino por lo que divierte.



CRITICA DE LIBROS

Colom Piella, Guillem (2016):

De la compensación a la revolución: la configuración de la política de defensa estadounidense contemporánea (1977-2014).

Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

ISBN: 978-84-60864004, 340 pp.

Javier Morales¹

Universidad Europea de Madrid

Los estudios de seguridad, en sentido amplio, son ya parte indiscutible de la disciplina científica de las Relaciones Internacionales, y no han perdido en absoluto su relevancia tras el fin de la Guerra Fría; por el contrario, han experimentado un nuevo auge con la proliferación de “nuevas amenazas” que ya no necesariamente tienen un carácter estatal. Sin embargo, también es una realidad que las cuestiones de defensa *stricto sensu* continúan siendo menos conocidas por el gran público. Por un lado, el análisis de los aspectos militares de los conflictos y las políticas de defensa requiere de unos conocimientos técnicos sobre armamento, estrategia, táctica u organización de las fuerzas armadas que no siempre son accesibles a los no iniciados; aunque no faltan hoy en día quienes se ocupan de una labor divulgativa sobre estos asuntos en blogs o redes sociales, respondiendo así a la demanda de información de muchos interesados en la materia. De forma más profesionalizada, también son muchos los centros de estudios estratégicos —como en España el IEEE— que generan conocimiento de acceso abierto disponible para cualquier ciudadano.

Por otra parte, es justo señalar que en el mundo académico el estudio de las cuestiones militares no siempre ha gozado de buena reputación, asociándolo en ocasiones a una posición beligerante, militarista o puesta al servicio de los intereses de las grandes potencias; una caracterización que no se ajusta a la realidad hoy en día, si atendemos a la heterogeneidad ideológica de los autores que publican sobre estos temas. En paralelo, el desarrollo de los *Peace Studies* o *Critical Military Studies* demuestra que es posible compatibilizar un conocimiento objetivo y profundo sobre asuntos de defensa con el propósito normativo de construir un orden internacional más pacífico y justo. Ejemplos como el del SIPRI, un centro de investigación para la paz cuyas publicaciones sobre presupuestos militares o conflictos armados sirven de referencia mundial, son claros en este sentido. Precisamente en un mundo donde la desinformación y la propaganda son una táctica habitual de los actores internacionales para camuflar sus verdaderas acciones e intereses, son necesarios más expertos académicos en defensa que puedan orientarnos entre las versiones contradictorias sobre un mismo hecho: cualquier análisis riguroso del ataque que derribó el vuelo MH17 sobre Ucrania —por citar sólo un caso— sería inviable sin atender a factores como el tipo de

¹ Javier Morales Hernández es Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea de Madrid.

Dirección: Departamento de Derecho y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Universidad Europea, C/ Tajo, s/n, 28670 Villaviciosa de Odón (Madrid). *E-mail:*

javier.morales@universidadeuropea.es.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.54064>



misil, su alcance o la posición de las distintas fuerzas sobre el terreno en el momento de su lanzamiento.

Todas estas reflexiones se le suscitan al lector al iniciar la lectura del libro *De la compensación a la revolución*; cuyo autor, Guillem Colom —profesor de Ciencia Política de la Universidad Pablo de Olavide— responde precisamente a ese perfil de politólogo y académico que a la vez es conocedor en profundidad de las cuestiones militares. Aunque en los últimos años ya se han publicado otros trabajos en castellano sobre política exterior de EE.UU. —como los de David García Cantalapiedra, Juan Tovar o Manuel Iglesias Cavicchioli, por citar sólo algunos—, el mérito de Colom reside en profundizar específicamente en la doctrina de defensa estadounidense; y en particular, en cómo los avances tecnológicos dieron lugar a una “revolución en los asuntos militares” (Revolution in Military Affairs, RMA) que transformaría el pensamiento estratégico y las propias fuerzas armadas para las siguientes décadas.

El autor realiza un relato pormenorizado y abundante en fuentes de la lenta implantación del concepto de RMA —anticipado en los 80 por teóricos soviéticos con el nombre de “revolución técnico-militar”— en las sucesivas Administraciones estadounidenses tras la Guerra Fría. Se nos describe la competición burocrática entre unas estructuras reacias a modernizarse, líderes políticos que no siempre comprendían los problemas a los que se enfrentaban, y la visión de individuos —como Andrew Marshall, director de la Office of Net Assessment del Pentágono durante más de cuatro décadas— que fueron capaces de detectar las tendencias hacia las que evolucionaban los conflictos, y de convencer a sus superiores para apostar decididamente por la tecnología como motor de una renovación global del pensamiento estratégico. Hasta que en los 2000 la RMA llega ya a estar plenamente institucionalizada, se recorre un largo camino de cambio de mentalidades cuyos sucesivos avances y retrocesos nos describe con soltura el autor. Es de agradecer que se mantenga en todo momento la agilidad de una narración que, pese a lo minucioso de sus descripciones, no deja de ser amena para el lector no especialista.

Pero cualquier obra de estas características se enfrenta inevitablemente a dos peligros, que Colom consigue sortear de forma más que aceptable. El primero de ellos es tratar de condensar el estudio de un periodo tan amplio —treinta y siete años— en un solo volumen; lo que podría convertirlo en una mera descripción de los acontecimientos, sin profundizar en sus relaciones causales. El autor logra, en cambio, construir un relato que aúna lo narrativo con lo explicativo, atendiendo a distintos niveles de análisis y a cuestiones tanto de *agencia* como de *estructura*: el papel de los altos cargos y miembros de la comunidad estratégica estadounidense; la competición inter-servicios —por ejemplo, el apoyo de la Fuerza Aérea a unas nuevas doctrinas que reforzaban su propio papel frente al componente terrestre o naval— e inter-agencias dentro de la Administración; y los cambios en el entorno internacional, todos los cuales dieron como resultado la evolución de la doctrina de defensa de EE.UU. en la dirección marcada por los partidarios de la RMA.

Tampoco incurre el libro en el segundo de esos posibles riesgos: que la pasión del analista por su objeto de estudio se acabe convirtiendo en una toma de partido, sin la visión crítica propia de un académico. Lejos de ensalzar sin matices el poder militar estadounidense, Colom no duda en poner de relieve cuando es necesario la arrogancia y falta de planificación que llevaron a EE.UU. al fracaso en Afganistán o Irak; pese a contar con una abrumadora superioridad tecnológica de acuerdo con los postulados de la RMA. La necesidad de adaptar una doctrina pensada para enfrentarse a ejércitos modernos a los nuevos escenarios de conflicto asimétrico —abandonando la euforia autocomplaciente que había predominado hasta entonces en la política de defensa estadounidense post-Guerra Fría— es la principal lección que el lector puede extraer de los epígrafes dedicados a dichas intervenciones:



[...] mientras los sucesos del 11 de septiembre urgieron a Estados Unidos a transformar su arquitectura defensiva y le permitieron poner a prueba la revolución, el empantanamiento de las campañas afgana e iraquí no sólo se llevaron por delante a Donald Rumsfeld y su plan transformador; sino también a la RMA. En menos de dos años, Washington pasó de la euforia revolucionaria motivada por la veloz invasión de ambos países al desconcierto estratégico por el auge de la insurgencia, las dificultades para estabilizar el territorio y los problemas inherentes de la construcción de estados (p. 240).

Se echa de menos, eso sí, —aunque quizás esto pueda solventarse en alguna futura monografía—, un análisis más detallado de esas dos guerras, como casos de estudio de las tentaciones intervencionistas y los proyectos fallidos de nation-building que han condicionado decisivamente la política exterior estadounidense en los últimos años. Aunque la obra que nos ocupa tiene como propósito únicamente comprender la evolución de la política de defensa, el propio autor se refiere también a lo largo del texto, como es inevitable, a cuestiones de orden normativo que subyacen a la propia definición global de los intereses nacionales EE.UU. Sería por tanto interesante conocer su valoración de estas doctrinas de forma más extensa, en su vertiente más política e ideológica; ya que da la impresión de que los factores subjetivos han predominado dentro de la Administración estadounidense —al menos en ciertas ocasiones— sobre una evaluación racional y desapasionada de los aspectos puramente técnicos o militares, dando lugar así a decisiones imprudentes.

Finalmente, hay que señalar lo exhaustivo de las referencias bibliográficas, que el autor conoce a la perfección por tratarse de su principal línea de investigación desde hace años. Queda únicamente desear que estas iniciativas sean cada vez más numerosas en la universidad española, sumándose a las instituciones que ya cuentan con una larga trayectoria en este ámbito; y que de esta multiplicidad de núcleos investigadores nazcan sinergias que permitan crear una verdadera comunidad estratégica en España, donde los asuntos militares sean tratados académicamente con la misma normalidad con la que se estudian y debaten otros aspectos cruciales de las relaciones internacionales.





INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de la Revista UNISCI son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisuci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las revisiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg).

Evaluación y selección

La revista UNISCI es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisuci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la revista UNISCI.

¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: "1.", "2." ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados "1.1.", "1.2."... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de "op. cit.", y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, *op. cit.* y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de "*et al.*".

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por "*ibid.*" más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): "Título del capítulo", en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.



F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, n° x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, n° 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, n° 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

Revista UNISCI/UNISCI Journal, ISSN 2386-9453
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655





INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Journal* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.¹ On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Journal* must be clearly stated.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered "1.", "2." ... etc., and subheadings "1.1.", "1.2."... etc.

¹ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.



All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author's surname, "*op. cit.*", and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author's surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author's or editor's surname, followed by "*et al.*".

When the source is the same as that of the previous citation, "*ibid.*" is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): "Chapter Title", in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.



Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.in.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

Revista UNISCI/UNISCI Journal, ISSN 2386-9453
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655