

# LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

POR AMADOR ENSEÑAT Y BEREÁ

## INTRODUCCIÓN

En la una reunión informal celebrada en Castelorizo (Rodas), el 3 de mayo de 2003, los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea encomendaron al Secretario General y Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común, Javier Solana, la elaboración de una estrategia global en el ámbito de la política exterior y de seguridad. Poco más de seis semanas después, el Alto Representante entregó al Consejo Europeo, reunido en Salónica el 20 de junio, un documento denominado “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, respondiendo así al mandato recibido.

El Consejo Europeo de Salónica (1) acogió favorablemente las recomendaciones contenidas en el documento y encomendó al Secretario General/Alto Representante acelerar los trabajos realizados y proseguir el estudio de los desafíos para la seguridad, en estrecha cooperación con los Estados miembros y la Comisión. El objetivo señalado era presentar una Estrategia de Seguridad de la Unión Europea que pudiese ser adoptada en la reunión del Consejo Europeo que se celebraría en diciembre de ese mismo año. La citada estrategia debería reflejar asimismo los intereses de los Estados miembros y las prioridades de los ciudadanos.

Tras un periodo de análisis y debate público, en el que todos los intereses, prioridades e inquietudes mencionadas fueron tenidas en cuenta (2), el Consejo Europeo, reunido en Bruselas

---

(1) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, párrafo 54.

(2) En el debate público llevado a cabo, merecen especial atención los Seminarios realizados en Roma (19 de septiembre), París (6 y 7 de octubre) y Estocolmo (20 de octubre).

el 12 de diciembre de 2003 (3), adoptó el “*Documento Solana*” revisado, que manteniendo el mismo título (“*Una Europa segura en un mundo mejor*”), pasó a denominarse “*Estrategia Europea de Seguridad*”.

Este capítulo tiene por objeto el análisis de la Estrategia Europea de Seguridad, en sí misma y en comparación con otros documentos similares elaborados por otras Organizaciones Internacionales y Estados de nuestro entorno (en particular, Estados Unidos), y su acomodo a los intereses españoles. Además, se analizará su compatibilidad con las acciones realizadas por la Unión Europea y las acciones que se derivan de su aplicación en el futuro.

## **“UNA EUROPA SEGURA EN UN MUNDO MEJOR”**

La Estrategia Europea de Seguridad (4) es un documento sucinto, de fácil lectura, estructurado en tres partes diferenciadas. En ellas se analiza el contexto de seguridad (desafíos mundiales y principales amenazas), se establecen los objetivos estratégicos y se deducen las implicaciones estratégicas para una Unión Europea que, con veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, “*tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor*”.

### **El contexto de seguridad**

El documento considera que el nuevo contexto de seguridad vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad; contexto, en el que la globalización, o mundialización, ha supuesto una libertad y una prosperidad crecientes para muchas personas, mientras que por otras es percibida como fuente de frustración e injusticia. Varios países y regiones se han visto atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza, al que hay que añadir las nuevas enfermedades (entre las que destaca el SIDA) y la competencia por los

---

(3) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, párrafos 83-85.

(4) “*Una Europa segura en un mundo mejor*”. Puede consultarse en <http://www.ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

recursos naturales (especialmente, el agua, en las próximas décadas). En este ambiente, *“la seguridad es una condición para el desarrollo”*.

Partiendo de la base de que *“las agresiones a gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables”*, la Estrategia de Seguridad considera que Europa ha de afrontar *“nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles”*. Entre esas amenazas destacan el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada.

El terrorismo, que representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa, tiene, en su más reciente oleada, un alcance mundial y está relacionado con el extremismo religioso violento, aunque surge de causas complejas y diversas. *“Europa es al mismo tiempo objetivo y base de ese terrorismo”*.

La proliferación de armas de destrucción masiva es valorada como la amenaza, en potencia, más grave para nuestra seguridad, constituyendo la adquisición de estas armas por grupos terroristas el escenario más temible.

Los conflictos en diversas regiones del mundo, especialmente el de Oriente Próximo, tienen repercusiones directas e indirectas en los intereses europeos y pueden degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, ofreciendo también oportunidades para la delincuencia organizada.

Así mismo, la descomposición y el colapso del Estado pueden asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada y el terrorismo. Estos tres fenómenos aparecen muchas veces interrelacionados, mezclados con actividades de tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas.

### **Los objetivos estratégicos**

Amparándose en una filosofía de *“pensar a escala mundial y actuar a escala local”*, el documento establece tres objetivos estratégicos para la Unión Europea.

El primer objetivo es *“hacer frente a las amenazas”*, tanto cercanas como lejanas. Para cumplir esta misión, en la que la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero, debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Contrariamente a lo que acontecía en la Guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares, requiriéndose, en ese empeño, una combinación de instrumentos de diversa naturaleza, para la que la Unión Europea está especialmente preparada.

El segundo objetivo, es *“crear seguridad en los países vecinos”*, evitando que la ampliación genere nuevas líneas divisorias en Europa y creando un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que poder mantener unas relaciones estrechas y de cooperación. La resolución del conflicto árabe-israelí es considerada como una prioridad estratégica para Europa.

El tercer objetivo es *“un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz”*, de cuya existencia, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más. El objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho, en el que el marco fundamental es la Carta de las Naciones Unidas, y la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales recae en su Consejo de Seguridad. La OTAN es considerada como *“una importante expresión”* de las relaciones transatlánticas que, además de revertir en nuestro interés bilateral, refuerzan el conjunto de la comunidad internacional. Otras Organizaciones Internacionales aparecen mencionadas, aunque en un nivel de cooperación inferior: la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), MERCOSUR, la Unión Africana y la Corte Penal Internacional.

Se considera que el mejor medio para consolidar el orden internacional es *“difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos”*, en la confianza que *“la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados”*. Los países que, habiéndose situado al margen de la sociedad internacional, no estén dispuestos a unirse de nuevo a ella *“han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea”*.

## Las implicaciones estratégicas

La Estrategia de Seguridad declara que si la Unión Europea quiere aportar una contribución que corresponda a su potencial debe ser más activa, más coherente, más capaz y cooperar más con sus socios.

Debe ser “*más activa*” en la prosecución de sus objetivos estratégicos, aplicando el abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y prevención de conflictos puestos a su disposición y desarrollando una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente.

Debe ser “*más capaz*”, convirtiendo los Ejércitos de sus Estados miembros en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas; logrando una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a las crisis; reforzando la capacidad diplomática, mediante la combinación de los recursos de los Estados miembros con los de las Instituciones de la Unión; incrementando el intercambio de inteligencia entre los Estados miembros, para facilitar una evaluación conjunta de la amenaza; ampliando la gama de las operaciones llevadas a cabo (conocidas como misiones Petersberg) (5); y, aprovechando los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular los “Acuerdos Berlín plus”, que proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis.

Debe ser “*más coherente*”, buscando no sólo una mayor armonía entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno de los Estados miembros, en la seguridad de que “*juntos somos más fuertes*”.

Por último, dado que las amenazas contempladas son comunes y compartidas, debe “*colaborar más con sus socios*” para alcanzar sus objetivos por medio de la cooperación multilateral en las Organizaciones Internacionales y de asociaciones con agentes clave. Se

---

(5) Las misiones Petersberg, un legado de la Unión Europea Occidental, se encuentran recogidas en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea y constituyen el marco de actuación de la Política Europea de Seguridad y de Defensa. Son “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”.

predica la necesidad de mantener la asociación estratégica con Estados Unidos (“*la asociación transatlántica es insustituible*”); establecerla con Rusia; avanzar en las relaciones con los vecinos de Oriente Próximo y los socios en África, Latinoamérica y en Asia; y establecer asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India.

## **Conclusión**

El documento extrae como conclusión que “*una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido*”.

## **ANÁLISIS DEL DOCUMENTO**

### **Consideraciones preliminares**

Antes de comenzar el estudio en detalle del documento, creemos necesario realizar una serie de consideraciones preliminares sobre las razones que llevaron a la elaboración de la estrategia, sobre su naturaleza política y sobre la ausencia explícita de objetivos o intereses a proteger.

#### *La necesidad de una Estrategia*

Percibida desde hace tiempo como necesaria, la definición de una estrategia general que contemplase la actuación coordinada de todos los instrumentos de la Unión Europea y sirviese de marco para el desarrollo de las estrategias específicas se vio imposibilitada por las diferentes posiciones que los Estados europeos defendían sobre las cuestiones de seguridad y defensa común. Esta necesidad se hizo evidente cuando el Consejo Europeo definió el Objetivo General de Helsinki, y adquirió carácter de urgente al comprobarse que la nueva Estrategia de Seguridad norteamericana relegaba a un segundo plano el papel de Europa en la escena internacional de seguridad, como la irrelevancia de la Unión Europea durante la crisis de Iraq hizo patente.

En diciembre de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki adoptó una importante decisión que se conocería desde entonces como “Objetivo General de Helsinki” (*Helsinki Headline Goal*). Los Estados miembros se comprometieron, cooperando voluntariamente en operaciones dirigidas por la UE, a estar en condiciones, antes de finales de 2003, de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50.000 ó 60.000 personas capaces de ejercer toda la gama de misiones Petersberg (6). Desde ese mismo momento y, creyendo que la “ambigüedad constructiva”, que había caracterizado hasta entonces el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa Común, había llegado al límite (7), se alzaron voces para defender la necesidad de un concepto estratégico que vinculase las capacidades militares de la Unión Europea con sus objetivos políticos. Es decir, un documento que aportase el razonamiento político-estratégico de la Política Europea de Seguridad y Defensa Común y definiese dónde, cómo y cuando se llevarían a cabo las operaciones militares (8).

Por otra parte, parecía razonable la necesidad de dar cohesión al proceso de elaboración de estrategias específicas que la Unión Europea estaba llevando a cabo, mediante la elaboración de un documento de carácter general que sirviese de marco para todas ellas. Al mismo tiempo, serviría como referencia para la ejecución diaria de la política y para definir los instrumentos y capacidades que habrían de ser desarrollados (9).

En septiembre de 2002, la administración Bush publicó la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana. Esta Estrategia, a pesar de reconocer a la Unión Europea, junto a la OTAN, como una de las “*dos instituciones internacionales más fuertes y capaces del mundo*”, la relega a un papel de mero actor económico al calificarla de “*nuestro socio en la apertura del comercio mundial*” (10). Este hecho suscitó entre los políticos europeos la necesidad de elaborar un “concepto estratégico” con el que responder a la estrategia Bush. Prueba de este sentimiento es el reconocimiento “*con pesar*”, realizado por la Asamblea de la Unión Europea Occidental el 4 de junio de 2003, de que “*los Estados europeos habían sido incapaces hasta esa fecha de establecer un concepto estratégico que pudiese proporcionar un enlace con el de los Estados*

---

(6) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, para. 28.

(7) HEISBOURG, FRANÇOIS: “*Europe’s Strategic Ambitions: The limits of Ambiguity*”. *Survival*, vol. 42, nº 2, Verano 2000, p. 5.

(8) VAN STADEN, ALFRED; HOMAN, KEES; KRIMEERS, BERT; PIJERS, ALFRED; WIJK, ROB DE: “*Towards a European Strategic Concept*”. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, Noviembre 2000, p. 5.

(9) BISCOP, SVEN: “*The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*”. “*Sécurité & Stratégie*”, Royal Defence College, Brussels, Paper nº 82, March 2002, p. 7.

*Unidos, para así fortalecer la cooperación transatlántica sobre seguridad internacional*". La citada Asamblea reconoció que el vínculo transatlántico seguía siendo "*el elemento central de la seguridad y defensa europea*", pero debía "*ser utilizado en beneficio de todas las partes*" (11).

Por último, las secuelas de los salvajes atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001 y la profunda división en el seno de la Unión Europea durante la crisis pre-conflicto de Iraq llevaron a la convicción general de que la elaboración de una estrategia de seguridad europea no podía demorarse más. Los políticos europeos decidieron que el espectáculo proporcionado por los Estados miembros que, sin posición común europea que defender, se enfrentaron argumentando tesis contrapuestas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en el Consejo del Atlántico Norte de la OTAN, no debía volver a repetirse. Por paradójico que pueda parecer, las divisiones surgidas durante la crisis de Iraq condujeron a la preparación de la Estrategia Europea de Seguridad (12).

#### *Naturaleza política de la estrategia*

La estrategia de seguridad no es un documento jurídicamente vinculante ni está dotado de una posición normativa superior frente a las estrategias específicas de la Unión Europea a las que ha de dar coherencia. No se trata más, ni tampoco menos, que de un documento de naturaleza política aprobado por el Consejo Europeo que no está dotado ni siquiera del carácter jurídico de "estrategia común", conforme a las disposiciones de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Esta circunstancia limita la capacidad de la Estrategia para servir de referencia para la acción exterior de la Unión. Debido a ello, algunos analistas defendieron la inclusión de una referencia genérica a la Estrategia de Seguridad en la Constitución Europea, indicando que tal Estrategia, aprobada por el Consejo Europeo, definiría la forma de alcanzar los objetivos de la acción exterior de la UE. De esta manera, se materializaría la obligación de enlazar todas las

---

(10) "*The National Security Strategy of the United States of America*". The White House. Washington, September 2002, p. 25.

(11) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). Recommendation 726, on "*the United States national security strategy and its consequences for European defence*", adopted unanimously by the Assembly without amendment on 4 June 2003 (4<sup>th</sup> sitting).

(12) "*Discussing Solana's Strategy Document. The EU's Strategic Objectives: Effective Multilateralism and Extended Security*", p.7. Documento elaborado por Martín Ortega, con contribuciones de Judy Batt y Dov Lynch, para ser discutido en el Seminario celebrado en París (6-7 octubre 2003), organizado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

decisiones relacionadas con la acción exterior de la Unión (13). Esta referencia genérica, aunque no tan explícita, podría encontrarse en el párrafo 2 del artículo III-295 del texto definitivo de la Constitución que indica que *“basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo adoptará las decisiones europeas necesarias para definir y aplicar la política exterior y de seguridad común”*.

#### *Ausencia de objetivos/ intereses explícitos a proteger*

Toda estrategia de seguridad ha de constar al menos de tres elementos: ¿Qué es lo que queremos proteger? (Intereses u objetivos de seguridad) ¿Contra quién/qué lo queremos proteger? (Amenazas y riesgos) ¿Cómo lo vamos a proteger? (lo que el documento denomina “objetivos estratégicos”). La Estrategia Europea de Seguridad contiene claramente los dos últimos elementos pero carece de una referencia explícita al primero.

Ante esta carencia explícita, es de suponer que los objetivos/ intereses a proteger son los contemplados en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea como objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común: *“la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”*. Estos objetivos aparecen modificados y ampliados en el artículo III- 292 de la Constitución Europea (14).

---

(13) Biscop, op. cit. p. 41.

(14) El párrafo 2 del artículo III-292 del texto del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, contenido en el documento CIG 87/04 de 6 de agosto de 2004 establece que *“La Unión defenderá y aplicará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para: a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; d) fomentar un desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; e)*

Parece que habría sido conveniente que la Estrategia de Seguridad los hubiese incluido en su texto para evitar cualquier ambigüedad. Quizá la causa de esta carencia puede encontrarse en la diferente formulación de estos objetivos en el Tratado de la Unión Europea y en el entonces proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea.

De todas formas, no habría resultado superfluo que la Estrategia, además de relacionarlos, los hubiera concretado en forma de objetivos de seguridad más operativos. Los objetivos de la PESC pueden adolecer de escasa concreción para definir sobre ellos una estrategia de seguridad (el mejor ejemplo de esta falta de concreción lo encontramos en el objetivo del *“fortalecimiento de la seguridad en todas sus formas”* contenido en el Tratado de la Unión Europea). Esta falta de detalle de los objetivos se resalta en mayor medida al compararlos con los objetivos e intereses a proteger contenidos en las estrategias nacionales (15), o incluso con los establecidos por la OTAN (16) y la UEO (17).

### **El contexto de seguridad: amenazas y desafíos**

Una de las grandes virtudes del documento es haber logrado definir un contexto de seguridad consensuado por todos los Estados miembros. La “visión del mundo”, en lo que a seguridad se refiere, y especialmente la definición de riesgos (desafíos) y amenazas a las que nos enfrentamos es la piedra angular de cualquier estrategia de seguridad. No es una labor fácil lograr ese consenso entre tantos Estados de perspectiva tan diversa, en razón de modelos de seguridad y defensa distintos y posiciones geográficas diferentes.

---

*fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de gestión sostenible de los recursos naturales mundiales para lograr el desarrollo sostenible; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial”.*

- (15) En el Anejo “A” de la *“Revisión Estratégica de la Defensa”* de 2003, se definen intereses de seguridad españoles, clasificándolos, de mayor a menor importancia, en tres categorías: “vitales”, “estratégicos” y “otros intereses de seguridad”.
- (16) El Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, basándose en el tratado de Washington, reconoce como objetivo esencial y permanente de la Alianza *“salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares”*.
- (17) La UEO estableció en documento, aprobado en Madrid el 14 de noviembre de 1995, denominado *“European security: a common concept of the 27 WEU countries”*, como “valores e intereses comunes” *“los valores democráticos y los derechos humanos, la defensa de la paz, el orden internacional y el Estado de Derecho;*

El documento otorga el carácter de “*amenazas principales*” a cinco elementos: “el terrorismo”, “la proliferación de armas de destrucción masiva” (tanto por la carrera de armamentos entre Estados como por su posible utilización por organizaciones terroristas), “los conflictos regionales”, “la descomposición del Estado” y la “delincuencia organizada” Estas amenazas causan, o pueden causar, de forma más o menos directa, daños o perjuicios a la seguridad de la Unión Europea.

También incluye, aunque menos explícitamente, como “*desafíos mundiales*” una serie de elementos cuya influencia sobre nuestra seguridad es menos directa, aunque también importante: los efectos negativos de la globalización, la pobreza, la enfermedad, el subdesarrollo, la competencia por los recursos naturales, el calentamiento del planeta y la dependencia energética. Llama la atención la inclusión de esta última dentro del epígrafe “desafíos mundiales”, cuando el propio documento reconoce que “*es de especial inquietud para Europa*” y el propio Consejo subrayó la necesidad de una estrategia a largo plazo a escala nacional y europea para aumentar la seguridad del abastecimiento energético de la UE (18).

Comparando el texto definitivo del documento con la primera versión entregada al Consejo Europeo de Salónica podemos identificar los siguientes cambios de particular importancia:

- Existe un mayor equilibrio entre las amenazas “nuevas” y las “viejas”. Las “nuevas” amenazas no sustituyen a las “viejas”, sino que se unen a ellas.
- Frente al “terrorismo internacional” contemplado en la primera versión, el texto definitivo contempla “el terrorismo” en todas sus vertientes.
- La valoración de la amenaza representada por la “proliferación de las armas de destrucción masiva” es ligeramente menos tremendista. De ser “*en sí, la mayor amenaza a la paz y la seguridad entre las naciones*” pasa a identificarse como “*en potencia, la amenaza más grave para nuestra sociedad*”.

---

*los intereses económicos mundiales de Europa; y la protección de los ciudadanos europeos en el mundo*” (capítulo I, apartado 1.B).

- (18) COM(2002)321 final, de 26-06-2002. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe Final sobre el Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”.

- Se incluyen como principales amenazas los “conflictos regionales”, antes considerados únicamente como “circunstancias”. Se les relaciona directamente con el extremismo, el terrorismo, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada, y se reconoce que *“la forma más práctica de encarar las nuevas amenazas, a menudo esquivas, consistirá a veces en hacer frente a los antiguos problemas de los conflictos regionales”*.
- La “descomposición del Estado” (*state failure*) sustituye como amenaza a los “Estados en descomposición” (*failed states*), no declarando, por lo tanto, a los Estados amenaza por sí mismos, sino a la situación por la que atraviesan.
- La “delincuencia organizada”, aún asociándola con los Estados frágiles o en proceso de descomposición, y pudiendo también tener vinculaciones con el terrorismo, merece ahora un apartado específico.

El Concepto Común de la Seguridad Europea, elaborado por la UEO en noviembre de 1995 (Concepto de Madrid), contemplaba como “nuevos riesgos” los conflictos armados potenciales; la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento; el terrorismo “internacional”, el crimen organizado, el tráfico de drogas, y la inmigración ilegal e incontrolada; y los riesgos medioambientales (19). A pesar de los ocho años de separación en su elaboración no existen en este campo diferencias importantes con la Estrategia Europea de Seguridad, además de la consideración general de que la UEO los calificaba de “riesgos”, mientras que la UE los identifica como “amenazas”. La todavía reciente, en aquel tiempo, desaparición de la “amenaza por antonomasia”, la Unión Soviética, no hacía fácil definir como amenazas ciertos problemas de seguridad que se prefería identificar como riesgos.

No obstante, hemos de señalar que, como ya hemos indicado, el Documento Solana concede, en su versión definitiva, una amplia acepción al “terrorismo” (la UEO sólo contemplaba como riesgo el “internacional”) y considera amenaza “la descomposición del Estado”, lo que el “documento de Madrid” de la UEO no llega a percibir con esa intensidad. Por el contrario, la UEO consideraba como riesgos “la inmigración ilegal e incontrolada” y los “riesgos medioambientales”, no considerados como tales, aunque citados en la descripción del

---

(19) WEU Council of Ministers (Madrid, 14 November 1995). “*European security: a common concept of the 27 WEU countries*”, Chapter I, para. 1.C.

contexto de seguridad, por la Estrategia Europea. Así mismo, parece que vincula más estrechamente que el documento Solana el riesgo que representa la proliferación de armas de destrucción masiva con la de sus “vectores de lanzamiento”, si bien reconoce el riesgo de que “armas químicas y biológicas” caigan en manos de organizaciones terroristas.

El Concepto Estratégico de la OTAN, de abril de 1999 (20), considerando también altamente improbable una agresión convencional a gran escala contra la Alianza, no descarta que pueda surgir a largo plazo. Además, considera que la Alianza sigue estando expuestas a riesgos militares y no militares muy diversos, que proceden de varias direcciones y a menudo son difíciles de prever. Entre esos riesgos, el Concepto Estratégico cita las crisis regionales de rápida evolución en el espacio euroatlántico y sus alrededores; la existencia de potentes fuerzas nucleares en el exterior de la Alianza; la proliferación de armas NBQ (nucleares, biológicas y químicas) y de sus vectores de lanzamiento; la creciente dependencia de la Alianza de los sistemas de información; el terrorismo, el sabotaje, y la delincuencia organizada; la interrupción del abastecimiento de recursos vitales; y, los grandes movimientos incontrolados de población.

Esta visión de la Alianza sobre los desafíos y riesgos para la seguridad debe ser completada con la de la declaración efectuada durante la cumbre de Praga (21) (21 de noviembre de 2002), en la que los riesgos representados por “el terrorismo” y “la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento” son elevados a la categoría de amenaza. Así mismo, se califica al terrorismo como *“una amenaza grave y creciente para la población, fuerzas y territorio de la Alianza, además de para la seguridad internacional”*.

La valoración de la Alianza no presenta discrepancias con la realizada por la Estrategia Europea de Seguridad. El terrorismo “sin apellidos” es considerado una amenaza. Además, se llama la atención sobre el reconocimiento por parte de la OTAN de dos riesgos (la interrupción del abastecimiento de recursos vitales y los movimientos incontrolados de población), que afectan especialmente a España, dada nuestra dependencia energética y posición geográfica.

La Estrategia Nacional de Seguridad norteamericana de septiembre de 2002 establece como amenazas la tríada, ampliamente relacionada entre sí, caracterizada por “terroristas de

---

(20) *“The Alliance’s Strategic Concept, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D. C. on 23 and 24 April 1999”*, párrafos 20–24.

(21) *“Prague Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002”*, párrafos 3 y 4.d.

alcance mundial”, “Estados felones” (“*rogue states*”) y “armas de destrucción masiva” (“*Nuestro foco inmediato será aquellas organizaciones terroristas de alcance global y cualquier estado terrorista o patrocinador del terrorismo que intente adquirir o utilizar armas de destrucción masiva o sus precursores*”) (22). También cita otros elementos como “el posible retorno de la rivalidad y carrera de armamentos entre las grandes potencias”, “los conflictos regionales” y “la pobreza en los países en vías de desarrollo”, si bien no pueden considerarse, en comparación con los tres primeros, como verdaderas amenazas (23).

Aún cuando las discrepancias más importantes las encontraremos en la manera de hacer frente a tales amenazas, surgen también, a pesar de las denominaciones semejantes, notables diferencias entre las Estrategias norteamericana y europea en la propia definición de las amenazas: el alcance del concepto “terrorismo” (“terrorismo de alcance global” por “terrorismo”, sin apellidos) y el concepto de “Estados felones” (“*determinados a adquirir armas de destrucción masiva*” y a “*patrocinar al terrorismo*”, citando a Iraq y Corea del Norte) (24) versus “la descomposición del Estado” (en los que tal descomposición “*puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo*”) (25). Además, el ya citado carácter de “amenaza principal” que el documento Solana otorga a los “conflictos regionales” y a la “delincuencia organizada”, que no concede la Estrategia USA, aún considerándolos factores de riesgo (no cita como tal a la delincuencia organizada, pero sí a los cárteles de la droga).

Mención aparte debe dedicarse al diferente tratamiento otorgado a las causas del surgimiento de las amenazas; en particular el terrorismo. La Estrategia europea, sin justificarlo en modo alguno, establece que el terrorismo “*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*”, y reconoce que “*este fenómeno forma también parte de nuestra sociedad*”, siendo “*Europa al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo*” (26). El Presidente Bush en el Prólogo de la Estrategia norteamericana afirma: “*La pobreza no convierte a los pobres en terroristas o asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción hacen a los Estados débiles más vulnerables a las redes*

---

(22) “*The National Security Strategy of the United States of America*”, p. 6.

(23) BERENSKOETTER, FELIX: “*Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and EU Security Strategies*”. London School of Economics and Political Science, p. 6.

(24) “*The National Security Strategy of the United States of America*”, p. 14.

(25) “*Estrategia Europea de Seguridad*”, p. 4.

*terroristas y a los cárteles de la droga dentro de sus fronteras*” (27). Al contrario que la europea, la Estrategia norteamericana no reconoce que las causas también pueden residir dentro de la sociedad norteamericana (28).

La *Revisión Estratégica de la Defensa Española* de 2003 establece, en su Anejo B (*Riesgos y Escenarios para la Seguridad y Defensa*), una relación de riesgos, clasificados en dos categorías: “Riesgos principales” y “Otros riesgos”<sup>29</sup>. Sigue la práctica mantenida hasta entonces por muchos Conceptos Estratégicos de no identificar “amenazas”. Comparando los riesgos contemplados por la citada Revisión con las “amenazas principales” y “desafíos mundiales” de la Estrategia europea, podemos extraer dos conclusiones. La primera, que todas las amenazas y desafíos del documento Solana están incluidos en la Revisión, lo que no puede resultar extraño, dada la amplia relación de riesgos establecida. Sin embargo, lo contrario no es cierto.

La “falta de suministros básicos”, identificada como riesgo principal por la Revisión Estratégica, merece únicamente ser incluida dentro del epígrafe “desafíos mundiales” de la Estrategia europea. También, a pesar de estar incluidos en la Revisión en el apartado “otros riesgos”, el riesgo presentado por “los movimientos migratorios extraordinarios y no controlados”, “los desastres naturales” y “los ataques cibernéticos” son objeto de mayor atención en el documento español que en el europeo. La referida ausencia de un compromiso de defensa colectiva en el seno de la Unión Europea hace innecesario extenderse en las razones de la no inclusión en su Estrategia de los riesgos para la integridad territorial de sus Estados entre los que se podría incluir las “reivindicaciones territoriales sobre Ceuta y Melilla, islas y peñones”. Por otra parte, parece obvio que la Estrategia europea no contemple “las limitaciones al ejercicio de la soberanía”, eufemismo referido a la presencia colonial británica en Gibraltar, dado el carácter de Estados miembros de la Unión Europea del que gozan España y el Reino Unido.

---

(26) *“Estrategia Europea de Seguridad”*, p. 3.

(27) *“The National Security Strategy of the United States of America”*, p. iii.

(28) Berenskoetter, *op. cit.*, p. 9.

(29) Como “*riesgos principales*” se citan “una agresión a gran escala contra el territorio nacional”, “el fenómeno terrorista (exterior e interior)”, “la reivindicaciones territoriales y, en concreto, sobre Ceuta y Melilla, islas y peñones”, “las limitaciones al ejercicio de la soberanía”, “los conflictos de intereses entre Estados”, “la falta de suministros básicos”, “la existencia y proliferación de armas de destrucción masiva y de sus medios de lanzamiento”, “los conflictos regionales de baja intensidad”. Dentro de la categoría de “*otros riesgos*” se incluyen: “la delincuencia transnacional, el crimen organizado y el tráfico de drogas”; “los movimientos migratorios incontrolados y no controlados”; “los ataques cibernéticos”; “los desastres naturales y humanos”, “los efectos negativos de la globalización”; “la inestabilidad regional”; “la desaparición del clima de confianza, seguridad y cooperación”; y, “las naciones con déficit democrático”.

En resumen, desde el punto de vista de los intereses españoles, se puede considerar que las amenazas y desafíos definidos por el documento Solana contemplan en gran medida los riesgos a los que se enfrentan los intereses de seguridad españoles. La modificación efectuada respecto al Documento de Salónica, para dar cabida a todo tipo de terrorismo como amenaza principal contra la Unión Europea en su conjunto debe recibirse con gran satisfacción. Sin embargo, esa satisfacción está ligeramente empañada por la escasa atención que la Estrategia sigue dedicando al riesgo que pueden llegar a representar para Europa los “movimientos migratorios masivos, ilegales y sin control” y la “interrupción de los suministros básicos” que, en cierta medida, puede considerarse un paso atrás respecto a los Conceptos Estratégicos de la UEO y de la OTAN. La diferente percepción del fenómeno migratorio por algunos Estados de la Unión Europea en posición geográfica favorable respecto a este problema puede haber dificultado un consenso sobre este particular. No obstante, los objetivos estratégicos establecidos por el documento, en concreto la “creación de seguridad en los países vecinos”, servirán para mitigar el citado riesgo. Sin embargo, creemos que la dependencia energética de la Unión Europea, vulnerabilidad reconocida por el documento, no recibe el tratamiento adecuado.

### **Los Objetivos Estratégicos**

Comparando el texto del borrador de la Estrategia Europea de Seguridad presentado en Salónica con el finalmente aprobado en Bruselas, pueden observarse las siguientes diferencias en orden y denominación de los objetivos estratégicos con la intención de aportar coherencia, precisión y claridad.

- El objetivo de “*Hacer frente a las amenazas*”, antes en tercer lugar, pasa a ser el primero, sin cambiar de denominación, probablemente para señalar su mayor importancia. La decisión adoptada parece coherente: el primer objetivo de toda estrategia de seguridad debe ser hacer frente a las amenazas identificadas.
  
- El segundo objetivo, antes primero y titulado “*Extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa*” pasa a denominarse “*Crear seguridad entre los países vecinos*”, para cerrar el debate de si se trataba de extender la seguridad alrededor “de Europa o de la Unión Europea”. Con el nuevo título se evita poner fronteras a Europa, al tiempo que se

corrige el evidente error que supondría, de mantener la denominación, considerar a los Estados balcánicos fuera (alrededor) de Europa.

- El tercer objetivo, antes segundo y titulado “*Consolidación del orden internacional*”, se denomina ahora “*Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz*”, consiguiéndose así una evidente mayor claridad y precisión en su definición.

La Unión Europea, con esta tríada de objetivos estratégicos, presenta una novedad relativa respecto al Concepto Común de Madrid de la UEO que también propiciaba la “*seguridad y estabilidad en las regiones vecinas de la UEO y en el mundo*” (30). La diferencia principal entre las Estrategias de la UEO y la UE no estriba en los objetivos, sino en los medios puestos a su disposición. Político-militares, para la UEO; de amplio espectro, para la UE.

La OTAN, en su Concepto Estratégico, afirma que la Alianza no solamente asegura la defensa de sus miembros sino que contribuye a la paz y a la estabilidad en la región euroatlántica (31). Esta región es de dimensiones intencionadamente ambiguas, pero deja clara la perspectiva regional de la Alianza Atlántica, sólo abandonada en beneficio de una actuación más global en la lucha contraterrorista (32).

La Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana también hace frente a las amenazas y pretende exportar la estabilidad al mundo, aunque empleando para ello una perspectiva y una ponderación de medios diferente a la de la Unión Europea. No contempla la aproximación regional, ya que Estados Unidos es la potencia global por antonomasia.

La Revisión Estratégica de la Defensa española presenta también tres ámbitos de actuación de nuestras Fuerzas Armadas: de carácter nacional, de carácter regional y de carácter global (33). Se encuadra la actuación en el marco de la Unión Europea en el ámbito regional y, especialmente la llevada a cabo en el marco de la Organización de Naciones Unidas en el ámbito global. La implicación de la Unión Europea en un ámbito global, como lo prueba la operación *Artemisa* en

---

(30) “*WEU Common Concept 1995*”, Capítulo II, apartado I.B.

(31) “*NATO Strategic Concept 1999*”, para .6.

(32) En la Declaración emitida en la cumbre de Praga de la OTAN (21 noviembre 2002) existen numerosas referencias a combatir la amenaza terrorista donde quiera que provenga.

(33) La “*Revisión Estratégica de la Defensa*”, Anejo B, Capítulo II establece además, como escenarios estratégicos y zonas de interés, los siguientes: el territorio nacional; el espacio euroatlántico; el Mediterráneo

la República Democrática del Congo, obligará a interpretar con flexibilidad este apartado de la Revisión. No obstante, la amplitud de miras con la que fueron definidos los escenarios estratégicos y las zonas de interés para España, sitúan a nuestra Nación en una inmejorable posición de partida para desempeñar el papel que le corresponde en la estrategia de seguridad europea.

### *Hacer frente a las amenazas*

La Unión Europea pretende hacer frente a las amenazas haciendo uso de todos los instrumentos puestos a su disposición (incluidos los militares), siendo consciente de que la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero, aplicando preferentemente una estrategia más “preventiva” que “reactiva” y cooperando estrechamente con nuestros socios.

Señalaremos tres cuestiones importantes. En primer lugar, la determinación de la Unión Europea de emplear los medios militares como un instrumento más de los puestos a su disposición hace pasar a la historia la condición de “actor civil” que algunos analistas le habían otorgado (34). En segundo lugar, esa determinación no implica que la Unión Europea emplee preferentemente los instrumentos militares; antes al contrario, especifica claramente que *“ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos”*. Por último, la versión de la Estrategia aprobada en Bruselas pone fin a las discusiones sobre el alcance de la “acción preventiva” de la Unión Europea, derivada de la utilización de expresiones diferentes en las versiones inglesa (*preemptive engagement*) y francesa (*engagement préventif*) del documento aprobado en Salónica. La expresión finalmente elegida (*preventive engagement/engagement préventif*) parece aclarar que la Estrategia europea no contempla la ejecución de las acciones militares preventivas (*preemptive military actions*) de la estrategia norteamericana.

Los Estados Unidos, dado que, desde el 11 de septiembre de 2001, se consideran en una guerra global contra el terrorismo y los Estados que lo apoyan, asignan a los medios militares el

---

y su entorno, con especial atención al Magreb; Iberoamérica; Oriente Medio; África subsahariana; y, Asia-Pacífico.

(34) Institut d'études de Sécurité de la Union Européenne: Compte rendu du séminaire sur les objectifs stratégiques: *“Les objectifs stratégiques de l'UE: Multilateralisme efficace, Sécurité élargie”*. Paris, 6-7 octobre 2003, p.1.

papel protagonista de su estrategia de seguridad. No obstante, los medios de presión política, económica y mediática desempeñan un papel no menos efectivo (35). La Estrategia norteamericana es más unilateralista y agresiva que la europea. A pesar de declarar que los Estados Unidos se esforzarán en obtener el apoyo de la comunidad internacional, se añade a continuación que “*no dudarán en actuar solos, si fuera necesario para ejercer el derecho de autodefensa, actuando preventivamente (preemptively) contra los terroristas, para impedirles hacer daño a nuestra gente y a nuestro país*” (36). La necesidad de realizar acciones preventivas se extiende posteriormente contra todo tipo de “*amenaza suficiente para la seguridad nacional*” norteamericana (37).

Pasemos a continuación a desgranar la forma en que abordan las estrategias de seguridad de la Unión Europea y los Estados Unidos la tarea de hacer frente al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y los conflictos regionales.

En su reunión extraordinaria de 21 de septiembre de 2001, conmovido por los luctuosos acontecimientos del 11-S, el Consejo Europeo adoptó un Plan de Acción de la Unión Europea para la Lucha Contraterrorista. Este Plan reforzó entre los Estados miembros la cooperación policial, judicial, fiscal y diplomática (entre las medidas aprobadas, la orden de detención europea), amplió la colaboración al campo de la seguridad aérea y fomentó el intercambio de información, además de realizar una llamada a la solidaridad y la cooperación con los Estados Unidos y a una coalición mundial lo más amplia posible contra el terrorismo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas (38). Más de dos años después, diluido el ambiente de consternación y solidaridad que había propiciado la adopción del citado Plan, y una cierta percepción de mayor seguridad relativa respecto a Estados Unidos, llevaron a una cierto estancamiento en el proceso de implantación nacional de las medidas acordadas por la referida progresiva desmovilización del consenso (39). De ahí que el Consejo Europeo de Bruselas que aprobó la Estrategia Europea de Seguridad fijase a la lucha contraterrorista como una de las áreas sobre las que habrían de formularse las primeras propuestas concretas para la aplicación de esa Estrategia (40).

---

(35) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). Document A/1824, 49<sup>th</sup> session, 4 June 2003, “*The United States national security strategy and its consequences for European defence*”, p. 4.

(36) “*The National Security Strategy of the United States of America*”, p. 6.

(37) “*The National Security Strategy of the United States of America*”, p. 15.

(38) Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001.

(39) ARTEAGA MARTÍN, FÉLIX: “*La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo*”. ARI Real Instituto Elcano, nº 9, abril 2004, p. 15.

(40) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, párrafo 85.

Los atentados de Madrid de 11 de marzo de 2004 (el 11-M) enfrentaron a Europa a la trágica realidad y las consecuencias del fenómeno terrorista, demostrando palpablemente la vulnerabilidad de su territorio. El Consejo Europeo celebrado en Bruselas sólo dos semanas después (25 y 26 de marzo), emitió una declaración sobre la lucha contra el terrorismo (41). En dicha declaración, los Estados miembros se comprometieron, entre otras cosas, a afianzar la cooperación política existente mediante la adopción de importantes medidas legislativas, de refuerzo de la cooperación operativa y de optimización de la eficacia de los sistemas de información. Además, crean la figura del coordinador de la lucha antiterrorista, y revisaron y fortalecieron el Plan de Acción de 2001, que debería ser implantado en todos los Estados antes de junio de 2004. Así mismo, mostraron la voluntad de continuar fortaleciendo la cooperación con Estados Unidos y otros interlocutores.

El Plan de Acción revisado presenta siete objetivos estratégicos dirigidos a fortalecer el consenso internacional y los esfuerzos internacionales en la citada lucha; restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y económicos; aumentar la capacidad de la UE y de los Estados miembros para prevenir los atentados y perseguir a los terroristas; salvaguardar la seguridad del transporte internacional y garantizar sistemas eficaces de control de fronteras; responder a los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de terroristas potenciales; y, enfocar actuaciones hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad antiterrorista o el compromiso de lucha contra el terrorismo.

Con todo, lo más importante de la declaración de Bruselas es el compromiso político suscrito por los ahora 25 Estados miembros de actuar conjuntamente, a partir de ese momento, contra los actos terroristas, guiados por el espíritu de la cláusula de solidaridad contenida en el artículo 42 del proyecto de Constitución para Europa (ahora artículo I-43). Los Estados miembros se comprometieron a movilizar todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares, para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos; proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas; y, proporcionar asistencia a un Estado miembro en su territorio y a su petición, en caso de atentado terrorista.

---

(41) La Declaración de la UE sobre la lucha contra el terrorismo (Bruselas, 25/26 marzo 2004), el Plan de Acción revisado y la Declaración de solidaridad pueden consultarse en la Revista Española de Defensa, número 193/194, marzo/abril 2004, pp. 42-45.

Esperemos que el 11-M marque un antes y un después en la colaboración europea en la lucha contraterrorista. Los Estados miembros de la Unión Europea disponen de los medios políticos, económicos, policiales, judiciales, de inteligencia y militares para hacer frente a la amenaza, empleando estrategias de prevención de las acciones terroristas y persecución de los terroristas. También dispone de la sensibilidad y medios para responder a los factores que propician la aberración terrorista. Elaborar e implantar una estrategia eficaz será el mejor homenaje que los europeos podremos dar a las víctimas de los atentados de Madrid.

La estrategia norteamericana de lucha contraterrorista está contenida en la propia Estrategia Nacional de Seguridad y en una Estrategia específica para combatir el terrorismo (42) emitida en febrero de 2003. Tras definir el terrorismo como *“la violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos”* (43), y analizar la naturaleza actual de la amenaza terrorista, se pretende *“detener los ataques terroristas contra los Estados Unidos, sus ciudadanos, sus intereses y sus amigos aliados alrededor del mundo y, finalmente, crear un ambiente internacional inhóspito para los terroristas y quienes les apoyan”* (44). Para cumplir con estas tareas, los Estados Unidos definen una estrategia, denominada de las “cuatro D” (Derrotar, Denegar, Disminuir y Defender), pues contempla cuatro objetivos principales: “Derrotar a los terroristas y sus organizaciones”; “Denegar el patrocinio, apoyo y santuarios al terrorismo”; “Disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas buscan explotar”; y, “Defender a los ciudadanos e intereses norteamericanos en Estados Unidos y en el extranjero” (45).

El Consejo Europeo que adoptó la Estrategia Europea de Seguridad, hizo lo propio también una estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva (46). Además de hacer frente a las causas de esta amenaza (a través de esfuerzos en las zonas de conflictos políticos, ayuda al desarrollo, reducción de pobreza y promoción de derechos humanos), la Estrategia concentra sus esfuerzos en las áreas siguientes: fortalecimiento del sistema internacional de no-proliferación; prosecución de la universalización de los acuerdos multilaterales; refuerzo del cumplimiento e implantación estricta de dichos acuerdos; cooperación estrecha con Socios clave;

---

(42) *“National Strategy for Combating Terrorism*. The White House, Washington. Febrero 2003.

(43) *“National Strategy for Combating Terrorism”*, p. 1.

(44) *“National Strategy for Combating Terrorism”*, p. 11.

(45) *“National Strategy for Combating Terrorism”*, pp. 15-28.

(46) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, párrafo 86. El documento *“A European Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction”* puede consultarse en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>

y, ayuda a terceros países. La Unión Europea debe actuar con determinación, utilizando todos los instrumentos y políticas a su disposición, para prevenir, disuadir, detener y, cuando sea posible, eliminar los programas de proliferación que supongan una amenaza.

Los Estados Unidos también completaron su Estrategia de Seguridad Nacional con una Estrategia contra la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (47). La estrategia norteamericana está basada en tres pilares: “contra-proliferación”, destinada a interdecir, disuadir y defender (detectando y destruyendo los medios NBQ del enemigo antes de que los utilice, incluyendo, caso necesario, medidas preventivas) y mitigar ataques de armas de destrucción masiva; “no proliferación”, basada en una diplomacia activa, en regímenes multilaterales, en la cooperación para la reducción de la amenaza, en el control de materiales nucleares, en el control de las exportaciones norteamericanas, y en la imposición de sanciones; y la “gestión de consecuencias”, en caso de ataques, tanto contra objetivos en territorio nacional como contra fuerzas militares en el exterior. Los tres pilares se integran mediante la adopción de una serie de medidas entre las que se encuentran “la mejora de la obtención y análisis de inteligencia, la investigación y el desarrollo, y el fortalecimiento de la cooperación internacional”.

Podemos deducir que la Unión Europea sólo desarrolla el segundo pilar “norteamericano”: la “no proliferación”, no llevando a cabo las actividades que los Estados Unidos encuadran dentro de los pilares de “contra-proliferación” y “gestión de consecuencias”. La Unión Europea no ha establecido medidas de “contra-proliferación” del estilo de las implantadas por los Estados Unidos, ni tampoco hace uso, por razones obvias, de la capacidad disuasoria frente a ataques de Estados “hostiles” que podría proporcionar el armamento nuclear del Reino Unido y Francia. Tampoco ha establecido en su estrategia, por el momento, medidas de defensa activa (defensa anti-misil) ni pasiva (protección NBQ de las fuerzas militares y de la población civil) frente a ataques con este tipo de armas, que parecen dejarse a cargo de los propios Estados miembros o de la OTAN (48). En este sentido, la estrategia europea es más parcial y limitada, y también

---

(47) “*National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*”. The White House, Washington, December 2002.

(48) Nótese la expresión “por el momento”. Se están dando pasos para posibilitar una mayor implicación de la Unión Europea. Por una parte, el Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC/ECAP) contempla un grupo de proyecto de “defensa contra misiles balísticos de teatro” (ver GARCÍA ENCINA, CARLOTA “*Headline Goal 2010: ¿se cumplirán las promesas?*”, ARI nº 121/2004 de 12 de julio, Real Instituto Elcano). Por otra, la Constitución Europea, además de la cláusula de solidaridad del artículo I-43 ante un ataque terrorista o una catástrofe natural o de origen humano (entre las que se pudieran encontrar los ataques con armas de destrucción masiva), incluye a la “protección civil” dentro de los “*ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento*” (artículos I-17 y III-284).

menos agresiva, lo que no significa que sea, en los aspectos que desarrolla, necesariamente más infructuosa que la norteamericana.

La Unión Europea viene desempeñando una importante labor para prevenir y resolver los conflictos regionales. En esa labor reviste especial importancia la implantación de una estrategia de prevención de conflictos y la adopción de medidas concretas para intentar resolver determinados conflictos, o al menos mitigar los daños que producen, especialmente en los Balcanes y Oriente Medio. Así mismo, la Unión Europea ya ha llevado a cabo dos operaciones militares: una en Macedonia (operación *Concordia*) y la segunda en la República Democrática del Congo (operación *Artemisa*).

La Unión Europea dispone de un abanico muy amplio de instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis, de naturaleza político-diplomática, económica y militar. La política comercial, los acuerdos de asociación y cooperación, la ayuda al desarrollo, los programas de cooperación económica y técnica o la ayuda humanitaria, el diálogo político, los instrumentos diplomáticos y la cooperación con los socios internacionales y las organizaciones internacionales son ejemplos de estos instrumentos. El desarrollo de la Fuerza Rápida Europea, como consecuencia del Objetivo General de Helsinki, con misiones en todo el espectro de la gestión de crisis, desde prevención de conflictos hasta consolidación de la paz en misiones de estabilización post-conflicto, ha permitido a la Unión Europea dotarse también de una importante gama de instrumentos militares de gestión de crisis. Esto le permitirá desempeñar un papel, todavía de mayor relevancia, a la hora de hacer frente a la amenaza que suponen los conflictos regionales. La próxima intervención militar de la Unión Europea (operación *Althea*), sustituyendo a la OTAN en Bosnia-Herzegovina, supondrá la mayoría de edad de esos instrumentos.

No obstante, la estrategia europea pone el énfasis en la prevención de conflictos más que en la gestión de crisis (“*debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas*”). Ello implicará, como ya alertaba el *Programa de Prevención de Conflictos Violentos*, aprobado por el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001, que la Unión Europea establezca prioridades políticas para acciones preventivas, mejore su alerta temprana y su coherencia política, fortalezca sus instrumentos de prevención a corto y largo plazo, y construya unos mecanismos de asociación más efectivos con otras organizaciones internacionales.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos dedica su cuarto capítulo a exponer sus deseos de *“trabajar con otros para desactivar conflictos regionales”*, reconociendo las repercusiones de estos conflictos para la estabilidad mundial. Cita expresamente los conflictos israelo-palestino, indo-paquistaní, Latinoamérica (con especial mención a Colombia) y África. Es probablemente la parte de la estrategia “más cooperativa”, al comprometerse a trabajar con las instituciones internacionales y una cantidad importante de países, entre los que cita expresamente a los aliados europeos, Indonesia, México, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Sudáfrica, Nigeria, Kenia y Etiopía. No obstante, el alcance del empeño americano parece limitado. A pesar de comprometerse a invertir tiempo y dinero en construir instituciones y relaciones internacionales que puedan ayudar a gestionar crisis locales cuando éstas surjan, *“Estados Unidos reconoce que debe ser realista sobre su capacidad de ayudar a aquellos que no deseen o no estén preparados a ayudarse a sí mismos”* (49).

#### *Crear seguridad en los países vecinos*

La Estrategia europea de seguridad plantea la conveniencia, cuando no la necesidad, de tener a su alrededor un conjunto de países bien gobernados, con los que poder mantener unas relaciones estrechas y de cooperación. Debemos resaltar el énfasis que el documento pone en el “buen gobierno” y no sólo en la “estabilidad” de estos países. El concepto de “creación de seguridad” en los países limítrofes va mucho más allá del viejo concepto de “cordón sanitario” que servía de colchón frente a zonas de mayor inestabilidad. No es suficiente que los países limítrofes sean estables, tienen que estar bien gobernados en el amplio uso de la palabra. Sólo así será posible establecer una estrecha relación de buena vecindad.

La Unión Europea se transforma así en un foco de proyección de estabilidad a través de la exportación del buen gobierno. Aunque ello es un objetivo a conseguir en toda la sociedad internacional, es en los países vecinos, en razón de su cercanía (y no sólo de su interés), donde la Unión Europea tiene una especial responsabilidad, pues es en esas zonas donde sus instrumentos han de mostrarse más eficaces. Es esa doble perspectiva de “interés” y “responsabilidad” el marco en el que debe interpretarse la frase de *“incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante”*.

---

(49) *“The National Security Strategy of the United States of America”*, p. 9.

La ampliación de la Unión Europea ha sido hasta ahora la mejor estrategia para exportar estabilidad a través del buen gobierno. La integración de 10 nuevos miembros el pasado 1 de mayo, la prevista adhesión de Bulgaria y Rumania en 2007, y la posible de Turquía, deja todavía un cierto recorrido a esa estrategia (50).

Pero donde esa estrategia de estabilidad por medio de la integración ha de rendir sus frutos más importantes es en los Balcanes occidentales, para los que el Consejo Europeo de Salónica, tras declarar “*que formarán parte integrante de la Unión Europea una vez cumplan los criterios fijados*”, aprobó el documento “*Programa de Salónica para los Balcanes occidentales: avanzar en la integración europea*”, inspirado en la experiencia de la ampliación (51). Del éxito de esta estrategia, como el documento Solana reconoce, dependerá la credibilidad de nuestra política exterior. El primer fruto de esta estrategia ya se ha recogido: el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 acaba de reconocer a Croacia el estatuto de país candidato a la adhesión, fijando el inicio de las negociaciones a comienzos de 2005 y poniendo de relieve que ello deberá constituir un acicate para que los demás países de los Balcanes occidentales prosigan sus reformas (52).

Sin embargo, aunque todavía no se hayan definido, la ampliación ha de tener sus límites geográficos, por lo que la estrategia de proyectar estabilidad a través de la integración, tarde o temprano, llegará irremediamente a su fin. Surge así la necesidad de establecer una estrategia marco de relación con los países vecinos que, en principio, no tienen perspectivas a medio plazo de adherirse a la Unión Europea, con objeto de evitar la creación de nuevas líneas divisorias. Entre ellos: los países de la ribera sur del Mediterráneo, la Federación Rusa (que el documento elude mencionar como receptor de estabilidad, considerándolo más como socio estratégico que como beneficiario) y el resto de los países del este europeo. En esta estrategia han de enmarcarse los importantes esfuerzos, de diversa naturaleza, que la Unión Europea viene haciendo desde hace tiempo en este campo.

Debemos destacar, entre estos esfuerzos, los siguientes:

- El proceso de “asociación euro-mediterránea” iniciado en Barcelona en noviembre de 1995, establecido entre los Estados miembros de la UE con 12 países vecinos del

---

(50) “*Continuing Enlargement*”. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey. COM (2003) 676 final, de 25-11-2003.

(51) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, párrafos 40-41.

(52) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004, párrafos 31-37.

Mediterráneo, propició la conclusión de importantes Acuerdos de Asociación. Este proceso tiene tres vertientes: “asociación política y de seguridad”, “asociación económica y financiera” y “asociación en materia de asuntos sociales, culturales y humanos”. Este proceso sirvió de base para la elaboración de la Estrategia Común del Consejo Europeo para la región mediterránea, aprobada en Santa María da Feira el 19 de junio de 2000 (53).

- El apoyo a un proceso de paz árabe-israelí dirigido hacia la coexistencia pacífica de dos Estados, materializado en el co-patrocinio de la llamada “Hoja de Ruta para Oriente Medio”.
- Los Acuerdos de Asociación y Cooperación en vigor con Rusia (1997), Ucrania (1998) y Moldavia (1998) (el Acuerdo con Belarús, aunque negociado, no entró en vigor debido a los retrocesos democráticos en esa república) y las estrategias comunes definidas para las relaciones con los dos primeros países (54), aprobadas en 1999. Estas estrategias tienen como objetivos: apoyar la instauración en esos países de una democracia estable, abierta y pluralista, en la que impere el Estado de Derecho, que sirva de base a una economía de mercado eficiente y estable; mantener la estabilidad y la seguridad en Europa y en el mundo; y, establecer una cooperación más intensa y eficaz en diversos campos.
- La dimensión norte (*the northern dimension*) que desde 1997 busca evitar nuevas líneas divisorias en el nordeste de Europa, estrechando la cooperación entre la Unión Europea, los Estados entonces en proceso de adhesión (Polonia y las tres repúblicas bálticas) y el noroeste de Rusia (incluido el enclave de Kaliningrado). La cooperación abarca diversos campos relacionados con el medio ambiente, la seguridad nuclear, la energía, la infraestructura, negocios, justicia y asuntos de interior, desarrollo social y otros.
- Diferentes programas de asistencia, entre los que destaca el TACIS, del que se benefician 12 Estados de Europa Oriental y Asia Central.

---

(53) Estrategia Común del Consejo Europeo de 19 de junio de 2000 para la región mediterránea (2000/458/PESC). Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 22.07.2000 (pp. 183/5-183/10).

(54) Estrategia Común de la Unión Europea de 4 de junio de 1999 sobre Rusia (1999/414/PESC). (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 24.06.1999, pp. 157/1-157/9). Estrategia Común del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 1999 sobre Ucrania (1999/877/PESC). (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 23.12.1999, pp. 331/1-331/9).

Esa estrategia marco que dé coherencia a las relaciones de la Unión Europea con sus países limítrofes, y a cuya necesidad nos hemos referido, comenzó su andadura con la iniciativa lanzada en marzo de 2003 por la Comisión Europea denominada *“Europa más amplia - Vecindad: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur”*, destinada a 14 países: Rusia, Ucrania, Belarús y Moldavia, en el este; en el sur, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez.

La finalidad de la nueva estrategia es aportar un marco de relación que fomente la buena vecindad y la cooperación, pero sin la perspectiva a medio plazo de la adhesión de estos países a la Unión Europea. Se buscan dos objetivos en la relación con nuestros vecinos que enmarcan una política de “cooperación condicional”: *“cooperar para reducir la pobreza y crear un área de prosperidad y valores compartidos basados en una integración económica más profunda, relaciones políticas y culturales más intensas, mejorar la cooperación transfronteriza, la responsabilidad compartida para la prevención de conflictos”* y *“condicionar la oferta de la UE de beneficios concretos y relaciones preferenciales dentro de un marco diferenciado que responda al progreso realizado por los países socios en la reforma política y económica”* (55).

La política de vecindad de la Unión Europea ha recibido un espaldarazo con otra iniciativa de la Comisión *“European Neighbourhood Policy. Strategy Paper”* de 12 de mayo de 2004, respaldada por el Consejo de la UE de 14 de junio, que concreta las medidas de la anterior iniciativa mediante la formulación posterior de Planes de Acción individualizados. El nuevo documento establece que la política de vecindad europea pretende *“compartir los beneficios de la ampliación de la Unión Europea de 2004 con los países vecinos para fortalecer su estabilidad, seguridad y bienestar”* y está diseñada para *“impedir el surgimiento de nuevas líneas divisorias entre la Unión Europea ampliada y sus vecinos y ofrecerles la oportunidad de participar en varias actividades de la UE, a través de una mayor cooperación política, económica y cultural”* (56).

La eventual adhesión de Turquía nos generará nuevos vecinos y nos acercará a zonas de gran inestabilidad, en especial el sur del Cáucaso. De ahí que la Comisión, propusiese, en mayo

---

(55) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *“Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”*. COM (2003) 104 final. Bruselas, 11.3.2003, p. 9.

(56) Communication from the Commission: *“European Neighbourhood Policy. Strategy Paper”*. COM (2004) 373 final. Bruselas, 12.5.2004, p. 3.

de 2004, que los tres Estados transcaucásicos (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), que gozan desde 1999 de acuerdos de Asociación y Cooperación, fuesen incluidos por derecho propio en la política de vecindad de la Unión Europea. La Estrategia de Seguridad ya indicaba que “*debemos tomarnos desde ahora un interés mayor y más activo en los problemas*” de esa región.

La política de vecindad basada en una estrategia de “cooperación condicional” con nuestros vecinos es especialmente beneficiosa para los Estados frontera de la Unión, entre los que se encuentra España, que podrá ampararse en ella para favorecer unas relaciones de mayor cooperación y estabilidad con nuestros vecinos del sur.

#### *Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz*

La Estrategia Europea de Seguridad defiende que la seguridad y la prosperidad dependen de un multilateralismo eficaz. Como otras veces, la Unión Europea hace de la necesidad virtud y convierte una aparente debilidad (la dificultad, cuando no impotencia, de ejercer una acción unilateral en el mundo actual) en la razón de su fuerza, al basar precisamente su seguridad y prosperidad en una acción concertada con sus Socios y el conjunto de las Organizaciones Internacionales, en especial la Organización de las Naciones Unidas. La aplicación concreta de la Estrategia en este ámbito todavía ha de ser definida.

En este campo, como en los otros, la Comisión Europea ha tomado la iniciativa y, entre los Consejos Europeos de Salónica y Bruselas, emitió una comunicación bajo el título “*La Unión Europea y las Naciones Unidas: La elección del multilateralismo*” (57). En este documento, la Comisión realiza propuestas para que la Unión y sus Estados miembros colaboren con Naciones Unidas para “*avanzar hacia el objetivo compartido de lograr un gobierno mundial más efectivo y de fortalecer la arquitectura del sistema multilateral*”.

Sin embargo, queda por definir interna y profundamente cuál ha de ser el papel de la Unión Europea en sus relaciones con la ONU, para que, además de ser el principal contribuyente, sea también un miembro (o, mejor dicho, un conjunto de miembros) más influyente. Surgirán así espinosos asuntos, todavía sin solución a la vista, como la posible actuación de los Estados

---

(57) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “*The European Union and the United Nations*”. COM (2003) 526 final. Bruselas, 10.9.2003.

miembros del Consejo de Seguridad, permanentes o no, en defensa de las posiciones de la Unión. Circunstancias como la de la crisis de Iraq en la que la Unión Europea, aún teniendo a cuatro de sus miembros en el Consejo de Seguridad, desempeñó un papel irrelevante, no invitan ciertamente al optimismo.

En cualquier caso, debemos señalar que la misma estrategia de “cooperación condicional” que la Unión Europea aplica en las relaciones con sus vecinos, basada en la fe en los efectos benéficos de la democracia y el buen gobierno para la estabilidad y la seguridad, pretende aplicarla en sus relaciones con el resto de la comunidad internacional (*“La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados”*). Pero esta vez, la Unión Europea no asume el papel protagonista, sino que pretende aportar a la ONU los medios necesarios para que esta Organización pueda cumplir con su cometido y actuar con eficacia, haciendo de ello una prioridad europea.

Además de esa intención de resolver los problemas de seguridad a través de la “cooperación condicional”, la Estrategia no descarta el empleo de medidas coercitivas, al indicarnos que debemos *“estar dispuestos a actuar cuando se vulneren las normas”* de las organizaciones, regímenes y tratados internacionales destinados a hacer frente a las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales. No se ha incluido una referencia al recurso al uso de la fuerza sólo en el caso de una resolución del Consejo de Seguridad (el precedente de Kosovo habrá tenido mucho que ver en ello), pero proclama *“la responsabilidad fundamental —que el Consejo de Seguridad tiene— para mantener la paz y la seguridad internacionales”*, como, por otra parte, establece la Carta de Naciones Unidas y reconoce el tratado de Washington.

Es precisamente el papel central que la Estrategia europea reconoce a la Organización de Naciones Unidas, y especialmente a su Consejo de Seguridad, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales donde reside la principal diferencia con la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana en este campo. La Estrategia norteamericana, aunque asigna un importante papel a las alianzas y coaliciones, en particular a la Alianza Atlántica, no concede prácticamente ninguna relevancia a las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad. De hecho sólo realiza referencias directas a esta Organización en el campo del desarrollo económico

y de la guerra contra el SIDA (58). Otras diferencias devienen, por ejemplo, del diferente tratamiento otorgado a la Corte Penal Internacional que a la Unión Europea “*interesa seguir desarrollando*”, mientras que Estados Unidos afirma “*que su jurisdicción no se extiende a los americanos y que no la aceptan*” y que “*trabajarán para evitar que tal Corte no interfiera en sus esfuerzos para cumplir con sus compromisos de seguridad global y proteger a los americanos*” (59).

Por otra parte, extraña la escasa atención que la Estrategia europea dedica a la OTAN, calificándola únicamente de “*una importante expresión de las relaciones transatlánticas*”. Por el contrario, la estrategia americana utiliza sus siglas catorce veces (por sólo cuatro la europea) y la califica como “*el sostén de la seguridad transatlántica e intereuropea*” (60). Escaso reconocimiento en una estrategia de seguridad para una organización que el propio Consejo Europeo considera que “*sigue siendo para sus miembros (casi todos europeos) la piedra angular de la defensa colectiva*” (61). Quizá podamos encontrar la causa en la necesidad de establecer un consenso con los Estados Europeos “*neutrales*” y “*no alineados*” y la situación de división europea respecto a la política estadounidense sobre Iraq, telón de fondo de la elaboración de la estrategia europea.

Sin embargo, una ausencia es la que llama más poderosamente la atención. En la amplia lista de organizaciones e instituciones que este apartado de la Estrategia menciona (ONU, OMC, OTAN, OSCE, Consejo de Europa, ASEAN, MERCOSUR, Unión Africana y Corte Penal Internacional), no ha tenido cabida la Unión Europea Occidental (UEO) que durante tiempo fue considerada el componente defensivo de la Unión Europea. Su estado de desactivación (o más bien de hibernación) no debía ser razón suficiente para escamotear una referencia a la única organización genuinamente europea en la que reside un compromiso de defensa colectiva. Si tenemos en cuenta que el autor del documento es también y todavía Secretario General de la UEO, se nos antoja que el olvido difícilmente puede ser inconsciente. Sin embargo, es

---

(58) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). Document A/1824, 49<sup>th</sup> session, 4 June 2003, “The United States national security strategy and its consequences for European defence”, p. 8.

(59) “*The National Security Strategy of the United States of America*”, p. 31.

(60) “*The National Security Strategy of the United States of America*”, p. 25.

(61) Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Helsinki sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa el 10 y 11 de diciembre de 1999. Anejo IV. Informes de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre “*El refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*” y sobre “*La gestión no militar de crisis de la Unión Europea*”.

clarificador del nulo contenido del “componente defensivo” (que no del “instrumento militar”) de la estrategia europea de seguridad.

### **Implicaciones Estratégicas para Europa**

A diferencia de los Conceptos Estratégicos de la UEO y de la Alianza Atlántica que finalizan su contenido, respectivamente, con apartados dedicados específicamente al instrumento militar, la Estrategia Europea de Seguridad extrae conclusiones para todos los instrumentos de seguridad que la Unión Europea tiene a su disposición.

El documento defiende que la Unión Europea debe ser más activa en la prosecución de sus objetivos estratégicos empleando todos los instrumentos a su disposición, siendo capaces de actuar antes de que la situación en los países a nuestro alrededor se deteriore. Ya hemos comentado con anterioridad el carácter diferente, más moderado y limitado, de las “intervenciones preventivas” de la Unión Europea en relación con las previstas en la Estrategia de Seguridad norteamericana. También lo hemos hecho respecto a la responsabilidad asumida por la Unión Europea de apoyar a la ONU.

Hasta hace poco, las intervenciones de la Unión Europea se habían limitado con notable éxito al empleo de instrumentos civiles, especializándose en la reconstrucción económica y, en menor medida, en el apoyo policial, además de sus ímprobos esfuerzos diplomáticos. El año 2003 será considerado como un año clave en la actividad de la Unión Europea en el empleo de los instrumentos militares en la gestión de crisis. Las ya citadas operaciones en Macedonia (en aplicación de los acuerdos de cooperación con OTAN) y en la República Democrática del Congo (de forma autónoma, en aplicación del concepto de Nación-Marco y en apoyo a Naciones Unidas) constituyeron un ensayo de laboratorio para demostrar que los instrumentos militares están preparados, con sus conocidas limitaciones, para asumir mayores responsabilidades cuando exista voluntad política en el seno de la Unión. La futura operación en Bosnia-Herzegovina pondrá a prueba la voluntad política y la capacidad militar de la Unión Europea, necesarias para desarrollar ese papel más activo que la Estrategia propone, basado en el valor añadido derivado del empleo sinérgico de todos los medios civiles y militares a su disposición.

La Estrategia también defiende que debemos ser más capaces, reforzando la capacidad diplomática, logrando una mayor capacidad para aportar los recursos civiles, antes y después de las crisis, fomentando el intercambio de inteligencia y, especialmente, fortaleciendo el instrumento militar. Analizaremos especialmente esta última cuestión.

Para aumentar la capacidad militar, la Unión Europea está llevando a cabo diferentes actuaciones. Algunas medidas se encontraban ya en estado de implantación en el momento en que el documento vio la luz. Otras son fruto del reciente dinamismo de la Unión (o, mejor dicho, de tres de sus miembros: Alemania, Francia y Reino Unido) en este campo, propiciado, en cierta forma, por la aparición de la Estrategia.

Entre estas medidas, es necesario destacar las siguientes:

- *Incremento de misiones.* La Estrategia defiende la asunción de nuevas misiones por parte de la Unión Europea, que se vienen conociendo por “*misiones Petersberg Plus*”, ya que a las misiones Petersberg habrá que añadir “*las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad*”. Estas nuevas misiones ya se encuentran recogidas en la Constitución Europea, que es un poco más explícita (62). Es lógico pensar que estas nuevas misiones requerirán nuevas capacidades.
- *Incremento de las capacidades de planeamiento,* mediante el establecimiento, en el seno del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, de una célula de planeamiento con componentes militares y civiles (63), que realizará el seguimiento de las situaciones de crisis, proporcionando así una capacidad de alerta temprana (tan necesaria para la actuación preventiva) y permitirá el desarrollo de las actividades iniciales del planeamiento estratégico militar ante una operación determinada, y el establecimiento de una pequeña

---

(62) El párrafo 1 del artículo III-309 (de acuerdo con el documento CIG 87/04) establece que: “*las misiones ... en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio*”.

(63) Su constitución fue aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003 (Conclusiones de la Presidencia, párrafo 89). Documento anejo “*European Defence: NATO/EU consultation, planning and operations*”.

célula de la UE en el Cuartel General del Mando Estratégico para Operaciones (SHAPE) de la OTAN.

- *Incremento de las capacidades “operativas”*. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), reunido el 19 de mayo de 2003, declaró que la UE dispone de una capacidad operativa en toda la gama de las tareas de Petersberg, limitada y condicionada por ciertas deficiencias, que afectan principalmente a las misiones más exigentes en cantidad de fuerzas e intensidad del combate. Estas limitaciones para alcanzar el Objetivo General de Helsinki, materializado en el catálogo de capacidades necesarias (*Helsinki Headline Catalogue, HHC*) pueden solventarse, entre otras formas, mediante una nueva fase del *Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC/ECAP)*, en la que España está formando parte de manera decidida. En el capítulo V de este Cuaderno de Estrategia se analiza en detalle el proceso de obtención de capacidades militares.
  
- *Incremento de la capacidad “industrial y tecnológica”*, mediante la creación de una “agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento”. Esta agencia será un instrumento fundamental para el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica, actual y futura, de la defensa europea y la creación de un mercado europeo competitivo en este campo (64).
  
- *Incremento de la cooperación con la OTAN*, a través de los llamados Acuerdos “Berlín plus”, que costaron casi tres años negociar (1999-2002), pero que hoy son una fructífera realidad. En los capítulos II y IV se analiza, desde diferentes perspectivas, el alcance de los citados acuerdos.

Además, la Estrategia demanda una mayor coherencia, tanto entre los distintos instrumentos y capacidades que la Unión tiene a su disposición, como entre las acciones exteriores de los Estados miembros. Muchos de los planes, estrategias específicas y medidas concretas a las que nos hemos referido a lo largo de este capítulo apuntan en esa dirección.

---

(64) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, párrafo 65. La creación de la citada agencia aparece recogida en el párrafo 3 del artículo I-41 de la Constitución (documento CIG 87/04).

La Estrategia es tímida, o prudente, a la hora de hacer suyas algunas de las propuestas realizadas por la Convención en el proyecto de Constitución y mantenidas en el texto definitivo aprobado por la Conferencia Intergubernamental, como son la figura del “Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión” (al frente de la Política Exterior y de Seguridad Común) (65), la creación de las “delegaciones de la Unión” en terceros países y ante las organizaciones internacionales (que asumirán, bajo la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores y en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, la representación de la Unión) (66) o la creación de un “servicio europeo de acción exterior” (para asistir al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión) (67). Tampoco tiene cabida entre sus iniciativas el establecimiento, en similitud a la UEO, de un Consejo de la Unión Europea de Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, cuya necesidad es recomendada, entre otros, por la Asamblea de la Unión Europea Occidental (68).

Por último, la Estrategia señala la necesidad de colaborar más con nuestros socios, estableciendo, sin mencionarlo, dos niveles de cooperación. Distingue entre un socio “global”, los Estados Unidos, cuya asociación es enmarcada en unas “insustituibles” relaciones transatlánticas (*“la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo”*), y una asociación estratégica de carácter regional con actores muy importantes, pero secundarios en la escena internacional: Japón, China, Canadá y la India. Rusia claramente englobada en el segundo grupo por el borrador de Salónica, es situada, en el documento final, en una posición intermedia entre Estados Unidos y los “actores regionales”, resaltando así la importancia de su asociación estratégica para nuestra seguridad y prosperidad.

En las relaciones transatlánticas, el objetivo de la Unión es *“una asociación eficaz y equilibrada con los Estados Unidos”*, *“lo que constituye un motivo adicional para que la UE siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia”*. Aquí surge el debate de cómo hacer ese vínculo transatlántico “más equilibrado”, de forma que Estados Unidos acceda a compartir el liderazgo, además de pretender compartir las cargas. Algunos piensan que con sólo mejorar las

---

(65) Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (documento CIG 87/04), artículo I-28.

(66) Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (documento CIG 87/04), artículo III-328.

(67) Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (documento CIG 87/04), artículo III-296.

capacidades es suficiente. Otros piensan que únicamente adquiriendo una capacidad europea “autónoma” de toma de decisiones y actuación en el campo de la seguridad y de la defensa es posible una asociación transatlántica genuina (69). La necesidad de esa capacidad “autónoma” forma parte de la política de la Unión desde el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, que, en referencia a las misiones *Petersberg*, declaró: “*La Unión 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, sin perjuicio de la actuación de la OTAN*” (70).

El Secretario General y Alto Representante no contempla dentro de las “implicaciones estratégicas para Europa” nada en relación con la defensa europea. No hay referencia alguna a la necesidad de mejorar las capacidades defensivas para fortalecer el pilar defensivo de la Alianza Atlántica, ni a la conveniencia o necesidad de mantener un compromiso de defensa colectiva, autónoma o no, entre los Estados miembros de la Unión Europea, bien sea mediante la incorporación plena de este compromiso a la Constitución o haciendo uso de la posibilidad de cooperación estrecha que proporcionaba el proyecto elaborado por la Convención. El necesario consenso probablemente haya obligado a mantener a la defensa ausente del documento, lo que permite albergar dudas de la propia consistencia de la estrategia elaborada. Extraña seguridad ésta, que para su implantación no hace necesaria ni siquiera la mención a la necesidad o no de un componente defensivo.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

### **Necesidad de desarrollo de la estrategia**

La Estrategia es un marco en el que han de desenvolverse las actividades de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad, que ha de ser desarrollada para dotarle de efectos prácticos. Como reconoce el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003) son necesarias

---

(68) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). Recommendation 733, on a European strategic concept – defence aspects, adopted unanimously by the Assembly without amendment on 1 December 2003 (6<sup>th</sup> sitting).

(69) Assembly of Western European Union (The Interparliamentary European Security and Defence Assembly). “*A European strategic concept – defence aspects*”, document A/1841, 1 December 2003, p. 24.

(70) Declaración del Consejo Europeo celebrado en Colonia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa (junio de 1999).

propuestas concretas para su aplicación con objeto de “*extraer todas las consecuencias de estas orientaciones estratégicas e incorporarlas a todas las políticas europeas pertinentes*”. Ese trabajo comenzará por las áreas que el Consejo Europeo ha juzgado más urgentes: “un multilateralismo eficaz centrado en las Naciones Unidas”, “la lucha contra el terrorismo”, “una estrategia para la región del Oriente Próximo” y “una política de conjunto para Bosnia y Herzegovina” (71).

### **Una Estrategia producto del consenso**

El documento Solana no contiene probablemente la estrategia ideal que cualquiera de nosotros desearía para la Unión Europea, pero tiene la gran virtud de que, al no ser rechazada por ningún Estado miembro, ha sido aceptado por todos.

En la búsqueda del consenso, habrán tenido que admitirse concesiones, realizarse renunciaciones y construirse ambigüedades calculadas, para acomodar visiones de la seguridad tan diferentes como la de los Estados miembros de la OTAN, más partidarios en teoría de utilizar los medios militares para satisfacer los intereses de seguridad, o las de los todavía identificados por algunos como “neutrales” o “no alineados”, siempre vigilantes para evitar una “militarización” de la acción exterior de la Unión. También fue necesario lograr el consenso entre los Estados OTAN divididos entre los partidarios de dar primacía al vínculo transatlántico, anclando firmemente la construcción de la defensa de la Unión Europea en la Alianza Atlántica, y los defensores de un mayor grado de autonomía frente a los Estados Unidos.

Y esa es su gran virtud. Haber superado las distintas visiones estratégicas de los distintos miembros mediante un esfuerzo integrador que ha convertido lo que podía haber sido un exiguo “común denominador” de las estrategias de los Estados miembros en un documento que contiene suficientes elementos para dar contenido a una acción exterior “europea” más activa, distintiva y comprometida en pro de la seguridad mundial.

### **Un concepto multidimensional y cooperativo de la seguridad**

---

(71) Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003, párrafo 85.

El concepto de seguridad de la Unión está basado en un reconocimiento de su carácter multidimensional, en la utilización de todos los instrumentos puestos a su disposición para alcanzarla, en cooperación con el resto de los actores de la sociedad internacional, en un sistema multilateral eficaz.

La Estrategia de Seguridad se construye sobre el reconocimiento del carácter multidimensional de la seguridad, que ya no está marcada únicamente, como en los tiempos de la Guerra Fría, por su componente defensivo, ni son los medios militares las únicas herramientas para satisfacer los intereses de seguridad. En el mundo de hoy, la seguridad ha de entenderse de una manera global, abordando sus aspectos políticos, militares, sociales, económicos, humanitarios y medioambientales.

Por otra parte, la seguridad ya no se entiende como un “juego de suma cero”, en el que la seguridad que se adquiere es siempre a costa de disminuir la de un adversario real o potencial. La seguridad se presenta así como un “juego de suma variable” en el que todos los actores de la sociedad internacional pueden ver como aumenta su seguridad si los problemas se abordan a través de la cooperación.

Es en este concepto de seguridad en el que la Unión Europea puede desempeñar un papel distintivo debido a que dispone de una gama completa de instrumentos de acción exterior (militares, políticos, diplomáticos, económicos, sociales, humanitarios, etc.) como no dispone ninguna otra organización internacional. La OTAN, aún reconociendo el carácter multidimensional de la seguridad y las oportunidades que la nueva situación internacional presenta para abordarlo (72), se ve limitada para hacerlo debido a que los instrumentos de los que dispone son exclusivamente de naturaleza política militar. La OSCE, bien equipada conceptualmente (73), tiene grandes dificultades para poner en práctica su concepto de “seguridad cooperativa”, debido al escaso apoyo real de sus Estados miembros por falta de una verdadera voluntad política de utilizar esta organización. La Unión Europea guarda un razonable equilibrio entre voluntad política y el amplio abanico de los instrumentos puestos a disposición

---

(72) El Concepto Estratégico OTAN de abril de 1999 establece en su párrafo 25 que *“la Alianza está comprometida con un enfoque amplio de la seguridad, que reconoce la importancia de los aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales, además de la dimensión indispensable de defensa”*.

(73) En la Carta sobre la Seguridad Europea (Estambul, noviembre 1999), la OSCE adopta un concepto de seguridad en el que se pretenden abordar todas las dimensiones de la seguridad (político-militar, humana, económica y medioambiental) en cooperación con las demás organizaciones internacionales.

que le pueden permitir actuar con más decisión para implantar un concepto amplio de seguridad en el mundo de hoy, en especial fortaleciendo el papel de las Naciones Unidas en ese empeño.

### **Multilateralismo global, liderazgo regional**

La Unión Europea defiende la necesidad de basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz centrado en la Organización de Naciones Unidas, en cooperación con el resto de las organizaciones internacionales y actores globales, y con una especial dedicación a la asociación estratégica con Estados Unidos. La consolidación y el respeto al derecho internacional (estando dispuestos a actuar cuando se vulneren sus normas), el papel central de Naciones Unidas y la creación de Estados democráticos bien gobernados se constituyen en la receta a aplicar en ese empeño.

La responsabilidad y ¿por qué no decirlo? el interés conducen a la Unión Europea a pretender ejercer un cierto liderazgo de la estabilidad de sus Estados vecinos. Para ello tendrá que aplicar, si cabe con mayor intensidad, la política de “cooperación condicional”: una cooperación ventajosa a cambio de reformas y buen gobierno, ahora que la estrategia de proyección de estabilidad mediante la integración llega necesariamente a su fin.

### **Estrategia preventiva y consolidación de la paz**

El Documento persigue a la vez una mayor implicación de la Unión en la prevención de conflictos con la intención de evitar las crisis, o atajarlas desde sus primeros momentos. Para ello es necesario mejorar las capacidades de alerta temprana y de reacción rápida, militar y civil, a su disposición. Es siempre más eficaz una estrategia “preventiva” que una “reactiva”. No se hace necesario reiterar el diferente concepto que el “compromiso preventivo” (*preventive engagement*) de la estrategia europea tiene respecto a la acción (militar) preventiva (*preemptive action*) de la estrategia norteamericana.

Como reconoce la Estrategia, si es necesario actuar antes de que las crisis se produzcan, también lo es aplicar todos los recursos civiles y militares para que la “situación de no guerra” en la que desembocan la mayoría de las operaciones de paz, se transforme en una situación de paz

consolidada e irreversible. No consiste únicamente en disponer de los medios, sino en emplearlos con eficacia y de una manera coherente dentro de una estrategia general.

### **Fortalecimiento del instrumento militar**

La Estrategia propone medidas destinadas al fortalecimiento del instrumento militar para la gestión de crisis, que refuerzan el proceso iniciado en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999. Con la capacidad y la voluntad política de emplear ese instrumento, se pone fin al debate sobre la condición de “potencia civil o militar” de la década de los ochenta. Nadie pone en duda la necesidad de que la Unión Europea se dote de un instrumento militar acorde con sus deseos de actuar como un actor global en la escena internacional. Pero el poder militar es visto como un medio más dentro del abanico que la Unión tiene a su disposición: ni es el único ni el primero en esa lista. La Unión Europea se sitúa así a medio camino entre Marte y Venus (74) de Robert Kagan.

### **Carencia de dimensión defensiva**

La Unión Europea, al incluir únicamente entre las misiones de su Política Seguridad y de Defensa las “misiones Petersberg”, renunció a incorporar el acervo proveniente del artículo V del Tratado de Bruselas modificado de 1954 de la Unión Europea Occidental (UEO) que contenía (y contiene) una cláusula de compromiso de defensa colectiva entre sus Estados miembros. Así las cosas, la defensa militar del territorio de los Estados miembros no es responsabilidad de la Unión Europea, sino de la OTAN y de la, otra vez durmiente, UEO.

De esta forma, conceptos básicos preeminentes de las Estrategias de Seguridad de cualquier Estado u organización política-militar como son “Disuasión” y “Defensa” permanecen ausentes en la Estrategia Europea de Seguridad. El campo de actuación del instrumento militar se reduce a las misiones Petersberg ligeramente incrementadas que si bien atienden a las circunstancias más probables de su actuación, no contemplan las más peligrosas.

---

(74) GNESSOTO, NICOLE: “*European strategy as a model*”. Newsletter nº 9, January 2004. Institute for Security Studies.

El documento evita entrar en esta cuestión indicando que *“las agresiones de gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables”*. Si bien esa afirmación parece completamente cierta en las circunstancias actuales, no lo es menos, como la crisis del Perejil demostró, que agresiones de menor escala no son imposibles y que, tras la reciente incorporación de 10 Estados miembros, la prevista de Bulgaria y Rumania y las previsibles de Turquía y Croacia, las circunstancias defensivas de seguridad no serán ya las mismas.

La Constitución Europea ha incorporado en su versión definitiva una cláusula de defensa mutua entre “todos” los Estados miembros (75), al contrario que el proyecto de la Convención que la materializaba a través de una “cooperación más estrecha” de carácter voluntario (76). No obstante, el precio pagado para lograr la “generalización” de la cláusula ha sido su “limitación” o “suavización” con objeto de eliminar los recelos de los Estados más “atlantistas”. La Constitución reconoce que la OTAN *“seguirá siendo para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”*.

Con todo, no debemos minusvalorar la importancia de esta disposición. Para España, porque otorga un compromiso de defensa colectiva para las ciudades de Ceuta y Melilla que no proporcionan los tratados de la OTAN y UEO. Para la propia Unión Europea, porque es un paso hacia la incorporación progresiva de la dimensión defensiva a su seguridad. Sin ese componente defensivo, cualquier estrategia de seguridad que se predique será incompleta, limitada o vicaria de las de otros Estados u organizaciones internacionales.

---

(75) Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (documento CIG 87/04), artículo I-41, párrafo 7.

(76) Convención Europea: Proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, de 18 de julio de 2003, art. I-40, párrafo 7.