



TESIS DOCTORAL

LA COOPERACIÓN COMPETITIVA. HACIA UN SISTEMA DE GOBERNANZA GLOBAL.

Fernando Javier Ponz Cantó

Licenciado en Ciencias Políticas

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Director: FERNANDO AMÉRIGO CUERVO-ARANGO

Codirectora: CLARIBEL DE CASTRO SÁNCHEZ

Tutora: ALICIA GIL GIL

2015



TESIS DOCTORAL

LA COOPERACIÓN COMPETITIVA.

HACIA UN SISTEMA DE GOBERNANZA GLOBAL.

Fernando Javier Ponz Cantó

Licenciado en Ciencias Políticas

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

Director: FERNANDO AMÉRIGO CUERVO-ARANGO

Codirectora: CLARIBEL DE CASTRO SÁNCHEZ

Tutora : ALICIA GIL GIL

2015

A mi madre, María, que me enseñó lo más importante.

PRÓLOGO: LA COOPERACION COMPETITIVA

La idea de esta Tesis nació en 2008 cuando me encontraba trabajando para el *Foreign Office* británico en Londres, puesto a disposición de ese Ministerio por la Unión Europea, en el marco de un nuevo programa destinado a preparar el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. La Comisión Europea había tomado la delantera, organizando este programa de intercambios que debería permitir un mejor conocimiento mutuo entre los futuros miembros diplomáticos del Servicio y las Instituciones Europeas.

En ese Ministerio descubrí cómo modestas iniciativas podían, con trabajo y cooperación entre los europeos, fructificar mucho más allá de las previsiones más optimistas. Pero también cómo los mejores proyectos podían descarrilar por la falta de confianza mutua. En Londres viví asimismo la crisis provocada por el "no" irlandés, que llevó a un riesgo real de colapso del aún no nato Tratado. Eran los días en que el semanario "*The Economist*" proclamaba: "*Just Bury It*", "entiérrenlo", refiriéndose al Tratado, que ilustraba como un pajarillo muerto en su portada¹. Sin embargo el Tratado superó todas las dificultades², incluyendo los ataques de último

¹ *The Economist*, 19 de Junio 2008.

² Es importante recordar que este resultado coincidió con el debate de ratificación en el Reino Unido y que el gobierno tomó la políticamente valerosa decisión de completarlo a pesar de la enorme presión ejercida por la opinión mayoritariamente euroescéptica. En las circunstancias de ese momento, un simple retraso en la ratificación británica habría sin duda alguna terminado con el nuevo Tratado.

minuto del euro-escéptico Presidente de turno de la propia Unión Europea³, y entró finalmente en vigor en Diciembre del 2009. Es decir, nada menos que una década después del comienzo de su preparación.

Uno de los puntos que recibió más atención desde un principio, justificadamente, fue la profunda transformación de las relaciones exteriores de la Unión Europea que el Tratado introdujo. O mejor dicho, los Tratados puesto que son dos: el Tratado de la Unión Europea, y el Tratado sobre su funcionamiento. Ambos contienen sus principales disposiciones sobre Política Exterior en su quinta parte: Título V y Parte Quinta, respectivamente. Pero hay también múltiples disposiciones que conciernen las relaciones exteriores enterradas en muchas otras secciones de los Tratados – incluyendo los a menudo olvidados Protocolos y Declaraciones anexos.

La tarea de apreciar la magnitud de los cambios sociales y políticos es probablemente más difícil para aquellos que los viven que para quienes los verán en el futuro desde una perspectiva más lejana. Pero no cabe duda de que el cambio es histórico, y se sitúa en un nuevo paradigma global en las relaciones internacionales. La Comunidad Europea ya no existe. Los 3 pilares desaparecen. La Troika Comunitaria ya no existe. La Unión tiene ahora personalidad jurídica, un Presidente permanente y una Ministra (sin el nombre, eliminado a petición del Reino Unido) para la Política Exterior.

³ Se da la circunstancia de que la República Checa ejercía la Presidencia de la UE durante el primer trimestre de 2009.

Sin embargo, las consecuencias a largo plazo de estos cambios son todavía inciertas. Los Tratados dejan todas las decisiones importantes abiertas a la negociación posterior entre los Estados Miembros, La Comisión y el Parlamento Europeo. Y las interpretaciones de hoy son completamente divergentes, y van desde los que piensan que los Tratados consagran la re-nacionalización de las Relaciones Exteriores de la UE, hasta quienes piensan que en realidad constituyen un avance hacia una estructura federal europea.

Por el momento es imposible saber quién está en realidad en lo cierto. La respuesta está completamente abierta, y dependerá de las decisiones y de las acciones que se tomen durante los próximos años, que serán seminales para el futuro de la Acción Exterior europea. ¿Hablará Europa con una sola voz, firme y decidida, en defensa de sus principios, valores e intereses? ¿O por el contrario se consagrará definitivamente como un gigante económico y un enano político? Todo puede suceder. Lo que está en juego es enorme. Los valores e intereses de la Unión Europea, el bienestar de sus ciudadanos y la calidad de su contribución a la Paz y el progreso global.

La Nueva Europa -que existe, y no es aquella proclamada en los días sombríos de la Guerra de Irak- posee suficiente vitalidad, creatividad, buena voluntad y energía para sorprendernos positivamente una vez más. Los Tratados no constituyen ninguna garantía de resultado, pero abren una nueva puerta que podrá conducir a una Europa mejor capaz de contribuir a un Mundo más próspero. Que ello suceda dependerá en gran medida del trabajo de todos, incluso de los más alejados del círculo decisorio europeo.

Todo lo anterior implica que *el modelo de integración europeo es sin ninguna duda en este momento la expresión más clara de la dialéctica entre la respuesta neo-nacionalista y la respuesta integradora a los desafíos de la Globalización, y la más avanzada síntesis entre ambos extremos.*

Efectivamente, el impacto global de ese modelo de integración –*la experiencia europea- provoca una aceleración del proceso de reglamentación de las relaciones internacionales*, lo que a su vez conduce a la definición de la disyuntiva principal entre las dos principales opciones que se presentan hoy a la Sociedad Internacional: acelerar la creación de un sistema de cesión de Soberanía a favor de la Gobernanza global, o re-orientar los esfuerzos en curso hacia el terreno más clásico de la cooperación intergubernamental.

Estas premisas e hipótesis, fruto a la vez de la reflexión y de la experiencia personal, constituyeron el punto de partida del presente estudio, que comienza con una reflexión sobre la naturaleza y el momento del proceso de Globalización sin precedentes de nuestro tiempo. Así, la primera parte de mi trabajo demuestra claramente, a mi entender, la existencia de una masa crítica de progreso técnico e intelectual que ha conducido a una globalización sin precedentes, lo que a su vez conlleva la aparición de un nuevo paradigma en las Relaciones Internacionales. Este nuevo paradigma requiere nuevas respuestas, que se articulan en torno a dos alternativas, en términos generales: la evolución hacia un sistema de Relaciones Internacionales basado en la cesión de Soberanía, la interdependencia y buena Gobernanza global, o la involución hacia el sistema de estados-nación post-Westfaliano, con algunas adaptaciones para responder a los desafíos de la

Globalización. Ambas alternativas encuentran fuertes apoyos y también fuertes resistencias. El vigor y el alcance de este proceso de cambio implican la posibilidad de una reacción de fuerza equivalente. En tales circunstancias, un análisis de las causas que han llevado a esta situación, así como de las características y posibles consecuencias del mismo, es fundamental.

Es importante señalar que, a mi entender, la existencia del nuevo paradigma descrito más arriba implica la imposibilidad de retroceder hacia formas más clásicas de Relaciones Internacionales pura y simplemente; hará falta en cualquier caso una adaptación en profundidad.

La Segunda parte del trabajo comienza con un análisis detallado del proceso de integración europea, que es sin ninguna duda la más avanzada experiencia en este terreno, en relación a todo lo que antecede. *La respuesta de Europa a los desafíos y oportunidades de la Globalización contiene ya una masa crítica de lecciones* que nos permiten avanzar hacia la definición de un posible nuevo modelo de relaciones internacionales.

Pero ese modelo está todavía, evidentemente, en formación, con muy notables contradicciones, y ciertas cuestiones clave aún por definir. Entre estas últimas, sobresale sin duda la de *a qué nivel deben situarse los principales mecanismos de representación, y los procedimientos de decisión, de la sociedad Globalizada*. Esta pregunta de importancia capital nos conduce a la última parte. Se trataba de intentar discernir, utilizando las lecciones de las partes precedentes de este estudio, cuál podría ser la respuesta más adecuada a la cuestión capital indicada, o en otras

palabras, en qué punto del *continuum* entre cesión de Soberanía y Cooperación Inter-Gubernamental se podrían situar las nuevas relaciones entre los actores de la Sociedad Global. En este marco, el análisis de la posible aplicación a este problema del concepto político y ético del Contractualismo, y su impacto sobre la Gobernanza global, me resultó de la mayor utilidad y pertinencia. Una reflexión sobre el papel de los Derechos Humanos y del concepto de Alianza de Civilizaciones, más allá de los avatares de su plasmación actual en el sistema de Naciones Unidas, ocupa también un lugar importante en este análisis.

Sobre todas las premisas y reflexiones que anteceden, mis investigaciones me condujeron finalmente a una conclusión sorprendente. La respuesta a la pregunta indicada se situaba claramente en el terreno de la cesión de Soberanía en beneficio de la Gobernanza Global, pero manteniendo muchos de los rasgos de la Inter-gubernamentalidad. Combinaba también un predominio de lógica contractualista combinada con elementos normativos e incluso algunos contractarianistas. Esta síntesis parece ya de hecho funcionar sobre todo en los niveles intermedios de la Globalización y de la Reglamentación supranacional.

Hacía falta pues un nuevo concepto que pudiera expresar esta síntesis entre opciones aparentemente enfrentadas o al menos parcialmente contradictorias. Para poder afrontar este desafío decidí tomar el siempre arriesgado pero interesante camino de acuñar un nuevo término para definir un nuevo concepto: *la Cooperación Competitiva*. Al final de mi trabajo, me parece ésta una expresión que define especialmente bien el tipo de interacción que se está imponiendo, eso sí, con notables altibajos, en el sistema de discusión entre Estados y toma de decisiones en

el seno del sistema más avanzado de Gobernanza regional, es decir a nivel de la Unión Europea. Efectivamente, refleja bien de forma empírica las dinámicas en las que he tenido oportunidad de participar, durante mi labor cotidiana de los últimos veinte años, incluyendo numerosas sesiones de negociación entre Estados Miembros e Instituciones europeas.

Durante el curso de mis investigaciones no identifiqué ocasión alguna en que este neologismo hubiera sido aplicado previamente en el terreno de la Ciencia Política, pero sí en la disciplina - tal vez no tan lejana como parece - de las técnicas de marketing. En este último campo, la Cooperación Competitiva puede definirse como "*la cooperación entre competidores para alcanzar un volumen superior de oportunidades*"⁴, es decir, el modelo de interacción en que los competidores colaboran para alcanzar objetivos comunes. Resulta verdaderamente sorprendente comprobar la facilidad con que este concepto se puede extender y aplicar plenamente al campo de las Relaciones Internacionales.

Evidentemente siempre ha existido este tipo de cooperación, en mayor o menor medida, de forma práctica y sin estar cubierto por una teoría global. Pero se trata justamente de una cuestión de grado, y lo realmente importante en este sentido es el salto cuantitativo que se ha producido en los últimos tiempos. Dicho salto ha sido posible por la emergencia la Globalización (otra cuestión de grado), hecha posible gracias a los nuevos instrumentos y avances técnicos pero también éticos y legales.

⁴ Definición utilizada por *Siemens Enterprise Communications*, pero curiosamente ausente de su sitio web principal, tal vez por precaución frente a posibles malentendidos con las autoridades de Competencia, que pudieran interpretar esa cooperación como una práctica anti-competitiva.

El grado de cooperación alcanzado en este momento nos ha llevado al borde de un cambio cualitativo en las Relaciones Internacionales. Un cambio que se está produciendo ya.

Como resultado final me gustaría que este trabajo pueda convertirse en una modesta contribución a un proceso de Paz y buena Gobernanza global que ya está en marcha, aportando razones que puedan ayudar a identificar las consecuencias respectivas de las diferentes alternativas, ayudando así a identificar la elección que debiera resultar en mejores resultados para la Comunidad Internacional. Es esta verdaderamente una importante disyuntiva, que se plantea por primera vez a los actores de la sociedad global de nuestro tiempo, y que requiere un esfuerzo especial de consciencia, investigación, análisis y toma de decisiones. Este trabajo pretende ser, por lo tanto, una modesta contribución a este importante esfuerzo común.

Quisiera agradecer profundamente su ayuda a todos los innumerables profesionales del Servicio Europeo de Acción Exterior, la Comisión Europea, el Ministerio de Defensa de España, el *Foreign Office* británico y otros Ministerios de Asuntos Exteriores que con su saber y experiencia me han ayudado a ver más claro a través de las sofisticadas redes de los organismos oficiales, políticos y de la sociedad civil que conforman la Seguridad europea y global. Muy en especial quiero expresar mi profundo agradecimiento al profesor Fernando Américo Cuervo-Arango, sin cuyo aliento amistoso e inmejorable orientación esta obra no habría sido posible, así como a la profesora Claribel de Castro Sánchez, y a todos los profesionales y miembros del personal del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de la UNED.

Terminé de realizar este trabajo durante mi transición entre Gran Bretaña y Bélgica, alimentando también esta Tesis con las lecciones que aprendí en el desempeño de mis responsabilidades en la Política de Ampliación de la UE, las Relaciones con África del Oeste, las Relaciones con el Cuba y el resto del Caribe, y las del departamento encargado de Europa en el *Foreign Office* británico. Esas experiencias habrán sin duda dejado una huella en este trabajo, que espero sea positiva, interesante y útil. Porque en último término, como indicaba el poeta Pope, *'de todos los temas Divinos y Humanos, solamente podemos razonar sobre la base de lo que conocemos'*. Y, por extensión, sobre lo vivido.

Por ello, sin duda la huella más profunda será la de la experiencia personal y familiar, y en este caso la de nuestra integración en una nueva sociedad global, y muy en especial la de nuestros hijos Guillermo, Verónica y Silvia María Julia, nacidos en Bélgica, escolarizados en Bulgaria y en el Reino Unido, ciudadanos españoles, franceses y europeos.

Ellos son ya parte de esta nueva comunidad internacional basada en estructuras y modos de actuación distintos de los del pasado, y sin duda mejores.

Londres – Bruselas, 2009 – 2015.

INTRODUCCIÓN

UNA NUEVA RESPUESTA PARA UN NUEVO PARADIGMA

I. La Globalización en nuestro tiempo: la explosión de una constante histórica

Un fenómeno inherente a la sociedad y un salto cuantitativo sin precedentes	24
La dimensión técnica	25
La dimensión política	26
La conclusión ética	27
Conclusión: Un nuevo paradigma	28

II. Impacto en la sociedad internacional: entre Soberanía e Integración

La respuesta integradora	30
La enunciación y reglamentación de los principios fundamentales	31
La Regionalización de la Paz y la Seguridad	33
La respuesta neo-nacionalista	40
La resistencia del Estado-Nación	41
Conclusión: una nueva respuesta global	46

PRIMERA PARTE

EUROPA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

A) LAS COMUNIDADES

I. Una respuesta funcionalista y evolutiva

Europa frente al nuevo paradigma	52
La respuesta europea: liderazgo para la Paz	54
La UE y la seguridad	56
La Política Exterior y de Seguridad Común	61
La Política Común de Seguridad y de Defensa	65
Fuerzas disponibles y operaciones actuales	68
La compleja relación con la OTAN	71
La coordinación con la ONU y las misiones de Paz	72
Otros instrumentos y actuaciones	74

II. Los límites del modelo comunitario

El potencial de los instrumentos actuales	76
El Tratado de Lisboa y el Servicio Europeo de Acción Exterior	77
El contexto: cambio de ciclo Mundial	89
El cambio de ciclo en la Administración de los EEUU	91
La crisis económica mundial	96
Conclusiones	98

B) LA UNIÓN

I. Las asignaturas pendientes

Abordar los problemas globales del siglo XXI	108
Las crisis medioambiental y demográfica	108
Las armas nucleares	113
La lucha contra el terrorismo y sus causas	117
Definir los objetivos de seguridad y defensa de la UE	120
Hablar con una sola voz con los socios de la UE	125
La cooperación con la Alianza Atlántica	126
La Agenda Transatlántica del Siglo XXI	131
Rusia: problema o solución	134
Utilizar los mecanismos existentes	139
Aumentar la cooperación intra-europea	143
Mejorar la coordinación con la OTAN	144
Compartir Inteligencia	147
Mejorar el diseño de los nuevos mecanismos	152
El Tratado de Lisboa, una página en blanco	152

II. Conclusión: Un modelo en formación

La creación de una auténtica Política Común	162
Una necesidad política y económica...	164

... y un imperativo democrático	165
La búsqueda y el mantenimiento de la Paz, razón de ser de la UE	166
La Diplomacia, Seguridad y Defensa europea y la de sus Estados Miembros se refuerzan mutuamente	167
Conclusión global de la Primera Parte	167

SEGUNDA PARTE

LA COOPERACIÓN COMPETITIVA

A) LA REGLAMENTACIÓN GLOBAL

I. El impacto global de la experiencia europea

Impacto sobre las Relaciones Internacionales de las principales potencias.	174
La Cooperación al Desarrollo y el impacto de la experiencia de la UE	182
La ampliación de la UE, ejemplo de cooperación <i>interna</i> bajo una política común	188
La Política de Vecindad, germen de una nueva Europa	193
La Política Comercial Común. La Dimensión externa de las Políticas internas	198
Conclusión	203

II. La reglamentación de las relaciones internacionales

La reglamentación de la economía	205
La reglamentación de las relaciones internacionales	210
El derecho de injerencia	210
La jurisdicción universal	219
La reglamentación de la guerra	226
El problema del incumplimiento de las obligaciones internacionales	230
Modelos de Paz y Seguridad de Siglo XXI	235
Conclusión	241

B) GOBERNANZA GLOBAL Y COOPERACIÓN COMPETITIVA

Contractarianismo y contractualismo	244
Los Derechos Humanos, base fundamental del Contractualismo global	255
¿Hacia una Alianza de Civilizaciones?	263
La Cooperación Competitiva : hacia un sistema de Gobernanza Global	268

PREFACIO

Este trabajo se basa en ciertas hipótesis fundamentales: en primer lugar, la que sostiene que *los cambios radicales y sin precedentes conocidos como 'Globalización' suponen un salto cuantitativo y cualitativo de envergadura suficiente para provocar el surgimiento de un nuevo paradigma en las Relaciones Internacionales*. Este nuevo paradigma supone la creación de un nuevo sistema de Paz y Seguridad global en el siglo XXI.

Se dedica una especial atención al análisis de la respuesta de la Sociedad Internacional a esos cambios, que ocupa toda la gama de opciones situadas entre la respuesta neo-nacionalista y la respuesta integradora, y en especial a la experiencia europea que es en este momento sin duda la más avanzada. La creación misma de las Comunidades Europeas fue posible gracias a este proceso, pero también fue un resultado lógico del mismo. La nueva política de Asuntos Exteriores de la Unión Europea (que incluye la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y de Defensa) será analizada con especial atención por ser una contribución esencial hacia dicho sistema, *constituyendo a la vez una demostración de su existencia, y un catalizador que impulsará el desarrollo de iniciativas similares por parte de otros actores regionales globales, apoyando la Reglamentación de las Relaciones Internacionales*. Esta es otra hipótesis fundamental de este estudio.

El trabajo tendrá pues una parte analítica centrada en las hipótesis a comprobar, seguida de una segunda parte que culminará en un breve número de conclusiones. La hipótesis final a comprobar, que depende de las que preceden, es la que sostiene

que *todo lo anterior ha desembocado en una disyuntiva histórica entre la Gobernanza global o el mantenimiento de un sistema de Relaciones Internacionales básicamente Intergubernamental*. En realidad, se trata de investigar, y si es posible determinar, el área –necesariamente aproximada- del *continuum* entre estas dos opciones dónde se situará la mayor parte del Sistema de Relaciones Internacionales del Siglo XXI.

La tesis de fondo continúa siendo la misma: la cooperación internacional no es un juego de suma cero. En mi trabajo precedente "Más Europa, más seguridad" me centré en explicar este postulado, aplicado solamente a las relaciones exteriores de la UE y a su política de seguridad y defensa. En mi Tesis querría llevar más allá la cuestión y explicar cómo y por qué este principio también se aplica a las relaciones internacionales del siglo XXI en su conjunto. En otras palabras, *la puesta en común de la soberanía entre varios estados y el aumento de su cooperación tiende a resultar en mayores beneficios para todos y cada uno de ellos*. En último término, la reflexión, investigación y análisis reflejado en estas páginas conducirá a la consideración de la Cooperación Competitiva, basada en el contractualismo normativo, como fundamento posible y deseable de un nuevo sistema de Gobernanza Global.

INTRODUCCIÓN

UNA NUEVA RESPUESTA PARA UN NUEVO PARADIGMA

Of God Above or Man Below

What can we reason, but from what we know?

POPE

I. La Globalización en nuestro tiempo: la explosión de una constante histórica

Un fenómeno inherente a la sociedad y un salto cuantitativo sin precedentes

La Globalización es un fenómeno inherente a la sociedad Humana. Allá donde hay sociedad, existe también en mayor o menor medida una tendencia hacia la proyección exterior de los mecanismos y normas de interacción de la misma, y por lo tanto, una tendencia globalizadora.

A lo largo de toda la Historia, esa tendencia ha producido flujos de comunicación, fertilización cruzada e intercambios siempre crecientes, aunque siempre limitados en términos espaciales y temporales, y casi siempre sujetos a los avatares de las diferentes civilizaciones. Pero los progresos tecnológicos posteriores a la Revolución Industrial, acelerados en el Siglo XX con el desarrollo de la energía atómica, los transportes y las telecomunicaciones, han producido un salto cuantitativo sin precedentes. Por supuesto, siempre han existido fenómenos que han afectado al conjunto de una determinada civilización Humana, o incluso varias civilizaciones simultáneamente. Pero la Globalización de nuestros tiempos es incomparablemente más extendida y fundamental; más profunda y, sobre todo, permanente. Dicho de otro modo, su singularidad reside en su *densidad, estabilidad y ramificaciones*⁵.

⁵ BECK, Ulrich : Qué es la Globalización? : Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización. Paidós, Madrid, 1998.

La dimensión técnica: la Globalización de Oportunidades y Problemas.

En este contexto hay que destacar dos nuevos factores que son resultado directo de los progresos tecnológicos: la globalización social y económica producida por las nuevas tecnologías, y la posibilidad de destrucción sin precedentes creada por la invención del arma atómica.

Las nuevas tecnologías constituyen ya un tema casi tópico, pero que conviene apreciar en su justa importancia. La explosión de las técnicas de transporte físico y de las telecomunicaciones ha producido un *bouleversement* de la comunicación y del conocimiento a nivel Mundial. Nuestra sociedad se ha acostumbrado rápidamente –tal vez demasiado rápidamente- a disponer de los medios necesarios para alcanzar *físicamente* las antípodas en una jornada. No hay que subestimar las consecuencias sociales y políticas de semejante revolución tecnológica. Internet por otra parte ha transformado también en profundidad la situación mundial: las revoluciones "*facebook*' del Mundo árabe, que siguen desarrollándose vigorosamente (y parecen al mismo tiempo haber entrado en muchos casos en el estadio de contra-revolución) en el momento de escribir estas líneas, son el primer fenómeno de alcance regional – tal vez global – directamente inspirado y hecho posible por la existencia de Internet.

El Arma Atómica es el otro factor principal de esta evolución, aún más infravalorado que el anterior. Y sin embargo es sin duda el hecho más señalado de nuestros tiempos: desde 1945, y por primera vez en la Historia, las principales naciones del

Mundo tienen en sus manos una posibilidad no solamente de destruir completamente a sus enemigos y eliminar de manera efectiva millones de individuos en un solo ataque, sino de *aniquilar todas las civilizaciones a escala global e incluso, en el caso más extremo, destruir la vida Humana sobre el planeta*. Una nueva guerra a gran escala, que movilizara todos los recursos nucleares disponibles, llevaría con toda probabilidad aparejada la Mutua Destrucción Asegurada (MAD), principalmente debido, según la mayoría de los estudios al respecto, a los efectos secundarios de la explosión simultánea de un gran número de armas atómicas, el llamado "invierno nuclear"⁶, así como otros efectos ligados a la utilización de esta temible tecnología.

Otros hechos esenciales sin precedentes en la Historia anterior al Siglo XX son la crisis del medioambiente y la explosión demográfica, que constituyen nuevos problemas de alcance mundial, con repercusiones fundamentales a escala Global.

La dimensión política: la Democracia como único sistema aceptable

Todo lo anterior, es decir los avances técnicos y desafíos globales sin precedentes, ha llevado a una revolución del pensamiento político. La existencia de problemas globales de escala planetaria ha conducido de una forma "natural" al surgimiento de propuestas de organización y respuesta global. De este modo, la evolución técnica que ha hecho posible la globalización ha conducido también a la aparición de

⁶ ROBOCK, Alan; OMAN, Luke, STENCHIKOV, Georgi : *Nuclear winter revisited with a modern climate model and current nuclear arsenals: still catastrophic consequences*. Journal of Geophysical Research-Atmospheres. Department of Environmental Sciences, Rutgers University. New Brunswick, Abril 2007.

nuevos problemas, pero también al surgimiento de nuevas respuestas basadas en la extensión de nuevas formas de gobernanza, diferentes del estado nación.

Este proceso ha conducido a una consolidación de un modelo político de validez global, que comparte con los movimientos sociales del Siglo XIX y XX la vocación universal, pero que está firmemente basado en la participación individual, en pie de igualdad, de todos los ciudadanos en la toma de decisiones de gobierno: en otras palabras, la Democracia se ha convertido en un modelo que aspira a la universalidad, refrendado por la Comunidad internacional, por encima de cualquier frontera política. Evidentemente, esta evolución está basada en un elemento ético y moral de enorme trascendencia. Pero sería erróneo contemplar esta evolución como el resultado de una reflexión ética solamente. Se trata también de una conclusión práctica, plenamente defendible desde el “realismo político”.

La conclusión ética

La extensión de los avances técnicos que ha hecho posible la propuesta de un único modelo de *Gobernanza*, la Democracia, ha producido también una conclusión ética de alcance global. La Democracia implica participación y respeto por diferentes ideas y opiniones. Ese respecto conduce a la obligación de dialogar y consensuar las diferencias. La Guerra ya no es pues un fenómeno aceptable para resolver los conflictos; no puede ya ser jamás la Bismarkiana y Clausewitziana “continuación de

la política por otros medios”⁷, sino una situación excepcional y anómala que se debe evitar siempre que sea posible.

Simultáneamente, la resolución pacífica de conflictos ha dejado de ser una ilusión de los idealistas Kantianos y de otros más “iluminados” para convertirse en el instrumento más legítimo de la llamada comunidad internacional. *La Paz es ahora un objetivo principal de las relaciones internacionales: esta es la primera conclusión ética en que se basa el nuevo paradigma de Relaciones Exteriores, Seguridad y Defensa.*

Al mismo tiempo, la lógica democrática y la existencia de valores universales conducen de forma irremediable a una reducción de la soberanía nacional, y la desaparición de su carácter absoluto. *Los Derechos Humanos son los mismos en todos los países del Planeta:* el Derecho de Injerencia aparece así con fuerza, haciendo evidente la necesidad de crear nuevas formas de seguridad colectiva para gestionar este Derecho, y convirtiéndose así en un pilar principal de los nuevos modelos de Paz y Seguridad, como veremos más adelante.

Conclusión : Un nuevo paradigma

Resumiendo todo lo anterior, podemos formular este paradigma de la siguiente forma:

⁷ VON CLAUSEWITZ, Carl : De la Guerra. Ministerio de Defensa – Centro de Publicaciones. Madrid, 1998.

Los avances técnicos sin precedentes han conducido a la creación de una sociedad global donde la Paz es el objetivo primordial de las relaciones internacionales, y la soberanía nacional se subordina de forma creciente al respeto de valores universales. Las Relaciones Internacionales, y muy particularmente la Seguridad y la Defensa, estarán por tanto cada vez más orientadas al mantenimiento de la Paz y al respeto de los Derechos Humanos por encima de cualquier frontera.

II. Impacto en la sociedad internacional: entre Soberanía e Integración

La respuesta integradora

Es fácil comprender que los elementos fundamentales de la Globalización técnica, política y ética implican una dimensión transnacional que entra en conflicto directo con la concepción del Estado como titular monopolístico del gobierno de las sociedades y reglamentador prioritario de su legislación. El Estado-Nación tradicional se ve cada vez más a menudo en la evidente imposibilidad de adoptar reglas internas sin atender a la dimensión internacional de las cuestiones que están en el origen mismo de la reglamentación. Por ello no es sorprendente que dos de los principales fundamentos del Derecho de la Unión Europea sean precisamente la primacía del Derecho Comunitario y el principio de que el ejercicio de una competencia interna exclusiva por parte de la Comunidad –ahora Unión- crea una competencia externa exclusiva. Aunque entraremos más en detalle en el entramado comunitario en capítulos posteriores, conviene señalar ya estos dos importantes principios ya que son fundamentales para entender la respuesta integradora a los desafíos de la Globalización.

Esa respuesta integradora a la tensión entre Globalización y Soberanía ha producido un desarrollo inusitado de dos fenómenos que es crucial estudiar, puesto que no solamente representan el resultado de las tendencias integradoras sino que las retro-alimentan, convirtiéndose en un círculo virtuoso – al menos para sus

partidarios: en primer lugar, *la enunciación y reglamentación de los principios globales*, y por otra parte, *la regionalización de la Paz y la Seguridad*.

La enunciación y reglamentación de los principios globales

Hemos visto que la Globalización – o Mundialización tal como algunos prefieren llamarla – no es en absoluto un fenómeno nuevo, puesto que de uno u otro modo siempre ha estado presente a lo largo de la Historia; lo que sí que es nuevo es la dimensión de la Globalización y su intensidad, que ha alcanzado en los últimos sesenta años un grado sin precedentes históricos. El crecimiento económico mundial, junto con el desarrollo de las nuevas tecnologías de transporte y comunicación, han creado las condiciones físicas, económicas y logísticas para un cambio cualitativo, que a su vez ha permitido la emergencia de una especie de conciencia planetaria.

Tal vez los primeros pasos hacia la Globalización de hoy día fueron la creación de la Liga de Naciones y sobre todo la de la posterior Organización de Naciones Unidas, que ha llevado a la mundialización de las relaciones internacionales y a la creación de un cuerpo ingente de Derecho Internacional. La legalidad internacional se ha situado de esta manera en un lugar central, como principio fundamental de las relaciones internacionales.

En otras palabras, los cambios ideológicos y económicos ligados a la Globalización han avanzado mano en mano, a veces la ideología por delante, otras veces la

infraestructura primero, pero siempre impulsándose mutuamente, de forma desconocida hasta nuestro tiempo.

Esta situación, que es completamente nueva, real y de la mayor importancia, ha cambiado de manera irreversible muchos aspectos tradicionales de las relaciones internacionales. Es esencial comprender todo el alcance de esta cuestión. Más allá de la estereotipada retórica sobre la Globalización y sus consecuencias, lo cierto es que el proceso ha llevado a una situación sin precedentes. La emergencia de una sociedad global, dotada de sólidos cimientos técnicos y de legitimidad ética, se ha convertido en un fenómeno en competencia directa con la forma de organización política que hasta entonces predominaba a nivel global, el Estado-Nación. Y en esa competencia, la balanza se va inclinando de forma creciente hacia las nuevas formas de organización global.

Al mismo tiempo, la democratización global ha llevado a una nueva exigencia de proximidad del individuo y las instancias de decisión. La afirmación del derecho de participación ciudadana ha conducido a llevar muchas decisiones políticas al nivel más cercano a los administrados.

El Estado-Nación ha perdido así muchas de sus competencias tradicionales, tanto “por abajo”, hacia entidades más cercanas al ciudadano, como “por arriba” – hacia las organizaciones supranacionales.

Esto no quiere decir que el Estado-Nación vaya a cesar de existir a favor de estas otras entidades. Esto está muy lejos de ser el caso. En cierto modo, se puede decir

que el cambio es incluso de más alcance: se ha creado una nueva forma de organización de las competencias públicas y de la organización política, basada sobre el principio que algunos han llamado “subsidiariedad”.

Íntimamente ligado a este proceso, se ha desarrollado, sobre todo en los últimos años, una fuerte tendencia a la constitución de organizaciones regionales de integración económica e incluso política. Entre las últimas, la pionera y la de más éxito es sin duda la Unión Europea. Pero ya existen muchas otras regiones que de forma más o menos explícita se inspira de la Unión para crear sus propias organizaciones. Este es también un proceso de gran importancia puesto que implica la consideración de actores no estatales como sujetos de primera importancia en las relaciones internacionales.

La consecuencia lógica de más alcance de esta evolución ha sido la creación de una conciencia planetaria, basada sobre la legalidad internacional, que presupone la aceptación global de que existen una serie de normas básicas de comportamiento que deben ser respetadas por todos los poderes públicos. Si estos últimos rechazan esas normas comúnmente aceptadas, se sitúan en un conflicto directo con la nueva “ética internacional”.

Y, en la medida en que esta ética está respaldada por una legislación global, los comportamientos que se consideran contrarios a las normas comunes, se convierten en comportamientos ilegales y por ello combatibles por la comunidad internacional.

La regionalización de la Paz y la Seguridad

De idéntico modo a la Globalización, la tendencia hacia la Regionalización de la Seguridad y la correspondiente tensión con fuerzas inversas han sido constantes históricas. Nos encontramos pues, una vez más, ante un terreno en el que no podemos hablar de fenómenos nuevos, sino de *saltos cuánticos* en su extensión y magnitud. Tal como ha habido siempre un cierto número de fenómenos globales y de redes internacionales, la seguridad también ha tenido siempre una tendencia *natural* a extenderse por encima de las fronteras del momento.

Así, encontramos pactos de defensa mutua a lo largo de toda la Historia de la humanidad. Estos pactos son tal vez la mínima expresión de la regionalización de la Seguridad, el embrión de las organizaciones de nuestro tiempo. Pero en realidad constituyen un fenómeno de alcance muchísimo más limitado. Es solamente en el Siglo XX cuando estos pactos de defensa colectiva se convierten en auténticos sistemas con vocación de permanencia, y de ese modo devienen los ladrillos de la construcción de una seguridad colectiva global.

La distinción entre estos dos conceptos – la defensa colectiva y la seguridad colectiva – es muy importante pero no siempre clara. Sin embargo, el principio de base es simple. La defensa colectiva se refiere al agrupamiento de los Países en organizaciones regionales de carácter defensivo. La seguridad colectiva tiene carácter abierto y tiende hacia un ámbito mundial, siendo su objetivo principal el de mantener la Paz a nivel global⁸. En cierto modo estos dos son conceptos

⁸ GOODBY James : *Can Collective Security Work? - Managing Global Chaos*. United States Institute of Peace Press, 1996 ; GOODBY J.: *Collective Security in*

contrapuestos: la seguridad colectiva, tal como preconizada por el filósofo Immanuel Kant, o el estadista Woodrow Wilson, se encamina a la defensa de los intereses comunes de manera que se puedan “evitar agrupaciones de países en campos opuestos, rechazando líneas divisorias que puedan dejar fuera a determinados actores”⁹. Según esa concepción nos encontramos frente a una situación en que las agrupaciones regionales entrarían hasta cierto punto en conflicto directo con las agrupaciones globales.

Para poder entender este dilema en toda su extensión, conviene repasar la evolución de estos conceptos. Como hemos apuntado, la Guerra Fría supuso un periodo de gran expansión de las organizaciones de seguridad nacional. Tras el fin de la Guerra Fría, la regionalización de la seguridad continuo, en parte por inercia, en todos los Continentes. Pero no debe asumirse que esto condujera necesariamente hacia un sistema global más armonioso o integrado. La regionalización, si se acomete de forma desordenada, contiene en si misma gérmenes de enfrentamiento entre nuevos bloques, o al menos de competencia poco saludable.

Europe After the Cold War. Journal of International Affairs, Vol. 46, no. 2, pp. 299-321. El autor define la seguridad colectiva como "*a policy that commits governments to develop and enforce broadly accepted international rules and to seek to do so through collective action legitimized by representative international organizations.*"[p. 237]

⁹ BOURQUIN, Maurice : *Le problème de la sécurité internationale.* Resumen de cursos, volumen 49, numero III. París, 1934.

En este contexto es interesante considerar el caso de América Latina. Según algunos conceptos de la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad, se podría en principio distinguir un triple escenario:

- 1) una subregión en México y Centro-América;
- 2) una subregión Andina, y
- 3) un área en el Cono Sur, integrando los países fundadores de MERCOSUR.

Sin embargo esta distinción es solamente una de las posibles, y no necesariamente la más acertada. Es sumamente interesante observar la evolución de las tendencias integradoras en Ibero-América, especialmente la que representa la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), heredera del Grupo de Río y otras agrupaciones sub-regionales, creada en 2010 con clara vocación de profundizar la integración Ibero-Americana y de asumir la representación global de la sub-Región. Se trata de un proyecto de la mayor importancia y de gran calado estratégico.

No obstante, y a pesar de las importantes ambiciones de estos proyectos, la dimensión de la Paz y la Seguridad queda siempre, paradójicamente, a la zaga. Tal como indican un gran número de trabajos, incluyendo los interesantes estudios publicados por el Centro Argentino de Estudios Internacionales¹⁰, es todavía muy

¹⁰ HIRST, Monica : *La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional*. Altamira, Buenos Aires, 2004.

difícil visualizar a América Latina como una comunidad integral de seguridad, que pueda convertirse en un bloque regional. Esta fragmentación, tal vez potenciada por el impacto centrífugo de los acuerdos comerciales entre Estados Unidos y México, y más recientemente, la fragmentación entre las agendas de seguridad del Norte y Sur de América Latina, contribuye a una doble paradoja:

- por un lado, ciertas formas de integración sub-regional se convierten en un obstáculo para una más ambiciosa integración regional,
- y por otro lado, la integración regional no se acompaña de una puesta en común de recursos en un terreno como es la Seguridad y Defensa, que debería en teoría ser propicio a las sinergias, economías de escala y de puesta en común.

Por otra parte y más allá del interesante ejemplo del Continente Americano – donde la situación evoluciona de forma muy interesante tras la creación de la CELAC- , es importante señalar que, tras el fin de la Guerra Fría, la tendencia a la regionalización de la Seguridad sufrió una crisis de identidad sin precedentes. La sorprendentemente fácil disolución del Pacto de Varsovia en 1991 supuso tal vez el punto culminante de esta crisis. Algunas voces propusieron que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se disolviera a su vez, como conclusión lógica del fin de la Guerra Fría y de la desaparición del bloque enemigo.

En ese momento decisivo, sin embargo, la OTAN decidió mantenerse y, en la medida en que su razón de ser principal había cambiado, construir una nueva

identidad. No faltaron quienes propusieron de forma más o menos anecdótica su transformación en una organización de carácter humanitario o de protección civil. Aunque esas propuestas nunca pasaron de ser elucubraciones, la Globalización de los valores éticos que hemos descrito anteriormente impulsó una evolución de la OTAN hacia la dirección de la protección de los Derechos Humanos y de la Democracia que resulta de gran interés. Y que ha tenido ya efectos prácticos de gran alcance, incluyendo la intervención en Kosovo (1999) que fue presentada como la primera gran operación de la Alianza, y que argumentó una clara motivación humanitaria por encima de las fronteras de un Estado soberano. Recordemos que las fronteras de los 6 países (hasta entonces) fruto de la desintegración de la antigua Yugoslavia fueron consagradas por la *doctrina Badinter*¹¹, que consistía básicamente en reconocer las fronteras internas federales de Yugoslavia como posibles fronteras de nuevos Estados. Hay que reconocer sin embargo que Kosovo no era una República autónoma en el momento de la desintegración de la Federación Yugoslava.

Lo cierto es que entre 1991 y 2001 la OTAN se transformó en una organización diferente de la que era, pero todavía enfocada en la Seguridad y la Defensa¹². Esa evolución es muy interesante para poder ofrecer una respuesta al dilema inicial, que era la contraposición entre las alianzas regionales y la seguridad colectiva. La pregunta es : ¿hasta qué punto la evolución de la OTAN ha cambiado su carácter,

¹¹ Propuesta por Robert Badinter, hombre político francés y jurista internacional de reconocido prestigio.

¹² CARACUEL, María : *Los cambios en la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*. Tecnos, Madrid, 2004.

de manera que se pudiera convertir en el futuro en uno de los principales “ladrillos” del sistema de seguridad colectiva, en lugar de ser uno de los bloques potencialmente enfrentados?

Evidentemente, la ausencia de un adversario de peso ha producido una extraña situación. Pero esta es una circunstancia momentánea, sobre todo desde una perspectiva histórica. No cabe duda que la emergencia de nuevas potencias vendrá acompañada – viene acompañada ya – de un desarrollo militar y un cambio de los equilibrios existentes. ¿Cuál será la reacción de la OTAN: volver a la dinámica de enfrentamiento entre bloques, o salvaguardar su evolución hacia un nuevo sistema de “Gobernanza” universal basado en la seguridad colectiva, la participación y el respeto mutuo?

Se trata de una pregunta imposible de responder por el momento, pero que merece la pena plantear puesto que es de la mayor importancia para el futuro de la Seguridad y la Defensa globales.

En resumen, nos encontramos en una encrucijada en la que los conceptos de defensa regional y seguridad colectiva chocan pero al mismo tiempo se entrelazan. Estos conceptos contienen en sí mismos el embrión de varios escenarios posibles. Uno de ellos es que, a medida que surgen nuevas potencias económicas, su reforzamiento militar conduzca a un aumento de la tensión que culmine en el restablecimiento de bloques militares reformados, corregidos y – probablemente – aumentados.

La crisis de Ucrania parecería apuntar en esta dirección. Sin embargo, hay que señalar que en este caso el problema, a pesar de su evidente gravedad, no es el enfrentamiento entre potencias emergentes y otras más consolidadas, sino una extraña repetición de la tensión de la Guerra Fría en la que las cuestiones económicas – aunque por supuesto importantes - parecen jugar un papel subordinado a conceptos geo-estratégicos, nacionalistas y de zonas de influencia, con fuerte regusto decimonónico. A pesar de ello y desafortunadamente la crisis es real; no se trata de la repetición como comedia de lo que fue una tragedia, sino que tiene realmente un potencial cierto de agravarse hasta niveles muy peligrosos. Pero como hemos dicho se trata de una evolución atípica, por lo que no supone necesariamente una respuesta a la cuestión de fondo.

Queda la otra opción, mucho más deseable desde el punto de vista del autor de estas líneas, es decir la de que **este momento de tensa transición sea aprovechado para sentar las bases comunes de un sistema más sólido y firme de seguridad colectiva**, que pueda resistir posibles tensiones futuras, deviniendo así uno de los pilares fundamentales de una sociedad global basada en el Derecho Internacional, el respeto a los principios fundamentales éticos globales y el mantenimiento de la Paz como bien superior.

La respuesta neo-nacionalista

Por su naturaleza misma, la tendencia integradora despierta una automática resistencia por parte de las organizaciones y entidades a las que se refiere, y que se pueden considerar con razón o sin ella amenazadas en sus identidades o

actividades. En otras palabras, se trata de una manifestación de la misma tendencia identificada por Max Weber y mucho otros después, de perpetuación y expansión constante más allá de lo estrictamente previsto en el mandato de las diversas organizaciones burocráticas¹³. Entre estas entidades y organizaciones la más importante y aquella que mantiene una auténtica relación dialéctica con las tendencias integradoras es, por supuesto, el Estado-Nación.

La resistencia del Estado-Nación

Esta resistencia por parte del Estado-Nación cristaliza de modo especial en determinados ámbitos donde la dicha relación dialéctica alcanza niveles de intensidad - y a menudo virulencia - muy señalados. Uno de dichos ámbitos es el que gira en torno al Derecho de Injerencia. Lo que es más: se trata por antonomasia, a juicio de este autor, del terreno de juego entre la Soberanía y la Integración.

En efecto, hemos visto en el apartado precedente como la globalización de los principios éticos ha conllevado entre otros fenómenos el de la consolidación de una tendencia hacia un nuevo Derecho de Injerencia basado en razones humanitarias. Esta tendencia choca frontalmente con algunos de los principales fundamentos del Estado-Nación, incluyendo conceptos clave como el respeto de las fronteras y la no-intervención en asuntos internos.

¹³ WEBER, Max : Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán - Escritos políticos (Tomo I). Folios Ediciones, México, 1984

Por tanto, y como cabía esperar, se ha producido un fuerte fenómeno de resistencia en este ámbito por parte del Estado-Nación. Desde sus orígenes medievales, pasando por el Concordato de Worms (1122) y por su consolidación definitiva en el Tratado de Westfalia (1648-1659)¹⁴, el Estado-Nación como unidad política predominante jamás había afrontado semejante amenaza. Los cataclismos bélicos de la primera mitad del Siglo XX supusieron un cambio cualitativo que no debe ser subestimado. La Segunda Guerra Mundial fue, muy particularmente, un punto de inflexión sin retorno, al menos en la opinión de este autor¹⁵.

Ello es debido a dos factores principales : en primer lugar, el hecho mismo de que el conflicto más sangriento de la Historia de la Humanidad se produjo tan solo una generación después de la “guerra que iba a acabar con todas las guerras”, dejando claro que el sistema internacional en su estado actual no podía garantizar semejante compromiso. El segundo factor es la aparición del arma atómica, que como hemos

¹⁴ En realidad debe hablarse de los Tratados de Westfalia puesto que el término engloba los acuerdos que pusieron fin a la Guerra de los 30 años, los que terminaron la de los 7 años, e incluso según la mayoría de los autores la Paz de los Pirineos, que puso fin a una de las repetidas contiendas entre España y Francia.

¹⁵ Existe un consenso bastante generalizado sobre esta cuestión por lo que me parece más interesante –desde la divergencia- citar una tesis diferente, que pone más el acento en la Primera Gran Guerra, y que puede encontrarse en ANDOIN-ROUZEAU, Stéphane; BECKER, Annette : 1914-1918 : 14-18, *retrouver la guerre*. Folio, Paris, 2003. Otros autores defienden, con más sólidos argumentos a mi juicio, la continuidad de ambos conflictos. En cualquier caso es la Segunda Guerra Mundial la que aportará los elementos tecnológicos (el arma atómica) y políticos (la confrontación Democracia / Dictaduras) que configurarán seguidamente el Mundo de la segunda mitad del Siglo XX y, por ende, nuestras sociedades actuales.

dicho cambió para siempre las premisas de los conflictos entre las principales potencias.

Paradójicamente estos dos factores, i.e. por un lado la existencia de un arma de poder destructor casi absoluto, y por otra parte el hecho de que el sistema actual no pueda garantizar la Paz, interactúan de forma compleja e intensa, en una relación que produce una fuerte tensión pero que inhibe su conclusión lógica – que sería la eventualidad de un conflicto atómico - considerada demasiado grave y por tanto indeseable para todas las partes. En cierto modo, se podría comparar esa situación a una combustión física que sobre la base de dos elementos dispares produce un inesperado gas. Ese nuevo elemento, como el gas, debe encontrar una vía de salida, para evitar una conflagración. Y la vía de salida es el nuevo camino abierto gracias a la creación de una conciencia globalizada. El Derecho de Injerencia es, como hemos visto, parte del resultado de esta situación.

Pero esta es una situación cambiante, tensa y a menudo contradictoria, debido a la tensión entre esta tendencia y la persistente dimensión nacional de la Política Exterior, la Seguridad y la Defensa. La resistencia se basa en razones orgánicas y de inercia institucional, pero sobre todo en un fortísimo elemento ideológico que puede ser más o menos explícito, y que está basado sobre la idealización del Estado-Nación producida durante los Siglos XIX y XX. El Romanticismo europeo y el nacionalismo de las nuevas entidades post-coloniales aportan un potencial

explosivo a esta idealización. La soberanía nacional se convierte así en un postulado cuasi-religioso, trascendental y ontológico¹⁶.

La resistencia del Estado-Nación también es clara y patente a nivel de la Unión Europea. Toda la dinámica integradora de la UE se basa en la aceptación voluntaria de la cesión de competencias del nivel nacional hacia el nivel europeo (en ocasiones, también pueden ser cedidas hacia el nivel regional; el concepto de subsidiariedad predica en efecto que las competencias públicas deben ser ejercidas al nivel que mejor pueda realizarlas). Y es esencial señalar que, en la concepción europea contemporánea de la política y las relaciones internacionales, esa cesión debe siempre ser voluntaria y democrática.

Y llegados a este punto hay que reconocer claramente que, en el ámbito de la Política Exterior, la Seguridad y la Defensa, los Estados Miembros no han decidido dicha cesión. Por lo tanto, es fundamental tener en cuenta en todo momento que cuanto hace la Unión en este ámbito es complementario al trabajo de los Estados Miembros. En la Unión Europea, las Relaciones Internacionales, y especialmente la Seguridad y la Defensa, siguen teniendo una dimensión eminentemente nacional. Esta puede ser una situación positiva o lamentable, según el punto de vista, pero es la realidad actual. Asumir esta situación es el punto de partida para comprender la situación actual y las perspectivas de futuro.

¹⁶ IONESCU, GHITA : *Between Sovereignty and Integration*. International Political Science Association, Bucharest, 1974.

Y sin embargo, de acuerdo con los Tratados en vigor, los Estados Miembros tienen la responsabilidad de apoyar sin reservas la Política Exterior y la Política Común de Seguridad y Defensa en un espíritu de lealtad y solidaridad mutua. También deben abstenerse de cualquier acción contraria a los intereses de la Unión¹⁷. Pero estas obligaciones están lejos de ser respetadas, sobre todo cuando intereses estratégicos están en juego. Hay que comprender que las Políticas Externas y sobre todo la de Seguridad y Defensa de los Estados Miembros son por definición aéreas extremadamente sensibles en este sentido.

Es cierto que se ha avanzado mucho en este campo, con posiciones más abiertas al consenso y con mejor comprensión que nunca de los intereses de países vecinos. La misma dinámica institucional de la Unión, con sus continuos contactos a todos los niveles entre los diferentes países que la forman, conduce a ese mejor entendimiento que está en la base de todo compromiso. Está claro que sí que existe un acuerdo sobre los objetivos fundamentales, basado en los valores e intereses europeos tal como están recogidos en los Tratados. Además, y este punto es de importancia capital, los intereses en materia Exterior, de Seguridad y Defensa de los diferentes países europeos tienden a confluir cada vez más conforme se avanza en el proceso de construcción europea. Dicho de otra manera, la Política Exterior y la de Seguridad y Defensa se construyen como un reflejo de todas las Políticas Comunitarias, y su progreso refleja la evolución de la UE.

¹⁷ ARTEAGA, Félix: La Identidad Europea de Seguridad y Defensa. Estudios de Política Exterior, Biblioteca Nueva. Madrid, 1999.

Pero al mismo tiempo no cabe ser ingenuo en esta materia. Es difícil imaginar por el momento una situación en que un Estado Miembro – ni siquiera un pequeño Estado- aceptara una decisión por mayoría cualificada que vaya contra sus intereses fundamentales nacionales en Seguridad y Defensa. Al día de hoy, los Estados Miembros mantienen sus competencias individuales sobre la Política Exterior, la Seguridad y la Defensa, y la acción de la Unión está basada en la complementariedad.

En definitiva, incluso en la organización supranacional más integrada que existe en este momento, el Estado-Nación resiste de forma vigorosa y decidida la presión de la Globalización de los principios éticos y del Derecho de Injerencia. Esta resistencia alcanza su máxima expresión en los asuntos relativos a las competencias tradicionales del Estado-Nación y de forma muy particular, en el terreno de las Relaciones Exteriores, de la Seguridad y de la Defensa.

Esta es una situación cambiante y donde las poderosas fuerzas de la globalización y del nacionalismo se enfrentan en una relación dialéctica. El resultado a largo plazo de esta tensión es imposible de prever. Pero uno de los elementos clave que puede ofrecer algunas pistas sobre esa posible evolución es la actual tendencia hacia la regionalización de la Seguridad. Como veremos a continuación, esta es una tendencia de un enorme alcance potencial, que conviene apreciar en toda su extensión.

Conclusiones : una nueva respuesta global

La evolución técnica de la Humanidad ha alcanzado un desarrollo sin precedentes, que ha tenido como efecto asociado la globalización de los principales problemas. Al mismo tiempo se ha producido una globalización sin precedentes de los principios fundamentales, sobre la base de la existencia de ciertos valores que se entienden universales – especialmente el sistema de gobierno democrático y el respeto a los Derechos Humanos. Este acuerdo de principio se ha traducido en un importante corpus jurídico de Derecho Internacional y de normas internacionales de conducta de carácter consuetudinario.

La existencia de nuevos desafíos de una escala sin precedentes, y la consciencia de la necesidad de afrontarlos colectivamente, han hecho posible el desarrollo de organizaciones regionales y globales encaminadas a dar una respuesta común a esos problemas comunes. Medio ambiente, sanidad, seguridad, demografía, migraciones, crimen, comunicaciones, comercio... son cuestiones globales que requieren una respuesta común, lo que a su vez implica la necesidad de desarrollar estructuras colectivas.

Resumiendo nuestras conclusiones en lo que concierne la Globalización y Soberanía nacional, parece evidente que podemos afirmar que:

- 1. La evolución técnica y social ha llevado a una situación en la que por primera vez en la Historia los principales problemas que aquejan a los diferentes grupos humanos que pueblan la tierra son los mismos para todos ellos.***

- 2. La consciencia de esta realidad, extendida a través del Planeta, ha llevado a la creación de nuevas Instituciones internacionales, que han producido a su vez un corpus jurídico directamente aplicable en todos los países de la Tierra. Las organizaciones globales han entrado así en el terreno de las competencias tradicionales del Estado-Nación.***
- 3. Por ese motivo, este proceso encuentra una resistencia creciente por parte del Estado-Nación, que compite por dichas competencias. Esta resistencia se hace más fuerte conforme la actividad de los reguladores globales o regionales va adentrándose en terrenos sensibles.***
- 4. La Política Exterior, la Seguridad y la Defensa constituyen el más claro ejemplo de área de resistencia, que se hace más fuerte a medida que avanzan las diferentes medidas integradoras regionales. Al mismo tiempo se trata de una de las materias en las que la asunción de competencias a nivel colectivo es claramente lógica y conveniente. Esta disonancia produce una fuerte tensión que está alcanzando cotas decisivas en nuestro tiempo.***

Sin duda la expresión más clara y rotunda de esa tensión esta personificada por la Unión Europea, que es ciertamente la entidad internacional que ha obtenido mayores cesiones de soberanía por parte de sus miembros. Sin embargo, e incluso

en el caso de esta organización relativamente más avanzada, la resistencia de la unidad política fundamental, el Estado-Nación, actúa de freno permanente. Tal vez en ningún otro ámbito sea más patente esta resistencia como en el de la Seguridad y la Defensa. La Unión Europea es, en resumen, la entidad que más ha avanzado para dar respuesta a los nuevos desafíos de la Globalización, pero también aquella en cuyo seno se encuentran las más fuertes contradicciones entre las diferentes propuestas. Lo que parece indiscutible es que una nueva respuesta es necesaria. Europa intenta en este momento definir cual deberá ser ésta; los capítulos siguientes se centrarán en esta cuestión.

PRIMERA PARTE

EUROPA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan

Robert SCHUMAN y Jean MONNET, 'Declaración Schuman'

A) LAS COMUNIDADES

I. Una respuesta funcionalista y evolutiva

Europa frente al nuevo paradigma

¿Hasta qué punto ha sabido Europa responder a los desafíos creados por esta nueva situación, y asumir el liderazgo en esa dirección? La integración europea ha ido realizándose al mismo tiempo que los problemas citados se desplegaban en toda su formidable magnitud. La Unión Europea dispone hoy de una serie de Políticas Comunes diseñadas y adoptadas a lo largo de su proceso de integración.

Estas políticas tienden a cubrir las principales áreas de actividad económica y comercial de la Unión Europea, es decir, lo que en la jerga comunitaria se llamaba, hasta la llegada del Tratado de Lisboa, el “primer Pilar”. Su rasgo común más característico es el papel decisivo que juegan las instituciones comunes encargadas de defender los intereses comunes de la UE, es decir, principalmente, la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia. Las Políticas más frecuentemente citadas como éxitos de la Unión se enmarcan en este ámbito: por ejemplo la Política de la Competencia, tal vez la más “comunitaria” de todas ellas, y que ha llevado a interesantes situaciones, también en el terreno internacional¹⁸.

¹⁸ Por ejemplo, durante el caso de concentración entre las Compañías norteamericanas Boeing y MacDonnell Douglas, de cuyo equipo de análisis por parte

Para todo lo que concierne al antiguamente llamado Segundo Pilar (la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC), y al Tercero (la Política de Justicia e Interior), las decisiones principales continúan en manos de las autoridades de los Estados Miembros. Es cierto que en la PESC, la Comisión compartía un derecho de iniciativa hasta la llegada del Tratado de Lisboa¹⁹. Este derecho fue conseguido por la Comisión presidida por Romano Prodi tras duros debates. Sin embargo, en la práctica, la Comisión simplemente no ejerció este derecho, por falta de voluntad política y peso institucional. De modo que todas las decisiones principales de la Unión Europea en el ámbito de la PESC siguieron necesitando del consenso de todos los Estados Miembros. Solamente a la hora de ponerlas en práctica entraba en marcha la maquinaria institucional común, reducida de ese modo a una agencia de implementación.

Si esta era la situación de la PESC, y continua siéndolo hasta cierto punto tras la entrada en vigor del nuevo Tratado, tanto más la de la Política Europea de Seguridad y Defensa. La PESD, nacida entre grandes esperanzas tras la cumbre

de la Comisión Europea formé parte, y que suscitó interesantes cuestiones de jurisdicción y (erróneamente a mi juicio) extra-territorialidad. Para más detalles véase PONZ, Fernando : *Derecho de la Competencia, Jurisdicción y Extraterritorialidad : El Caso Boeing / MacDonnell Douglas*, en Boletín Latinoamericano de la Competencia, número 3A , Bruselas-México, 1998

http://ec.europa.eu/competition/publications/blc/boletin_3_1_es.pdf

¹⁹ Autores varios : *EU Security Policy & the role of the European Commission*. Comisión Europea, Bruselas-Luxemburgo, Diciembre 2005.

franco-británica de St. Malo (1998) y transformada (al menos en nombre) en *Política Común* tras el Tratado de Lisboa, se ha convertido en una Política extraordinariamente visible con un volumen de actividad ingente. La opinión pública tanto a nivel europeo²⁰ como en España²¹ sigue apoyando de forma abrumadora el establecimiento de estructuras y modos de actuación comunes en los Asuntos Exteriores de la UE. Por eso resulta paradójico que la PESC y la PESD/PCSD sean al mismo tiempo unas de sus más frustrantes Políticas, si juzgamos por los frecuentes bloqueos de las acciones exteriores europeas y la cantidad y naturaleza de las críticas que reciben. Y sin embargo, este sigue siendo uno de los terrenos de mayor potencial integrador.

La respuesta europea: liderazgo para la Paz

Llegados a este punto es importante considerar que Europa ha tenido un constante papel de liderazgo, para bien y para mal, en la evolución del pensamiento sobre la Seguridad y la Defensa. Las dos Guerras Mundiales, y la invención del Arma Atómica, tienen su origen directo en la evolución política del continente europeo. La extensión del Estado-Nación a toda la superficie del Globo tiene también su origen en Europa, incluyendo a través del desmantelamiento de los imperios coloniales europeos en el Siglo XX. La globalización de valores y problemas está directamente

²⁰ AA.VV: *Support for the Common Foreign and Security Policy is reinforced*. Euro barómetro, n.59. Comisión Europea. Bruselas, Marzo-Abril 2003.

²¹ DIEZ NICOLAS, Juan: *La opinión pública española y la Política Exterior y de Seguridad* – Informe Incipe – Instituto de cuestiones internacionales y política exterior - Madrid, 2006.

relacionada con los acontecimientos sucedidos a lo largo del Siglo XX y centrados en Europa.

Parece razonable por tanto esperar que la respuesta de la UE debiera reflejar esas circunstancias. Los resultados de la coordinación son sin embargo a menudo acuerdos de mínimos, y por lo tanto solamente un remedio a corto plazo que no responde a los auténticos problemas. La creación de una Política Común Exterior se consideró ya antes de las reformas del Tratado de Maastricht, cuando solamente existía la Cooperación Política Europea, la única manera de estar a la altura de los nuevos desafíos. Esa Política Común no tiene la vocación de ser un juego de suma cero ni tampoco solamente la suma de las políticas, sino de multiplicar el efecto conjunto de las mismas.

Hemos visto antes que la aparición de un nuevo paradigma requiere una nueva respuesta. Esa respuesta oscila entre Soberanía e Integración. Intentaremos a continuación profundizar en el modelo de integración europeo, y comprobar la hipótesis que considera que este modelo es en este momento histórico la expresión más clara de la dialéctica entre la respuesta neo-nacionalista y la respuesta integradora a los desafíos de la Globalización, y la más avanzada síntesis entre ambos extremos. También analizaremos la tendencia natural de esta respuesta europea a trascender las fronteras y por tanto erosionar un elemento fundacional de la soberanía clásica del Estado-Nación. En efecto, bajo la óptica de la integración, y teniendo en cuenta la globalización ética de la que hablamos anteriormente, las Políticas Exteriores, de Seguridad y de Defensa deberán *inevitablemente* estar orientadas hacia el mantenimiento de la Paz y otros valores comunes *más allá de las*

fronteras de los Estados-Nación. Este postulado implica una cesión de soberanía que sólo puede tener lugar dentro de un proceso global de carácter innovador y aceptable por los principales actores de la sociedad internacional. ***Por su naturaleza innovadora, democrática, pacífica y voluntaria, la UE esta idealmente situada para liderar ese proceso.***

La parte siguiente de este trabajo intenta desarrollar las ideas que preceden, para poder comprobar la validez de estas tesis y de su razonamiento subyacente. Sobre la base de un análisis detallado de las cuestiones de Globalización y Soberanía nacional, se bosqueja una evaluación del estado actual de las Políticas Exteriores y de Defensa, identificando a continuación sus “asignaturas pendientes”, para llegar a la conclusión que figura al final del mismo. Merece la pena sin embargo detenerse en primer lugar en una reflexión preliminar sobre la importancia de las cuestiones de Seguridad en el desarrollo de la integración europea.

La UE y la Seguridad.

El embrión de la Comunidad Europea fue concebido en el contexto de una de las fases más críticas de la Guerra Fría que enfrentó a los países llamados “occidentales” con el “bloque del Este”. La competencia entre los Estados Unidos y la Unión Soviética tuvo a menudo Europa como teatro de operaciones. La posibilidad de un conflicto localizado en Europa siempre fue considerada como uno de los escenarios más claramente posibles.

En ese contexto tuvo lugar el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y la casi simultánea creación de las Comunidades Europeas²². La votación que puso fin a las expectativas de la CED se considera a menudo un frenazo al proceso de construcción de la Unión Europea, cuando no un desastre histórico. Estos juicios tienden probablemente a sobreestimar el alcance de la CED, y sobre todo, olvidan que en los primeros años cincuenta, cualquier iniciativa de defensa europea hubiera devenido con toda probabilidad un apéndice menor de las alianzas defensivas occidentales. No existía, lisa y llanamente, una comunidad económica – todavía menos política – que pudiera servir de base de una Alianza de tal calado.

Esa base se fue creando poco a poco, paso a paso, tras la *Declaración Schuman* que lanzó las Comunidades Europeas, y a lo largo de toda la evolución posterior de la integración europea. A medida que se avanza en el proceso de la integración se produce una consolidación de la consciencia de la necesidad de dotar a la nueva Comunidad Europea de políticas comunes de seguridad.

Pero sin duda los acontecimientos más importantes en este sentido son los que empiezan en 1993, con la adopción de un nuevo y ambicioso marco legal, el Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de Noviembre de ese año. Poco después los Tratados de Ámsterdam y de Niza añadirían ciertas modificaciones que proporcionaron el marco para el más ambicioso proceso de ampliación de la Unión Europea hasta la fecha. Todos los países de Europa Central y Oriental que en 1989 estaban todavía en la órbita soviética volvieron sus ojos hacia la Unión Europea.

²² Tratado de Roma, 1951. Al principio las Comunidades fueron tres, la Comunidad Económica Europea, la de la Energía Atómica y la del Carbón y del Acero, esta última “liquidada” recientemente al cumplirse el plazo de 50 años de su creación.

Expertos en ampliación han señalado que, contrariamente a otras ampliaciones, este proceso fue señaladamente unidireccional: los países candidatos no deseaban otra alternativa que la adhesión. El bloque soviético había desaparecido. La Unión era, para ellos, el único camino.

Así, tras numerosas vicisitudes y difíciles reformas, 8 países ex-comunistas accedieron a la Unión el 1 de Mayo de 2004, junto con Malta y la república de Chipre (aunque esta última sin el Norte de la isla). Rumanía y Bulgaria se incorporaron algo más tarde, el 1 de enero de 2007. Solamente quedaron fuera cinco de las seis antiguas repúblicas yugoslavas y Albania, que sin embargo vieron confirmada su 'vocación europea' en la Cumbre de la UE en Tesalónica, en 2003. Una de ellas, Croacia, es ya parte de la Unión Europea desde Julio de 2013.

Las poblaciones de los estados balcánicos vieron así como sus antiguos aliados del bloque del Este, que en su mayoría estaban anteriormente menos avanzados que la antigua Yugoslavia, les adelantaban en el camino hacia la UE. También comprobaron que la adhesión a la Unión venía acompañada de un aumento de la prosperidad y estabilidad en los nuevos estados miembros. Parafraseando a nuestro ilustre filósofo, los Balcanes, incluyendo Bosnia-Herzegovina, se vieron a sí mismos como el problema, y a Europa como la solución. Al mismo tiempo, la Seguridad y la Defensa de estas zonas, claramente llamadas a convertirse en territorio de la UE en un futuro no muy lejano, se convirtió en una prioridad política del más alto nivel para los líderes europeos. Nadie podía ya intentar inhibirse; la responsabilidad de la UE en el ámbito europeo dejaba de ser "solamente" una responsabilidad moral, y

pasaba a ser también una necesidad práctica, incluso para los más acérrimos defensores del punto de vista de la *realpolitik*.

Junto a todos estos argumentos no hay que olvidar una realidad subyacente que, aunque más difusa, ha jugado a mi entender un papel clave en el desarrollo de una política de Seguridad y Defensa europeas. Se trata de la herencia de las Guerras Mundiales que asolaron Europa durante la primera mitad del Siglo XX. El traumatismo de las conflagraciones mundiales está en el origen mismo del nacimiento de la Unión Europea.

De manera muy general, la comprensible reacción de repulsa que generaron ambos conflictos produjo reacciones que se pueden tal vez agrupar en dos grupos principales:

- Rechazo “utópico”, antimilitarista y anti-estatalista. Tras la Primera Guerra Mundial, esta tendencia tuvo múltiples manifestaciones en todos los campos, desde el pictórico, hasta el literario y político. La fenomenal novela “Sin novedad en el frente” resume parte de este sentimiento. El autor, Erich Maria Remarque, había luchado en el frente del Oeste con las tropas del Káiser, y como resultado llegó a conclusiones que indican claramente su convencimiento de que las estructuras estatales y militares conducían inevitablemente a la Guerra. La novela tuvo un impacto extraordinario y contribuyó a esta tendencia. Desde una tribuna más política e institucional, los planes de Aristide

Briand y Frank B. Kellogg para la Paz Perpetua²³ reflejaban en el fondo una visión parecida: los pueblos del Globo, liberados de la dinámica armamentista y militarista, construirían una Paz que llevaría a la erradicación perpetua de la Guerra.

- Rechazo “realista”, basado no en el rechazo de las instituciones y de los ejércitos, sino en la construcción de instituciones democráticas y eficaces orientadas hacia la Paz, y de ejércitos claramente subordinados a las mismas, encargados de una misión claramente defensiva. Esta tendencia venía precedida de importantes trabajos de pensadores preocupados con la posibilidad de una conflagración, incluso antes de la Primera Gran Guerra. Entre ellos cabe señalar a Anatole Leroy-Beaulieu, que ya en 1900 argumentaba que *“no son ya solamente los soñadores y los filósofos...quienes se dan cuenta de los intereses y ventajas de la Unión Europea... y del daño que pueden causar a Europa sus ancestrales odios y divisiones”*²⁴. Tras la Gran Guerra, el industrial italiano Giovanni Agnelli promovió con gran energía el establecimiento de una federación de estados europeos bajo un poder central, con el objetivo principal de mantener la Paz en

²³ El Pacto, concebido en primer lugar por Francia y los Estados Unidos en 1928, se amplió a un gran número de naciones pero permaneció fuera de la Liga de Naciones. En ciertas interpretaciones sus disposiciones continúan en vigor puesto que no se ha derogado. Pero evidentemente no cumplió su objetivo de hacer la Guerra imposible, aunque sí que contribuyó a situarla fuera del ámbito de los fenómenos “normales” desde una perspectiva jurídica.

²⁴ En la Conferencia de París, 1900.

Europa, pero también para promover su prosperidad. Aunque Agnelli terminó apoyando a Mussolini, esa idea continuó su camino. En 1926 Richard Coudenhove-Kalergi publicó sus ideas sobre una Europa Unida en "Pan-Europa". Grandes pensadores apoyaron esa idea, entre ellos Albert Einstein, Thomas Mann, Sigmund Freud, Rainer Maria Rilke, Ortega y Gasset y Konrad Adenauer.

La Unión Europea de nuestros días está claramente basada en la segunda tendencia, aunque lógicamente combina algunos elementos de ambas, puesto que las líneas de separación son difusas, y las dos tendencias comparten muchos elementos. Lo importante es ser consciente de la influencia de estas reacciones contra la Guerra en el desarrollo de una conciencia de la importancia de actuar a favor de la Seguridad y Defensa europea para evitar un nuevo conflicto en el Viejo Continente.

En definitiva, *la progresiva madurez de las instituciones, los avances en la integración, el final de la Guerra Fría, las crisis balcánicas de finales del Siglo XX y la histórica Ampliación de la UE hacia el antiguo bloque soviético consolidaron la conciencia de la necesidad de actuar en temas militares y de seguridad.* El traumatismo de las dos Guerras Mundiales aportó el elemento de energía moral necesario para lanzar tan ambiciosos proyectos. La Seguridad y la Defensa entraban así con fuerza en la agenda de la Unión Europea.

La Política Exterior y de Seguridad Común

Aunque como hemos visto los acontecimientos históricos se aceleran claramente desde principios de la década de los 1990, la idea de que los Estados miembros deberían actuar de forma concertada para promover y defender sus intereses estratégicos es tan antigua como la propia Unión y sus predecesoras, las Comunidades europeas nacidas en 1951. Uno de sus hitos principales tiene lugar en 1954, cuando los seis miembros fundadores intentaron en vano de crear una Comunidad Europea de Defensa. Sin embargo, la incipiente Comunidad Económica Europea sí que supuso un éxito histórico.

La actual Política Exterior y de Seguridad, por su parte, hunde sus raíces en el llamado proceso de «Cooperación Política Europea», que se puso en marcha en 1970 para coordinar las posiciones de los Estados miembros sobre las grandes cuestiones de política exterior del momento. Las decisiones se adoptaban por consenso, pero en los temas más candentes no siempre fue posible alcanzar la unanimidad requerida, debido a la disparidad de los intereses nacionales.

A medida que se ampliaba y asumía nuevos ámbitos de competencias, la Unión Europea ha ido redoblando sus esfuerzos para desempeñar en el escenario mundial un papel en las esferas de la diplomacia y la seguridad que esté a la altura de su poder económico. Como hemos descrito en capítulos anteriores, los conflictos que asolaron el sudeste de Europa en los años noventa del siglo pasado tras la desmembración de Yugoslavia persuadieron a los dirigentes comunitarios de la necesidad de actuar conjuntamente y con eficacia.

Hay que añadir que, más recientemente, la lucha contra el terrorismo internacional ha reforzado esta convicción. La desunión europea frente a la Guerra de Irak supuso un importantísimo aldabonazo en la conciencia de los dirigentes de la UE. Las lecciones de esta desastrosa desunión todavía siguen causando importantes efectos, y están presentes en el día a día de los líderes políticos de la Unión.

Pero la más importante y constante razón de esta evolución esta probablemente en la creciente aceptación de la responsabilidad internacional de la Unión Europea y de su vocación de actor de primera línea en el mantenimiento de la Paz y la Seguridad, junto con una reforzada conciencia del coste humano y económico de los conflictos de nuestro tiempo. Según cifras de la Comisión Europea, solamente entre 1990 y 2007, más de 4 millones de personas murieron en conflictos en todo el mundo; el 90 % de ellas eran civiles. Los siete conflictos más sangrientos de los años noventa costaron a la comunidad internacional 200 000 millones de euros²⁵.

La responsabilidad de la Unión en términos de seguridad y la eventualidad de una política común de defensa fueron recogidos por primera vez en 1992, en el Tratado de Maastricht, que creó tres pilares para la acción de la Unión Europea : el pilar Comunitario, la Política Exterior y de Seguridad Común/PESC, y la cooperación en materias de Justicia e Interior).

La PESC se dotó desde un principio de cinco objetivos principales:

²⁵ AAVV: *La Unión Europea en el Mundo: La Política Exterior de la Unión Europea*. Comisión Europea, Dirección General de Comunicación. Bruselas, 2007.

- Salvaguardar los valores comunes e intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión Europea, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;

- Fortalecer la Seguridad de la Unión;

- Preservar la Paz y fortalecer la Seguridad Internacional, de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas, así como los del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de Paris, incluyendo aquellos referidos a las fronteras externas;

- Promover la cooperación internacional:

- Desarrollar y consolidar la Democracia y el Estado de Derecho, y el respeto por los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Estos objetivos se podrían resumir en tres bloques : los orientados a la Seguridad de la UE, los que se centran en promover el respeto del Derecho Internacional, y los que se orientan hacia la defensa de la Democracia y los Derechos Humanos.

Este texto supone una declaración de intenciones claramente orientada hacia una nueva concepción altamente ética de la Paz y la Seguridad. Hubiera sin duda resultado del agrado de Immanuel Kant, y cabe desde luego interpretar algunas partes como inspiradas por su pensamiento.

Pero desde una perspectiva realista hay también que señalar que los tres bloques mencionados pueden entrar en contradicción. ¿Qué principios prevalecerían en ese caso? Se trata tal vez de la cuestión más difícil de responder. Encontrar la mejor combinación, la más ética y eficaz, entre los diferentes sectores de su acción exterior, será sin duda uno de los mayores desafíos de la Política Exterior y de Seguridad Común europea en el futuro.

La Política Común de Seguridad y Defensa

Pero la PESC todavía resultaba una política embrionaria y parcial (en el sentido en que dejaba fuera de su ámbito muchísimas cuestiones incluyendo las de Defensa), y no daba respuesta a las cuestiones diplomáticas y de seguridad planteadas por el fin de la guerra fría.

Esto quedó demostrado de forma dramática en la impotencia europea frente a la crisis de la ex Yugoslavia. A raíz del fracaso de sus esfuerzos diplomáticos por conseguir la paz en la guerra que siguió a la desintegración de Yugoslavia (y también de los sangrientos conflictos que asolaban el continente africano), los dirigentes comunitarios dieron vía libre, en 1999, a la creación de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que se inscribiría en el marco más general de la PESC. Las primeras misiones militares tuvieron lugar en 2003 en los Balcanes, escenario de anteriores fracasos diplomáticos, y en la República Democrática del Congo.

En términos políticos y jurídicos, la PESD se creó sobre la base del segundo Pilar (la PESC) del Tratado de la Unión Europea. Esta nueva Política recibió un fuerte impulso con la Declaración franco-británica de Saint-Malo en diciembre de 1998.

En 1999 se incluyeron nuevas misiones en el Título V del nuevo Tratado de Ámsterdam, incluyendo referencias a las misiones de mantenimiento de la paz, humanitarias y de evacuación, así como las misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones “Petersberg” de restablecimiento de la paz. Estas tareas cubren una amplia gama de acciones militares, desde las más sencillas hasta las más robustas.

En el Consejo Europeo de Helsinki de 1999, se fijaron los “objetivos principales” (*Headline Goals*) que incluían entre otros avances la creación de una fuerza de considerables efectivos, desplegados en un periodo razonablemente rápido. Este objetivo fue alcanzada –al menos oficialmente- en 2007; desde el uno de enero de ese año, 60.000 efectivos deberían poder ser rápidamente desplegados por la Unión durante un plazo de al menos un año.

El Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) expresó su voluntad de mejorar las capacidades de la UE en los ámbitos de la prevención de los conflictos y de la gestión de las crisis con medios militares y civiles. El Tratado de Niza (2001) atribuyó al COPS la tarea de las operaciones de gestión de las crisis, siempre bajo la responsabilidad del Consejo²⁶.

Con el Tratado de Lisboa, la PESD pasó a denominarse Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD), y conoció un desarrollo importante. El Comité político y de seguridad (COPS), el Comité militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor militar de la UE (EMUE) se consolidan desde ese momento como las estructuras políticas y militares permanentes que consagran una política de defensa autónoma y operativa de la Unión

EUFOR-ALTHEA

Entre las operaciones acometidas por la UE bajo la PESD destaca la de mantenimiento de la Paz en Bosnia-Herzegovina, por ser una de las de mayor volumen, y tal vez la de mayor calado, realizadas hasta la fecha. Las reglas principales de la misión fueron establecidas en una "Acción Común" adoptada bajo la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 28 de Julio del 2004. El comienzo oficial de la operación tuvo lugar el 2 de Diciembre de 2004. El objetivo fijado para la misión fue el de contribuir a través de una presencia militar a la seguridad y estabilidad, combatir las condiciones que pudieran hacer posible el resurgir de la violencia, gestionar todos los aspectos que puedan quedar pendientes del Acuerdo Marco General para la Paz, y de esta manera permitir que todos los actores de la Unión Europea y de la comunidad internacional puedan llevar a cabo su trabajo y ejercer sus responsabilidades.

Para poder comprender la significación e importancia de ALTHEA es importante considerar su carácter completamente diferente de las operaciones de Paz de la ONU durante este periodo. Las operaciones de Paz de la ONU tienen como primer requisito la existencia de una voluntad de Paz entre los contendientes, normalmente recogida en un tratado de Paz o como mínimo un cese de hostilidades. Desde ese momento, las partes pueden pedir una fuerza de Paz que supervise el cumplimiento de los acuerdos. Es por lo tanto una situación bastante diferente a la que se plantea en Bosnia-Herzegovina, donde, en primer lugar, ha habido una operación militar de la OTAN que ha puesto fin a las hostilidades (por lo tanto, las partes no han pedido conjuntamente una misión de paz), que ha sido seguida por la misión de Paz. El próximo desafío de esta misión clave será sincronizar la disminución ordenada de sus efectivos a la mejora de la situación.

²⁶ AAVV: *EU Security Policy & the role of the European Commission*. Comisión Europea, Bruselas-Luxemburgo, Diciembre 2005.

El Tratado introduce innovaciones encaminadas a desarrollar la PCSD, incluyendo la posibilidad de nuevas tareas en los terrenos del desarme, asesoría militar y entrenamiento y estabilización post-conflicto. También reconoce la importancia y la posibilidad de movilizar las llamadas "Eurofuerzas" si así se considera oportuno²⁷.

Además, el Tratado introduce por primera vez la Cláusula de Defensa Mutua, que con algunas restricciones garantiza en general la asistencia en caso de que un Estado Miembro sea víctima de un ataque, y extiende las competencias de la Agencia de Defensa Europea. Un Protocolo anexo al Tratado prevé la posibilidad de la 'Cooperación Estructurada Permanente', una forma de profundizar en la cooperación militar que, aunque requiere la autorización del Consejo (por mayoría cualificada), puede llevarse a cabo sin limitación alguna en el número de sus participantes.

Situación actual

Fuerzas disponibles y operaciones actuales

Así, nos encontramos hoy en una situación en la que la Unión Europea dispone de una Política Común de Seguridad y de Defensa que permite enviar fuerzas militares o policiales europeas a zonas de conflicto. Esas fuerzas pueden llevar a cabo misiones de gestión de crisis, humanitarias y de rescate, de mantenimiento e incluso

²⁷ Estas "Eurofuerzas" incluyen por ejemplo Eurofor, Eurocorps, Euromarfor, y el Grupo Aéreo Europeo, todas ellas distintas agrupaciones militares, con grupos de miembros generalmente diferentes para cada una de ellas.

de restablecimiento de la paz. También pueden apoyar e impartir formación a cuerpos de policía locales.

Además, la Unión dispone de una fuerza de intervención rápida, distinta de la OTAN, pero con acceso a los recursos de esta, que se basa en el concepto de las denominadas «agrupaciones tácticas». Sobre el papel, la Unión dispone de dos agrupaciones listas para entrar en acción en todo momento, lo que le permite responder rápidamente, con medios militares, a una eventual crisis. Ambas agrupaciones son multinacionales, constan de unos 1 500 soldados y están disponibles durante un período de seis meses siguiendo un sistema de rotación. El Tratado de Lisboa introduce, como hemos visto anteriormente, otras posibilidades incluyendo la Cooperación Estructurada y el posible uso de las "Eurofuerzas". En el Servicio Europeo de Acción Exterior creado por el Tratado de Lisboa, tres nuevas estructuras, el Estado Mayor Europeo, la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación, y la Capacidad de Planificación y Ejecución Civil, son responsables de planificar, organizar y llevar a cabo acciones en este terreno. La panoplia de posibles instrumentos y activos es por lo tanto amplia y variada.

En el terreno decisonal la situación sigue siendo sin embargo extremadamente compleja. En los últimos años se han hecho diversos intentos para simplificar el proceso de toma de decisiones, pero las decisiones importantes aún deben adoptarse por unanimidad, lo que no siempre es fácil. Además hay que señalar que la PESD y la PCSD se vieron desde un principio acotadas por las "líneas rojas" de los grandes Estados Miembros. El Reino Unido en particular tenía claramente fijados algunos objetivos clave: conseguir que los demás Estados Miembros aumentaran su

contribución a la gestión de crisis, y usar la etiqueta de la UE para maximizar el desarrollo de las capacidades militares.

A pesar de todas estas y otras dificultades, la PCSD se ha materializado en un gran número de operaciones concretas. Las operaciones de mantenimiento de la Paz son ya numerosas y de la mayor importancia. La Unión Europea, como una organización supranacional de carácter *sui generis*, está liderando una tendencia global hacia el tratamiento internacional de los conflictos locales. En este contexto deben considerarse sus misiones de paz en el espacio europeo, y en particular los Balcanes (ver recuadro).

Pero la UE no se limita a misiones en su “patio trasero”. La filosofía de sus intervenciones es diferente, y se encuentra menos limitada por conceptos tradicionales de áreas de influencia. Su actuación en zonas alejadas del Continente resulta por lo tanto digna de estudio. Entre sus ya numerosas misiones fuera del ámbito europeo se encuentran por ejemplo las operaciones en Chad, la República Democrática del Congo, Líbano y otras. Tal vez la más mediática –pero no necesariamente la más exitosa o coherente- haya sido una de las últimas, la operación contra la piratería que opera frente a las costas de Somalia, bajo mando británico.

En resumen, se puede afirmar sin lugar a dudas que el extraordinario desarrollo de las misiones de Paz de la UE constituye uno de los hitos principales del proceso de

integración europea en los últimos años, y un proceso de enorme importancia a nivel Global²⁸.

La compleja relación con la OTAN

Es importante resaltar también el papel de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y su compleja relación con la PESD/PCSD, oscilando entre una tendencia hacia creciente coordinación²⁹, y otra tendencia más competitiva³⁰. La Presidencia francesa de la Unión Europea en 2008 lanzó ideas muy interesantes para hacer avanzar la coordinación entre ambas organizaciones, así como el compromiso de ambas a actuar en misiones de Paz más allá del territorio europeo, previa clarificación de las modalidades de intervención de cada organización y su cobertura e inserción dentro del marco del sistema de las Naciones Unidas. La reinserción completa de Francia en la Alianza Atlántica debe ser interpretada como

²⁸ CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO (DIR.) et al.: *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, Estudios de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. Madrid, 2006. Es interesante considerar la génesis y contexto de la que fue la primera misión de Paz de la UE fuera del territorio europeo, la operación Artemisa en Ruanda, tal como recuerda F. Vacas Fernández en esta obra (pp. 161-162).

²⁹ SKLEBAR, Christina: *European Common Foreign and Security Policy and NATO: can they co-exist?* British American Security Information Council. Londres-Washington, Junio 2003.

³⁰ RICCI, Mateo : *The CSDP and NATO: friends, competitors or both?* Nouvelle Europe, Friday 17 January 2014 (artículo de prensa)

parte de este esfuerzo global. Sin embargo, la interacción entre la OTAN y la PCSD europea continuará siendo muy compleja y hará falta mucha visión, esfuerzos e imaginación para definir los mejores términos de esta relación. Veremos algunas posibles ideas en este sentido en capítulos posteriores.

La coordinación con la ONU y las misiones de Paz

Llegados a este punto es necesario señalar la distinción entre dos conceptos clave: la acción preventiva y de establecimiento de la Paz y la acción de mantenimiento de la Paz (*Peacekeeping*) propiamente dicha.

- La acción preventiva y de establecimiento de la Paz, que incluye conceptos tales como la diplomacia preventiva, la negociación de la Paz y su posterior consolidación.

- El mantenimiento de la Paz, concepto que engloba las principales operaciones de la UE y de la ONU³¹.

Sin embargo no hay que perder de vista en ningún momento que las labores de Paz no se limitan ni mucho menos a dichas misiones, sino que por el contrario engloban también diplomacia, negociación, reconstrucción y todos los demás conceptos ligados a la promoción de la Paz .

³¹ Esta última ha realizado ya más de 50 misiones de paz y mantiene 16 en curso en la actualidad.

La coordinación, financiación y gestión de las misiones de Paz también merece una mención aparte puesto que ha resultado ser particularmente penosa y complicada. Los problemas en Nueva York han tenido a menudo un reflejo claro sobre el terreno, y Bruselas no se queda atrás en complicaciones técnicas y burocráticas.

Es cierto que las misiones de Paz de la ONU han evolucionado mucho en los últimos tiempos, sobre todo tras el *informe Brahimi*. Este importante documento propuso a la ONU entre otras cosas dotarse de una estructura de análisis y evaluación que le permita evaluar cuándo su intervención tiene perspectivas de éxito y cuándo no. De esta manera se aporta un toque de realismo, elemento imprescindible – y hasta entonces algo escaso en este ámbito – para el éxito de cualquier misión.

Al mismo tiempo, y lo que es todavía más importante, el informe indicó claramente que las fuerzas de Paz de la ONU deben tener la entidad militar necesaria para poder efectuar su misión y, llegado el caso, defenderse a sí mismas y cumplir sus objetivos incluyendo mediante el uso de la fuerza. Además el informe analizó los problemas de comportamiento de los responsables de la seguridad y de la acción sobre el terreno y señaló posibles soluciones concretas para aislar los comportamientos inadecuados y evitar futuras repeticiones³².

La misma naturaleza de las operaciones de Paz conduce a ciertos riesgos (parálisis, desviación de los objetivos iniciales, lentitud) que se podrían evitar mediante la creación de una fuerza de reacción rápida. La Unión Europea dispone ya, al menos

³² BRAHIMI, Lakhdar et al.: *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas, Ginebra-Nueva York, 2000.

en teoría, de una fuerza permanente y lista para la acción. Por consiguiente, la coordinación de la ONU con la Unión Europea para que esta última asuma la realización de todas las operaciones de Paz en territorio europeo es fundamental.

Además, la fuerza europea puede disponer de mayor ambición en sus objetivos, necesaria para los retos presentes. No hay que olvidar que si bien el mantenimiento de la Paz es el concepto que engloba las principales operaciones de la ONU, las misiones realizadas por la UE (sobre todo en Bosnia-Herzegovina y Kosovo) han incluido un elemento previo de intervención militar que las hace cualitativamente diferentes.

Es lógico e inevitable concluir que la ONU y la UE deben incrementar su coordinación para que esta última pueda asumir todas las necesarias responsabilidades en su ámbito de actuación³³.

Otros instrumentos y actuaciones

A pesar de todo lo expuesto anteriormente, hay que tener cuidado en evitar una visión reduccionista de la PESC y de la PESD/PCSD, que tienen muchos otros instrumentos y actuaciones. Las misiones sobre el terreno son probablemente las más espectaculares acciones, pero existen muchas otras aéreas de actuación, incluyendo en la promoción de los Derechos Humanos, la buena Gobernanza, y la promoción de la Democracia y del Estado de Derecho a nivel global.

³³ AA.VV.: *The European Union and the United Nations : Partners in effective multilateralism*. Chaillot Papers, n.78. Paris, Junio 2005.

De particular interés es la actuación externa de la UE bajo la PESC en la lucha contra la Pena de Muerte³⁴. En los últimos tiempos la UE se ha coordinado de forma sólida y coherente en este terreno, por ejemplo en la Asamblea General de la ONU para conseguir una segunda Resolución apoyando una moratoria global, ha continuado implementando las Directrices de la UE, y ha protestado repetida y conjuntamente frente a los Gobiernos que aún aplican dicha figura penal.

Se trata de un ejemplo particularmente interesante porque la vigorosa acción de la UE en este campo refleja el fuerte consenso existente a nivel interno. Es decir, que se comprueba una vez más como las Políticas Internas “fuertes” de la Unión originan competencias externas para sus Instituciones³⁵. En este caso no se trata, por supuesto, de una competencia comunitaria, puesto que estamos en el ámbito de la PESC y de la PESD/PCSD; pero es muy interesante subrayar la importancia de este consenso, la unidad de la actuación exterior de la UE sobre esta materia, y las posibilidades que dicha unidad abre como modelo para una acción conjunta de la UE en otras materias.

³⁴ AA.VV.: *Annual Report on Human Rights 2008*. Foreign and Commonwealth Office. Londres, 2009.

³⁵ DE VELASCO VALLEJO, Manuel : *Instituciones De Derecho Internacional Público*. Tecnos. Madrid, 2005 (15ª Ed.)

II. Una Política Exterior, de Seguridad y de Defensa para un mundo globalizado

El potencial de los instrumentos actuales

Conviene recordar que la estructura actual, con todas sus deficiencias, tiene ya el potencial necesario para intervenir mucho más vigorosamente de lo que se ha hecho hasta ahora en los Asuntos Internacionales, incluyendo los de Seguridad y Defensa. Efectivamente, ya en junio de 2004, tras el cumplimiento de los objetivos globales de Helsinki, el Consejo Europeo aprobó nuevas metas muy ambiciosas, que se han cumplido en su mayor parte: el Objetivo Global 2010. En pocas palabras, este objetivo consiste en que los Estados Miembros se comprometen para estar en condiciones en la fecha mencionada de responder “rápida y decisivamente y de forma plenamente coherente” a toda la gama de operaciones de gestión de crisis contempladas en las estrategias de seguridad de la UE – es decir, tareas humanitarias y de rescate, desarme, apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo, mantenimiento de la paz y tareas de combate en gestión de crisis, y de aplicación de acuerdos de paz.

También hay que señalar que además de las operaciones de respuesta rápida que permiten intervenir sin demora en situaciones de crisis, la PESD/PCSD se ha dotado ahora de otras nuevas dimensiones incluyendo la recopilación y análisis de información, la supervisión de la aplicación de acuerdos internacionales a fin de anticipar posibles conflictos, y otras similares. Estas nuevas capacidades son complementarias con los instrumentos tradicionales de las relaciones internacionales

de la Unión, incluyendo la ayuda financiera, económica y técnica, la Gobernanza y la reforma institucional en los países en vías de desarrollo, y la ayuda humanitaria.

Además, la Unión dispone de instrumentos diplomáticos como el diálogo político y la mediación. De forma ideal, la Unión aplica, en principio, la combinación de instrumentos más apropiada para cada situación. La utilización plena de estas nuevas capacidades es clave para las perspectivas de éxito de la PESD/PCSD a corto y medio plazo.

El Tratado de Lisboa y el Servicio de Acción Exterior de la UE.

También es importante señalar que existen muy interesantes perspectivas y posibilidades bajo el Nuevo Tratado de Lisboa (que entró en vigor tras innumerables vicisitudes el 1 de Diciembre de 2009³⁶).

Uno de los cuatro objetivos principales del Tratado³⁷ es el de hacer de Europa un actor en la escena global, para que pueda promover con más eficacia los valores e

³⁶ Los últimos pasos de este accidentado y larguísimo proceso fueron la ratificación por parte de Irlanda (un segundo referéndum tuvo lugar a principios de Octubre de 2008), República Checa y Polonia (donde sus presidentes fueron los últimos en firmar el texto, expresando públicamente su rechazo y manifestando estar "obligados" a la firma por sus deberes Constitucionales) y Alemania (donde el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse explícitamente en el último momento).

³⁷ Los objetivos se pueden resumir efectivamente en cuatro bloques, de acuerdo con uno de los resúmenes elaborados por la Comisión Europea :

-
- Una Europa más democrática y transparente, con mayor protagonismo del Parlamento Europeo, mayor participación de los Parlamentos nacionales , más a la escucha de los ciudadanos;
 - Una Europa más eficaz, con mejor reparto de tareas, con métodos de trabajo y votación simplificados, instituciones modernas y adaptadas y más capacidad para actuar, con mas eficacia en la toma de decisiones (la mayoría cualificada en el Consejo se amplía a otras políticas y a partir de 2014 obedece al principio de doble mayoría de los Estados miembros y de la población; un marco institucional más estable y racionalizado, con el Presidente del Consejo Europeo elegido por dos años y medio, la elección del Presidente de la Comisión vinculada a los resultados de las elecciones europeas y otras normas, y con nuevas medidas para mejorar la vida de los europeos
 - Una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad, potenciando los valores de la Unión, concediendo rango de Derecho primario a la Carta de los Derechos Fundamentales, estableciendo nuevos mecanismos de solidaridad y una mejor protección a sus ciudadanos; con más capacidad de actuación en el campo de la justicia, la libertad y la seguridad, en beneficio de la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, y nuevas disposiciones sobre protección civil;
 - Hacer de Europa un actor en la escena global, combinando los instrumentos con que cuenta la política exterior europea, a la hora de elaborar y aprobar nuevas políticas. Gracias al Tratado de Lisboa, Europa estará en condiciones de expresarse con más claridad ante sus socios internacionales. Se pondrán en juego todas las capacidades económicas, humanitarias, políticas y diplomáticas de Europa para fomentar sus intereses y valores en todo el mundo, respetando los intereses particulares de los Estados miembros en el marco de las relaciones exteriores. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad — que también es Vicepresidente de la Comisión— se encarga de dar mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE. El nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior asiste al Alto Representante en el desempeño de sus funciones. La personalidad jurídica única de la Unión fortifica su poder de negociación,

intereses de la Unión, en beneficio de sus ciudadanos pero también de la Comunidad Internacional. En ese sentido el Tratado de Lisboa introdujo importantes cambios en la arquitectura institucional de la UE, y muy especialmente en todo lo que concierne sus Relaciones Exteriores.

En este contexto dos nuevos elementos institucionales tienen especial importancia: el Alto Representante y el Servicio de Acción Exterior. Ambos tienen un enorme impacto potencial en el terreno de la Seguridad y Defensa europeas.

En primer lugar y de acuerdo con el Tratado se crea un Alto Representante para la Política Extranjera, que es también uno de los Vice-Presidentes de la Comisión, que dirige la Acción Exterior común, fundiendo en una sola persona la mayor parte de las atribuciones del antiguo Alto Representante para la PESC, de una parte, y de los antiguos Comisarios europeos para las Relaciones Exteriores.

Este Alto Representante (que según la antigua terminología de la Constitución Europea debería haberse llamado Ministro) está apoyado por un nuevo “Servicio Europeo de Acción Exterior”, comúnmente abreviado como SEAE, que está formado, según precisa el Tratado, por antiguos funcionarios de la Comisión, de la Secretaría

convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales. El desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa se hará conservando un sistema especial de toma de decisiones. Sin embargo, también preparará el terreno para la cooperación reforzada de un grupo más reducido de Estados miembros.

General del Consejo, y de los Estados Miembros. Este servicio incluye también una red de Delegaciones de la Unión Europea en el exterior.

Es interesante entrar, aunque sea de forma somera, en el detalle de las estructuras institucionales anteriores al Tratado. Esencialmente, esas estructuras estaban divididas entre el Secretariado General del Consejo (SECGEN) y la Comisión Europea.

El SECGEN incluía a los encargados de la planificación política, bilateral y por sectores, junto con el personal civil y militar asignado al desarrollo de la PESD, los Enviados Especiales (por ejemplo a la antigua República Yugoslava de Macedonia, Darfur u Oriente Medio), y las Delegaciones del Consejo en Ginebra y en Nueva York. A pesar de ser una Institución Comunitaria, su personal estaba integrado, a todos los niveles decisorios, por cargos políticos o diplomáticos nombrados directamente por los Estados Miembros. Los funcionarios del SECGEN se encargaban de forma prácticamente exclusiva de funciones subalternas y de Secretariado.

La Comisión por el contrario poseía importantes estructuras "Comunitarias" agrupadas en la llamada "familia de Relaciones Exteriores" (RELEX) e integradas a todos los niveles de decisión por funcionarios europeos, incluyendo las Direcciones Generales a cargo de Política Exterior, Comercio, Desarrollo, Ayuda Humanitaria y Ampliación, además de una importantísima red de Delegaciones en terceros países. En ese momento más de 5000 funcionarios, contratados y agentes locales

trabajaban en 130 Delegaciones establecidas bajo los llamados “Acuerdos de Establecimiento” que les otorgaban plenos privilegios e inmunidades diplomáticas³⁸.

El Tratado hizo que una gran parte de todos estos recursos pasaran a formar parte del nuevo servicio. Pero el Tratado no precisaba prácticamente nada más, y dejaba completamente abiertas las importantísimas preguntas de cuál sería la cadena de mando, el estatus del personal del nuevo servicio, su carrera y *esprit de corps*, la amplitud y profundidad del nuevo Servicio, e incluso si las nuevas Delegaciones de la UE serían las antiguas Delegaciones de la Comisión, o algo completamente nuevo y distinto³⁹.

³⁸ MORAN, James y PONZ, Fernando: *Acercando Europa al Mundo: 50 años de Servicio Exterior de la Comisión Europea*. Comisión Europea, DG Relaciones Exteriores. Bruselas-Luxemburgo, 2004.

³⁹ Este último es un punto de gran importancia. El Tratado no decía nada sobre esta cuestión. Si la Comisión hubiera decidido mantener sus Delegaciones para tratar todos los efectos exteriores de las Políticas Comunitarias, el nuevo Servicio hubiera debido crear nuevas Delegaciones de la Unión, que vendrían a añadirse, o superponerse, no solamente a las Delegaciones de la Comisión, sino a las del Consejo, a las Embajadas de los Estados Miembros, e incluso ¡a la incipiente representación exterior del Parlamento Europeo! Es evidente que semejante duplicación –o multiplicación- hubiera ido directamente en contra de la misma razón de ser de la creación del nuevo Servicio. La Comisión, como guardiana de los intereses comunitarios, quiso desde un principio evitar esa situación, pero hubiera podido aprovechar este vacío del Tratado para asegurarse mediante una negociación previa de que las Delegaciones de la UE cubrirían debidamente las Políticas Comunitarias. Sin embargo los Estados Miembros asumieron, de forma tal vez interesada, que las Delegaciones de la Comisión devendrían automáticamente Delegaciones de la Unión, y no hubo la voluntad política necesaria por parte de la Comisión para poner la cuestión sobre la mesa y abrir este debate.

El nuevo Servicio comenzó pues su andadura en enero de 2011 (las Delegaciones de la Comisión se convirtieron en Delegaciones de la Unión un año antes). En el momento de escribir estas líneas, se trata de un Servicio cuya evolución puede aún tomar varios caminos muy diferentes, y que ha experimentado un claro y fuerte golpe de timón tras el relevo de la anterior Alta Representante de nacionalidad británica por la italiana Francesca Mogherini.

Las perspectivas de futuro pueden en este momento resumirse en tres tendencias principales y alternativas:

- a) Un Servicio Exterior potenciador de las políticas extranjeras de los diferentes Estados Miembros

Confluyen en esta posición los postulados tradicionales *Gaullistas* con los defendidos por el enfoque tradicional británico. Esto no es, en principio, evidente, porque este enfoque se presenta a menudo bajo la cubierta de un supuesto europeísmo. Así, por ejemplo, el antiguo ministro galo de Asuntos Exteriores, Bertrand Kouchner, reiteró durante su mandato su satisfacción con el liderazgo británico de la operación anti-piratería en el golfo de Adén (EU NAVFOR ATALANTA), saludándolo como el precursor de una implicación reforzada en una defensa europea autónoma; sin embargo es innegable que este mismo ministro concibe en realidad esa defensa como una política articulada

sobre la coordinación inter-gubernamental – y además una coordinación reducida, en la que Gran Bretaña y Francia ejercerían un clarísimo liderazgo⁴⁰. Se trata de la tendencia más inter-gubernamental de la Defensa Europea, aunque pueda ir vestida de los oropeles del *européismo*.

Esta misma tendencia defiende un SEAE despojado de cualquier competencia efectiva – más allá de abstrusas e irrelevantes estructuras - en materia de Defensa, y con muy pocas atribuciones tocantes a la Seguridad. Algunos de sus representantes abogaron incluso por situar las instituciones de cooperación en materia de seguridad – como el antiguo SitCen - fuera de este Servicio⁴¹. El SEAE sería, bajo esta

⁴⁰ Sin entrar en mayores detalles, el autor tuvo oportunidad de escuchar a este ministro referirse en Londres en Marzo de 2009 a un nuevo impulso a las iniciativas franco-británicas lanzadas en St Malo en 1998, abogando por una cooperación franco-británica en la que “el Reino Unido aportaría su especial relación transatlántica y Francia aportaría su relación con la Unión Europea” (sic). Las implicaciones de esta tesis son importantísimas puesto que (a) revelan una concepción de la UE como entidad aparte (es decir, no como la casa común de sus miembros), y (b) dejan clara la concepción del ministro, en la que Francia lideraría la UE, convertida en un apéndice de ese país, y el Reino Unido aportaría sus vínculos con Estados Unidos. En opinión de quien escribe estas líneas, semejante despropósito bastaría para hacer rechinar los dientes, no ya de los federalistas europeos, sino de los más moderados partidarios de la Unión.

⁴¹ En este caso no ha sido así: el SITCEN forma parte, efectivamente y bajo su nuevo nombre INTCEN, del organigrama actual del SEAE. Con la última re-organización del SEAE en Septiembre de 2015, el nombre oficial de esta Dirección

perspectiva, un instrumento para apoyar y potenciar las diferentes políticas exteriores de los Estados Miembros. La lógica de este servicio sería dar a los Estados Miembros más voz para definir las prioridades de la Unión en los terrenos de interés de cada uno de ellos. Inevitablemente, bajo este enfoque la acción exterior de la UE sería la misma que anteriormente, incluyendo en temas de defensa, pero los grandes Estados Miembros tendrían más influencia sobre las decisiones comunes.

En resumen, el SEAE sería poco más que un instrumento para poner en práctica las decisiones de política exterior de los principales Estados Miembros. En la defensa, esto dejaría a Francia y sobre todo al Reino Unido asumir un liderazgo aún más claro.

b) Un Servicio Exterior Común para coordinar las políticas nacionales.

A continuación se encuentra la propuesta de quienes quieren convertir al SEAE en un auténtico Servicio Común, capaz de apoyar las políticas de los Estados Miembros, pero también de coordinar sus actuaciones exteriores. Esta concepción implica un desarrollo significativo de las figuras del Alto Representante, que debería tener el peso personal e institucional necesario para poder coordinar los poderosos Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros.

cambió a "Centro de Situación e Inteligencia de la UE". Sus siglas, sin embargo, se mantienen (EU INTCEN).

Pero hay que recordar que el Alto Representante tiene que coordinarse con el Presidente del Consejo Europeo, un nuevo puesto de la máxima responsabilidad creado también por el Tratado de Lisboa. Es interesante constatar que se barajaba en un principio contar con un estadista de peso para ese puesto cuando llegó el momento de la primera elección⁴². También debe coordinarse con el Presidente de la Comisión, que naturalmente sigue extremadamente interesado en la Política Exterior, con los distintos Comisarios de la antigua familia Relex, e incluso con la Presidencia rotatoria del Consejo, que permanece para asuntos internos de la UE. La Comisión ya ha demostrado su voluntad de hacer pesar su papel interno en las negociaciones externas⁴³. Bajo esas condiciones, y tal como señalaba con humor el analista de asuntos europeos Antonio Missiroli⁴⁴, el Alto

⁴² Los candidatos más mencionados eran Tony Blair, Felipe González, Olli Rehn y Franco Frattini. La elección de quien hasta entonces era un oscuro tecnócrata belga, Hermann Van Rompuy, fue recibida con unánime sorpresa por la gran mayoría, sino la totalidad, de los observadores exteriores. Años más tarde, también la elección de Donald Tusk produjo una cierta sorpresa, aunque atemperada por la experiencia previa.

⁴³ No olvidemos que fue precisamente de ese modo, gestionando el impacto externo de las competencias internas, que la Comunidad desarrolló sus Políticas exteriores.

⁴⁴ MISSIROLI, Antonio et al: *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Documento de Trabajo del “Centro de Política Europea” número 28. Bruselas, Noviembre 2007.

Representante haría bien en prever, además de su “doble sombrero”, un buen paraguas.

La coordinación de las Políticas Nacionales es un objetivo más ambicioso de lo que pueda en principio parecer. Por una parte es cierto que esa coordinación se limita por definición a poner en común las políticas que crean los Estados Miembros. Por lo tanto, no pretende establecer una nueva Política.

Pero en la realidad las políticas exteriores de 28 Estados Miembros son tan diversas (y a menudo contradictorias) que no se puede concebir seriamente una armonización sin acometer la tarea de diseñar una auténtica Política.

c) Un Servicio Exterior de Acción Común

Finalmente, otra tendencia concibe el SEAE como una organización comparable a un “Ministerio de Asuntos Exteriores Europeo”, capaz de funcionar con cierta autonomía al servicio de los intereses comunes de la Unión. Semejante concepción se apoya en la naturaleza misma de la Política Exterior (y de la Seguridad y Defensa) que, a la par que codiciados elementos del Estado-Nación, son atributos básicos de cualquier entidad federal. Los Estados Miembros se convertirían así en una especie de Senado, tal vez inspirado por el Senado de los EEUU, con amplios poderes en materia de Política Exterior pero dejando el

liderazgo de la misma al Presidente y a su equipo de Relaciones Exteriores.

Tal concepción es el reflejo más claro de la visión Federalista de la UE: se trataría en definitiva de crear una nueva Institución encargada de defender los intereses y valores comunes, sin estar ligada por intereses nacionales. Inspirada en la Comisión y en el Parlamento, esta Institución estaría controlada por estas Instituciones a través del debate político y del método colegiado de decisión⁴⁵ (no olvidemos que el Alto Representante es también Vice-Presidente y por tanto Miembro de la Comisión, ligado por sus procesos de decisión).

Hasta cierto punto parece razonable pensar que su pertenencia al Colegio de Comisarios debería ligar al Alto Representante a la Comisión. Pero en lo demás el argumento ignora la realidad del Tratado de Lisboa, que mantiene firmemente en manos de los Estados Miembros todas las competencias significativas en materia de Diplomacia – y por supuesto todavía más en el terreno de la Seguridad y la Defensa.

Es demasiado pronto para poder saber cuál de estas tres concepciones prevalecerá a largo plazo en el Servicio Exterior. El tiempo transcurrido desde el uno de enero de

⁴⁵ Básicamente, se trata de un método de decisión por mayoría en el Colegio de Comisarios. Cabe recordar aquí que el Presidente de la Comisión tiene un estatuto que lo configura como *primus inter pares* con sus Comisarios

2011 no ha despejado esta incógnita, aunque ha mostrado numerosos ejemplos de la fuerza y vigor de la tensión entre estas tres concepciones. Parece bastante claro que la última, conectada de cerca al Federalismo y al supra-nacionalismo⁴⁶, no prevalece en este momento político. Probablemente ningún líder europeo, y ciertamente ninguno de los principales “Think Tanks”, argumentaría lo contrario. La pérdida de impulso federalista desde el final de la “Comisión Delors” (impulso temporal y tímidamente retomado por la “Comisión Prodi”, y claramente abandonado por la siguiente), junto con las contradictorias y casi esquizofrénicas posiciones del Parlamento Europeo en materia de integración, hace difícil imaginar que semejante proceso pueda ser liderado en este momento desde las Instituciones comunitarias. Y los líderes políticos de los Estados Miembros están, como hemos visto, muy lejos de cualquier tendencia seriamente federalista, al menos a corto y medio plazo.

A corto y medio plazo, parece razonable por lo tanto pensar que la opción que se irá progresivamente configurando cristalizará en algún punto entre la primera y la segunda de las arriba descritas. Los detalles sobre los elementos de una y otra concepción que se incorporaron al diseño del SEAE tras el Tratado fueron altamente significativos⁴⁷. Los Estados Miembros influyeron con todo su peso en ese diseño mientras que las Instituciones Europeas estuvieron singularmente ausentes. Cabe augurar que las difíciles discusiones y negociaciones no han terminado y

⁴⁶ LEAL ARCAS, Rafael : *Theories of Supranationalism in the EU*. Journal of Law in Society, Vol. 8, No. 1, pp. 83-113. Queen Mary University, School of Law. Londres, 2007.

⁴⁷ Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

continuarán hasta que el nuevo Servicio esté plenamente asentado. El relevo general de líderes de las Instituciones Europeas que llevó a Francesca Mogherini a la responsabilidad de Alta Representante y Vice Presidenta de la Comisión en 2014 tendrá sin duda consecuencias de largo alcance porque es evidente que conlleva una concepción muy diferente de la integración europea. Los próximos años serán clave para definir qué tipo de Servicio Exterior tendrá la Europa del futuro.

El contexto: cambio de ciclo mundial

Debemos resaltar que todo este proceso está teniendo lugar en una realidad que poco tiene que ver con la existente tan solo un año antes de la entrada en vigor del nuevo Tratado. Aunque tal vez resulta todavía demasiado reciente para apreciarlo en toda su magnitud, lo cierto es que se ha producido un verdadero cambio de ciclo a nivel mundial. Dos factores principales llevaron a este cambio: por un lado el relevo en la Administración de los Estados Unidos, y por otro la Crisis económica y financiera internacional.

Ambos son factores inesperados y de muy largo alcance. La crisis que comenzó a golpear de forma global en 2008 es, sin duda, la mayor que se haya producido desde 1929, por encima de los dramáticos procesos de 1973 y subsiguientes. Tan solo un año después de comenzar la crisis, la ONU calculó que como resultado de la misma, la pobreza había aumentado de manera vertiginosa, con 1000 millones de

habitantes traspasando ya en 2009 el umbral crítico del hambre⁴⁸. Su efecto ha seguido aumentando y continúa hasta la fecha, de muy diversos modos.

Todo ello ha tenido lógicas y dramáticas consecuencias políticas a nivel global. Países enteros entraron en espirales de crisis, incluyendo algunos que como Islandia parecían ser ejemplos de progreso y terminaron teniendo que suspender la cotización de su moneda. Gobiernos, instituciones financieras y económicas y negocios privados cayeron en un plazo sorprendentemente breve. La deuda generada por la crisis ha generado efectos enormemente negativos como los que ilustra a la perfección la situación de Grecia en el momento de escribir estas líneas. En cualquier caso está claro que esta crisis produjo, por una parte, una enorme *inestabilidad*, con ramificaciones en el terreno de la Seguridad y la Defensa, y por otra aumentó la *consciencia de la necesidad de encontrar respuestas comunes* a problemas globales.

Este grave proceso que continúa azotando el Planeta ha oscurecido otro de diferente naturaleza pero de similar alcance que comenzó casi simultáneamente, el relevo en la Presidencia y en la Administración de los Estados Unidos. Merece la pena detenerse con cierto detalle en ambos sucesos tectónicos, y de forma particular desde la perspectiva de sus consecuencias sobre el sujeto que nos ocupa, el nuevo paradigma de Relaciones Exteriores, Seguridad y Defensa, y la evolución de las Políticas de la UE en ese campo.

⁴⁸ FAO: *El hambre ante la crisis*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Septiembre 2009.

El cambio de ciclo en la Administración de los EEUU

Es difícil estimar la verdadera importancia del cambio de Administración en los Estados Unidos que se produjo también en ese intenso año 2008. Fue sin duda un acontecimiento histórico. En primer lugar porque llevó a la Casa Blanca al primer Presidente negro – o más exactamente mestizo – de la Historia de los Estados Unidos. Pero también porque Barak Obama es un “*outsider*”, una persona que no ha pasado por el recorrido típico de un Presidente estadounidense. El giro político, incluyendo en política exterior, fue importante. Nos ocuparemos aquí solamente de uno de sus aspectos principales: el abandono de la unilateralidad y el retorno, con más fuerza que antes, a posiciones multilateralistas.

Es este un punto en el que los analistas políticos tienen muy variadas opiniones. Por una parte encontramos aquellos que, queriendo introducir una nota de realismo y moderación, opinan que el Presidente Obama estuvo obligado a conformarse a los cánones habituales, teniendo un margen de maniobra reducido. De esa manera, bien por propio convencimiento, o por la presión del resto de la maquinaria de gobierno y de los grupos de “*lobbying*”, la política exterior norteamericana estaría siendo una versión suavizada de la política unilateralista de su predecesor, más o menos disfrazada con diferentes ropajes.

Enfrente encontramos a otros analistas que consideran que el giro que acometió el Presidente Obama entronca con los precedentes de la cierta tradición americana de cooperación internacional y de idealismo internacionalista. Como el poeta Walt Whitman o el Presidente Wilson, esta tendencia es más bien reticente a tomar

iniciativas, puesto que esta también firmemente anclada en una tradición centrada en el Continente Americano, pero no duda en involucrarse en los asuntos mundiales cuando lo considera necesario. También entronca con las políticas de la administración Kennedy y su muy citada “Declaración de Interdependencia”^{49, 50}.

Es importante resaltar que la Administración Bush Jr. se caracterizó entre otras cosas precisamente por su marcadísima tendencia al unilateralismo y la limitación de las Alianzas a los terrenos previamente señalados por los EEUU (las llamadas “*coalitions of the willing*”⁵¹). Esta política entró en contradicción directa con el enfoque tradicional de las relaciones Transatlánticas. La Administración se replegó sobre sí misma, en una primera fase que incluyó la reducción del número de cumbres Transatlánticas y de encuentros de alto nivel, así como la confrontación bilateral con China.

⁴⁹ El Presidente Kennedy se refirió así en 1962 a la necesidad de los Estados Unidos y Europa de cooperar. Sus palabras fueron recogidas en el discurso del Presidente Barroso en 2005 (<http://www.europe.org.sg/en/images/eu-us18oct05.pdf>)

⁵⁰ Es muy interesante comprobar que la otra gran tendencia estadounidense en política exterior, el aislacionismo, quedó momentáneamente relegado a expresiones casi marginales. Después del 11 de Septiembre y en el marco de la Globalización creciente, la mayoría de las tendencias de opinión coincidían en que el aislacionismo ya no es una opción tan seria en la política exterior estadounidense. Está por ver si se nos encontramos ahora ante un resurgimiento del mismo.

⁵¹ Termino de difícil traducción. El autor sugeriría llamarlas en castellano “coaliciones de voluntad”, para reflejar el matiz original que pretende resaltar la voluntad de actuar de los participantes.

Después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, esta postura se transformó en activo intervencionismo pero siempre de carácter unilateral. Incluso cuando la OTAN ofreció invocar sus disposiciones de defensa mutua para apoyar el ataque de EEUU a los Talibanes en Afganistán, la Administración rechazó secamente la oferta. La Unión Europea y los Estados Unidos se encontraron así en posiciones cada vez más divergentes⁵². Las dos fórmulas que reflejaron la actitud de esa Administración fueron resumidas en dos frases lapidarias: “con nosotros o contra nosotros”, y “multilateral si es posible, unilateral si es necesario”. Este significativo endurecimiento fue encabezado por líderes políticos como Richard Perle y James Wolfowitz y, desde una perspectiva más académica, por analistas como el recientemente fallecido Ron Asmus o Robert Kagan⁵³.

El cambio de ciclo ha sido sísmico en ese respecto. La nueva Administración dejó claro desde un principio que deseaba "empezar desde cero". Esto se manifestó enseguida en la primera Administración Obama. Las manifestaciones de su primera Secretaria de Estado, Hillary Clinton, en Moscú, indicaron su voluntad de “apretar el botón de recomenzar” (*reset*). Esas declaraciones fueron de una impresionante claridad, e ilustran a la perfección esa voluntad – aunque de forma paradójica sea precisamente la confrontación con Moscú la que marca claramente la actual política exterior estadounidense en este contexto y momento histórico (Junio de 2015). Sin

⁵² COKER, Christopher : *Empires in Conflict : the Growing rift between Europe and the United States*. RIIA Whitehall paper, 58. Londres, 2003.

⁵³ KAGAN, Robert : *Poder y debilidad*. Ed. Taurus, Madrid, 2003. KAGAN, Robert : *Of Paradise and Power : America and Europe in the New World Order*. Alfred Knopf, Nueva York, 2003.

embargo, la actitud de diálogo y compromiso sigue subyaciendo en la política de la Administración Obama en su segundo mandato. Esa misma actitud se puede ver a lo largo y ancho de las relaciones globales de los Estados Unidos. El discurso del Presidente Obama en El Cairo fue otra clara manifestación de la misma tendencia, como veremos con más detalle en capítulos posteriores.

En el tema que nos ocupa, el cambio de Administración mostró importantes y rápidos resultados. Detrás de bastidores, se produjo una importante reavivación del apoyo Estadounidense a la Seguridad y la Defensa europeas. Donde la anterior Administración solamente veía riesgos, el gobierno de Barak Obama ve oportunidades de compartir cargas y responsabilidades. La siempre peculiar gestión de las cumbres Transatlánticas – ilustrada hasta la caricatura por la desastrosa cumbre celebrada en la República Checa durante la Presidencia europea por parte del gobierno de ese país en 2009, pero también por la suspensión de la que hubiera debido celebrarse durante la Presidencia española en 2010⁵⁴ - ha impedido, probablemente, que esta nueva cooperación y apoyo pueda ser escenificada; pero las nuevas posibilidades y estructura de los Asuntos Exteriores europeos, y la desaparición de las Presidencias de turno para los mismos, ofrece interesantes oportunidades en este sentido⁵⁵.

⁵⁴ En este caso, fue Estados Unidos quien tomó la responsabilidad de esta suspensión. Elocuentemente, la razón invocada – no necesariamente la única – fue la de la cacofonía del lado europeo, que según la parte estadounidense no habría permitido una reunión suficientemente fructífera.

⁵⁵ VALASEK, Tomas : *Towards better days in EU-US relations*. Centre for European Reform (CER) Bulletin, 60. Londres-Bruselas, Abril 2008.

En cualquier caso, dejando a un lado sus manifestaciones más o menos visibles, se produjo con el cambio de ciclo en los Estados Unidos un cambio fundamental en su actitud hacia la Seguridad y Defensa europeas⁵⁶. Es importante señalar que este cambio de ciclo parece haberse anclado suficientemente en la política estadounidense como para permitirnos aventurar con cierta confianza su continuación incluso en el caso de un cambio de partido en el gobierno tras las elecciones que tendrán lugar en 2016. De alguna manera, el legado de este cambio de ciclo es tan sólido que es razonable esperar que inspirará, al menos en lo fundamental, la acción de la próxima Administración, sea cual sea su signo político.

Dicho esto con toda la lógica precaución que requiere la imprevisibilidad de la política, cabe tener la esperanza de que esta continuidad en el cambio pueda ofrecer un espacio de oportunidad para avanzar hacia una mayor eficacia e integración con el apoyo del mayor socio de la Unión Europea, siempre y cuando los mismos líderes europeos den prueba de la necesaria voluntad política.

La crisis económica mundial

El otro fenómeno de carácter aún más trascendental para el tema que nos ocupa es la crisis económica que comenzó a azotar el planeta a raíz de las quiebras bancarias de 2008, motivadas a su vez por un sistema financiero que ha demostrado tener muy débiles fundamentos. En lo que concierne las Relaciones Internacionales, la Seguridad y la Defensa, la crisis tuvo y todavía tiene un impacto reflejado en un

⁵⁶ *ib. id.*

fortísimo aumento de la inestabilidad a nivel global. Países que parecían intocables se declararon prácticamente en bancarrota (por ejemplo Islandia); muchos otros cambiaron sus gobiernos y sufrieron extraordinarias turbulencias. El caso de Grecia ilustra a la perfección los efectos a largo plazo de esta crisis planetaria, que continúan y se ramifican sin cesar. Pero los efectos más fuertes y de más hondo calado tal vez sean el agravamiento de la desconfianza internacional y al crecimiento desmesurado de la pobreza y por tanto del potencial de conflicto e inestabilidad.

De acuerdo con las declaraciones del G-20, esta es la mayor crisis que ha debido afrontar el Mundo desde el Crack bursátil de 1929. Las comparaciones más ominosas han incidido en los paralelismos y en las posibles consecuencias, incluyendo conflagraciones bélicas producidas o grandemente facilitadas por la misma crisis, tal como la crisis del 29 tuvo un enorme papel en los luctuosos acontecimientos que condujeron a la mayor conflagración sufrida por la Humanidad.

Si bien el pesimismo de los que dibujan paralelismos automáticos está injustificado, a mi modo de ver, bien es cierto que la crisis ha tenido y sigue teniendo un impacto cierto en el agravamiento de las tensiones internacionales. Y lo que es peor, está combinada en esta ocasión con una auténtica crisis medioambiental que produce más insidiosos pero muy reales efectos negativos sobre las relaciones internacionales. Desde las discusiones entre Chile y Argentina por las contaminantes papeleras, hasta los conflictos de la selva brasileña o las tensiones y luchas por los recursos acuíferos en el Norte de África, es evidente que la crisis ecológica está ya reflejada en conflictos muy reales de carácter “medioambiental”.

Pero al mismo tiempo la crisis económica está movilizando una nueva consciencia de la necesidad de actuar a través de estructuras comunes. El antiguo Primer Ministro belga Guy Verhofstadt lo resumió en sus proposiciones sobre la actuación de la futura Comisión, y sobre la necesidad de retomar el liderazgo de las Instituciones europeas en el tratamiento de los efectos de la crisis en el terreno económico. En un reciente e importante artículo, el señor Verhofstadt retomó estos y otros temas y los asoció a interesantes propuestas sobre cómo mejorar el funcionamiento de la Unión Europea⁵⁷. Del mismo modo cabe esperar que, conforme los efectos de la crisis económica se van haciendo más patentes en el terreno de la Seguridad y la Defensa, surgirán voces que propondrán el mismo enfoque en esas materias.

En otras palabras, las características claramente globales de la inestabilidad provocada por la crisis económica y financiera, por sí mismas, invitan a una reflexión sobre la conveniencia de proporcionar respuestas comunes y coordinadas, lo cual es la misma razón de ser de las Instituciones de integración europea.

⁵⁷ VERHOFSTADT, Guy : *An EU for 'full' members only*. Politico Magazine, Brussels, 6 May 2015.

Conclusiones

La Unión Europea se basa en la aceptación voluntaria de la cesión de competencias desde el nivel nacional hacia el nivel europeo. En ocasiones, también pueden ser cedidas hacia el nivel regional. El concepto de subsidiariedad predica en efecto que las competencias públicas deben ser ejercidas al nivel que mejor pueda realizarlas. Pero en cualquier caso, *la cesión debe ser voluntaria y democrática*. Y el análisis de la situación actual deja bien claro que, en el ámbito de las Relaciones Exteriores, la Seguridad y la Defensa, los Estados Miembros no han decidido por el momento dicha cesión. Esto implica que cuanto hace la Unión en este ámbito es complementario al trabajo de los Estados Miembros. *En la Unión Europea, los Asuntos Exteriores, la Seguridad y la Defensa siguen teniendo una dimensión eminentemente nacional.*

Esta puede ser una situación positiva o lamentable, según el punto de vista, pero es la realidad actual. Asumir esta situación es el punto de partida para comprender la situación actual y las perspectivas de futuro. Hay que comprender que las Políticas Exteriores, de Seguridad y Defensa de los Estados Miembros son por definición aéreas extremadamente sensibles, donde los intereses fundamentales de los Estados entran en juego.

Es cierto que se ha avanzado mucho en este campo, con posiciones más abiertas al consenso y con mejor comprensión que nunca de los intereses de países vecinos. La misma dinámica institucional de la Unión, con sus continuos contactos a todos los niveles entre los diferentes países que la forman, conduce a ese mejor

entendimiento que está en la base de todo compromiso. Además, de acuerdo con los Tratados en vigor, los Estados Miembros tienen la responsabilidad de apoyar sin reservas la Política Común de Seguridad y Defensa en un espíritu de lealtad y solidaridad mutua. También deben abstenerse de cualquier acción contraria a los intereses de la Unión.

Pero al mismo tiempo no cabe ser ingenuo en esta materia. *En realidad estas obligaciones están lejos de ser respetadas, sobre todo cuando intereses estratégicos están en juego.* Es difícil imaginar al día de hoy una situación en que un Estado Miembro – ni siquiera un pequeño Estado- aceptaría una decisión por mayoría cualificada que vaya claramente contra sus intereses nacionales en materia de relaciones políticas internacionales, de Seguridad y de Defensa.

¿Cómo responde la UE a este desafío? Compartir responsabilidades es siempre complicado. Es fácil entender que en un asunto tan delicado como es la diplomacia, la Seguridad y la Defensa, la existencia de competencias compartidas es todavía más problemática. ¿Tiene sentido, pues, tener unas Políticas Comunes tan claramente supeditadas a los intereses nacionales de cada Estado? Son cuestiones legítimas y hay que plantearlas con valentía. Es cierto que para cualquier Política Común hace falta un mínimo de acuerdo en los fines y compromiso en los medios. ¿Existen hoy estos acuerdos entre las políticas exteriores y de defensa de los Estados Miembros?

En lo referente a los **fines**, está claro que sí que existe un acuerdo sobre los objetivos fundamentales, basado en los valores e intereses europeos tal como están

recogidos en los Tratados. Además, y este punto es de importancia capital, los intereses en materia de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa de los diferentes países europeos tienden a confluír cada vez más conforme se avanza en el proceso de construcción europea. Dicho de otra manera, *las Políticas de Asuntos Exteriores, de Seguridad y Defensa, se construyen como reflejo de todas las Políticas Comunitarias, y su progreso refleja la evolución de la UE.*

Esta aseveración tiene importantes consecuencias sobre los **medios** de la PESC y de la PESD/PCSD. Un enfoque voluntarista consistiría en dotar a esas políticas de medios y mecanismos de decisión que fueran más allá de lo comúnmente aceptado hoy, con el objetivo de hacerlas motor de integración. En particular, se trataría de adoptar el mecanismo de decisión por mayoría cualificada que existe para muchas áreas de la actividad de la Unión – incluyendo algunas políticas clave como la Comercial – a la PESC y a la PESD/PCSD. Así, las políticas de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa de los Estados Miembros, quedarían supeditadas a la de la Unión.

Aunque se trata de una posición tentadora para quienes deseamos una Unión política que refleje el peso económico de la UE, en realidad es una opción que no es factible. Clara y llanamente, muchos estados – y en especial las grandes potencias militares, Francia y el Reino Unido – están radicalmente opuestos y parecen decididos a bloquear esa ruta. No cabe ninguna ilusión al respecto, al menos a corto y medio plazo. Las posibilidades a largo plazo son más prometedoras; hablaremos de ellas más adelante.

Entretanto queda otra vía, más prosaica pero más prometedora, para mejorar la eficacia de las Políticas de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa europeas a corto y medio plazo: la acción concreta sobre los mecanismos existentes, y la simultánea mejora de los procesos de decisión. La cooperación y coordinación de las diferentes políticas nacionales, de forma multilateral o incluso bilateral, puede jugar un papel importante y muy constructivo. Vimos por ejemplo como la cumbre de Saint-Malo en 1998, a la que ya nos hemos referido anteriormente, suscitó toda clase de esperanzas.

Es cierto que esas esperanzas fueron malogradas después por el enfriamiento de la relación franco-británica y más tarde por las disensiones sobre Irak⁵⁸, pero la Declaración de Saint-Malo sigue siendo un buen ejemplo de cómo iniciativas concretas pueden ser el embrión de una aceleración de la cooperación en materia de Seguridad y Defensa europeas.

En definitiva, el análisis de la situación actual conduce a tres conclusiones claras y de la mayor importancia:

- 1. al día de hoy, los Estados Miembros mantienen sus competencias individuales sobre los Asuntos Exteriores, la Seguridad y la Defensa, y la acción de la Unión está basada en la unanimidad y la complementariedad.***

⁵⁸ PATTEN, Chris : *Cousins and Strangers : America, Britain and Europe in a new Century*. Times Books, Londres, Enero de 2006.

2. Sin embargo los mecanismos existentes están lejos de ser explotados al máximo, y ofrecen muchas posibilidades que merece la pena desarrollar.

3. Al mismo tiempo, es urgente emprender el diseño de nuevas formas de cooperación que respondan mejor a los desafíos de nuestro tiempo. El Tratado de Lisboa, la crisis económica global y el cambio de ritmo en la Administración de los EEUU son circunstancias importantes que apoyan esta evolución.

B) LA UNIÓN

I. Las asignaturas pendientes

A la luz del análisis que antecede parece claro que persisten muchas dificultades. En primer lugar hay una clara diferencia de visión entre los diferentes Estados Miembros sobre las actitudes y objetivos a perseguir. Sin una mayor unidad, ninguno de los principales problemas podrá ser abordado.

También hay que señalar la falta de voluntad política de acometer los sacrificios necesarios para lograr esa mayor unidad⁵⁹.

Estos dos elementos son de la mayor importancia para poder abordar las “asignaturas pendientes” en el proceso de integración europea y más concretamente en el avance hacia una Política de Asuntos Exteriores, Seguridad y de Defensa que coloque a Europa a la altura de sus responsabilidades internacionales.

Esas “asignaturas pendientes” son numerosas y fundamentales. La Estrategia de Seguridad Europea (de 2003)⁶⁰, documento seminal para comprender la dirección

⁵⁹ MONGRENIER, Jean-Sylvestre: *L'improbable défense européenne*. Revue de géographie et de géopolitique Hérodote, n.128, 1/08. Paris, 2008.

actual del pensamiento de en las Instituciones europeas, sugería varias áreas de actuación urgente, ya en su primera formulación:

- Terrorismo. Según la estrategia, resulta indispensable una acción europea concertada contra el terrorismo. Señala también que las causas del terrorismo son complejas y están relacionadas, en especial, con las presiones ejercidas por la modernización, la crisis cultural, social y política, y la enajenación de los jóvenes que viven en sociedades que sienten como extranjeras.

- Proliferación de armas de destrucción masiva. La amenaza más importante, según esa estrategia (redactada poco antes de la Guerra de Irak) está constituida potencialmente por la proliferación de las armas de destrucción masiva. Los tratados internacionales y los acuerdos sobre control de exportaciones permitieron en su tiempo retrasar esta proliferación, pero entramos en un nuevo y peligroso período. La combinación más temible según la estrategia sería que un grupo terrorista adquiriera este tipo de armas, con las que un pequeño grupo de personas podría infligir daños de una amplitud que en el pasado sólo habría podido ser obra de Estados o ejércitos.

- Conflictos regionales. Pueden tener un impacto directo o indirecto en los intereses europeos, independientemente de su localización

⁶⁰ *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad.* Comisión Europea. Bruselas, 12 de diciembre de 2003 [no publicada en el Diario Oficial].

geográfica. Estos conflictos constituyen una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos, y pueden conducir al extremismo y al terrorismo, y debilitar a los Estados. La crisis migratoria actual es una dramática y excelente ilustración de este problema.

- Debilitamiento de los Estados. La mala gestión de los asuntos públicos (corrupción, abuso de poder, debilidad de las instituciones e incumplimiento de la obligación de rendir cuentas) y los conflictos civiles corroen a los Estados desde dentro. Esta situación puede conducir al hundimiento de las instituciones oficiales: el Afganistán de los talibanes, y desgraciadamente también el posterior, es un ejemplo conocido. El debilitamiento de los Estados es un fenómeno alarmante que mina la gobernanza mundial y contribuye a aumentar la inestabilidad regional.

- Delincuencia organizada. Europa constituye un objetivo de primer orden para la delincuencia organizada, que tiene una dimensión exterior importante: el tráfico de drogas, la trata de seres humanos o el tráfico de armas no se detienen en las fronteras de la Unión. Estos delitos a menudo se asocian con Estados debilitados: así, por ejemplo, los ingresos por tráfico de drogas han contribuido a debilitar las estructuras oficiales en varios países productores. La delincuencia organizada puede tener vínculos con el terrorismo y, en casos extremos, puede incluso llegar a dominar al Estado.

Como hemos dicho, la Estrategia Europea de Seguridad es un elemento crucial, el pilar principal, del enfoque europeo en este ámbito. Su adopción supuso para la UE un giro enorme en la política exterior y de seguridad. Fue el resultado de las primeras conclusiones estratégicas de los cambios drásticos que caracterizaron de modo determinante la seguridad de la Unión después del 11 de septiembre de 2001. La Estrategia Europea de Seguridad supuso un hito en la definición estratégica del papel y las tareas de la UE en un panorama político de seguridad que ha cambiado de forma dramática y que está condicionado por la globalización. El documento ha sido puesto al día y está ahora inmerso en un importante proceso de actualización general, en particular a la luz de la necesidad de incluir elementos de protección del Medio Ambiente y otros también referentes a problemas globales. Es interesante señalar que la lógica que subyace en esta nueva actualización es precisamente la de responder a los desafíos de un Mundo cada vez más interconectado, más complejo, donde la tecnología ha cambiado la naturaleza de las relaciones internacionales y de los conflictos⁶¹

⁶¹ Tal y como se recoge en las páginas explicativas del proceso en curso (<http://europa.eu/globalstrategy/en>) : "In June 2015 the European Union's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini – presented her strategic assessment of the global context to EU leaders. They asked her to prepare an EU Global Strategy on Foreign and Security Policy to guide the European Union's global actions in the future. The Global Strategy, which will be presented to EU leaders by June 2016, will be developed in close cooperation with Member States, as well as with EU Institutions and the broader foreign policy community. Over the coming months, the High Representative will lead a broad based reflection phase on the strategic outlook for the European Union's global action to ensure that a wide range of views are taken into account."

Entretanto, la Estrategia en su forma actual es ambiciosa y cubre un gran número de cuestiones, llegando a sufrir de una cierta falta de prioritarización. Aunque se trata de un documento de indudable calidad, complejo y sofisticado, resultaría importante destacar con diáfana claridad las principales tareas a acometer de manera prioritaria, que por definición no pueden ser demasiado numerosas.

Sobre esta base, y teniendo en cuenta el análisis y las reflexiones que preceden, así como la evolución de los acontecimientos en los últimos tiempos, podríamos destacar cinco tareas prioritarias para maximizar el impacto de la nueva Estrategia. Es importante subrayar que no se trata aquí de definir los principales problemas del momento – por ejemplo, la crisis migratoria – sino de abordar los desafíos estructurales a los que se enfrenta la Estrategia, desde una perspectiva de mejora de su funcionamiento. En este contexto, se trata concretamente de :

- abordar los problemas globales del Siglo XXI;
- definir los objetivos de Seguridad y Defensa de la UE;
- hablar con una sola voz en la escena internacional;
- aprovechar al máximo los mecanismos ya existentes; y por último,
- diseñar los mecanismos del futuro.

Abordar los problemas globales del siglo XXI

Ya hemos repasado en capítulos anteriores algunos de los problemas globales de este nuevo Siglo. Nos detendremos ahora en tres que son de la mayor importancia, y que a la vez constituyen terrenos donde la UE puede claramente ejercer un liderazgo global, positivo y cargado de beneficios potenciales para la Comunidad Internacional: la lucha contra la crisis medioambiental y demográfica; los trabajos de control de armas nucleares y de destrucción masiva; y la lucha contra el terrorismo.

Las crisis medioambiental y demográfica.

La crisis medioambiental es tal vez el desafío de más calado que afronta la Humanidad en este Siglo. Los análisis científicos proclaman sin cesar que la situación es insostenible a medio plazo. Los llamados “negacionistas” del cambio climático ven cada vez más reducida su capacidad de convencer a una comunidad científica que se inclina en su gran mayoría por las tesis más preocupantes.

Los líderes europeos y las Instituciones de la Unión son cada vez más conscientes de la urgencia de afrontar este desafío. Ya en la primavera de 2008, el Alto Representante Solana, junto con la Comisión Europea, presentaron a los líderes europeos un informe de gran significación⁶², sobre el impacto del cambio climático en la Seguridad internacional. Según ese informe, el cambio climático es un

⁶² documento de 14 de marzo de 2008 del Alto Representante y de la Comisión dirigido al Consejo Europeo titulado "Cambio climático y seguridad internacional"

“multiplicador de amenazas” que exagera y multiplica las tendencias negativas y las tensiones existentes⁶³.

Por lo tanto, y en la perspectiva de un año crucial para la coordinación internacional en el seno de la Convención de Naciones Unidas contra el Cambio Climático⁶⁴, un objetivo prioritario para Europa y para sus socios debería ser desarrollar acciones concretas y activas para combatir el cambio climático y sus efectos en regiones clave, en especial aquellas más frágiles y proclives al conflicto. Ya en 2008 el Consejo Europeo adoptó una serie de recomendaciones clave, en las Conclusiones de los días 11 y 12 de diciembre de 2008, sobre la base del documento del Alto Representante que actualizaba la Estrategia de Seguridad, y que contienen también claras recomendaciones en el terreno de la “Seguridad Medioambiental”⁶⁵. El Parlamento Europeo por su parte adoptó poco después un interesante y muy clara

⁶³ La prestigiosa revista científica “New Scientist “ resumía ya en su edición de Junio de 2009 las conclusiones de varios estudios que afirmaban claramente que el aumento del nivel del mar será mucho más notable que lo que hacían pensar las previsiones prevalentes hasta este momento. También señalaba esa publicación que la rivalidad motivada por el aumento de las inclemencias climáticas –poniendo como ejemplo las inundaciones – se convertiría en una fuente de gran inestabilidad y de conflicto (*Sea level rise could bust IPCC estimate*. New Scientist, Marzo 2009).

⁶⁴ La conferencia COP21 que se celebrará en París en Diciembre de 2015 debería ser clave para definir los próximos objetivos y compromisos globales.

⁶⁵ informe del Secretario General del Consejo/Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución.

Resolución sobre la PESD y la Estrategia de Seguridad⁶⁶, en la que entre otras cosas señalaba su satisfacción con numerosas recomendaciones incluyendo las relacionadas con la necesidad de afrontar las consecuencias del cambio climático.

Sin embargo la tarea en este campo es ingente. La UE necesita continuar fortaleciendo su liderazgo en afrontar las cuestiones y riesgos de seguridad derivados del cambio climático, en todos los ámbitos. También debe encabezar los esfuerzos internacionales en este área, y de forma bilateral, incluir esta cuestión en sus negociaciones internacionales en el marco de la cooperación y del dialogo político⁶⁷. *“Europa necesita liderar la respuesta internacional”*, declaró entonces Javier Solana.

Estas son encomiables y muy necesarias declaraciones de intenciones. Pero hace falta asegurar que son puestas en práctica a través de acciones concretas, en el marco de un reforzamiento de la acción europea, incluyendo el cumplimiento estricto de sus compromisos, así como aprovechar el cambio de ciclo mencionado para relanzar un verdadero consenso de trabajo internacional, y dedicar los recursos necesarios para la inclusión definitiva y permanente de la defensa del Medio Ambiente (y no solo de la lucha contra el cambio climático) como elemento

⁶⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD.

⁶⁷ BENTEGEAT, Henri : *1998-2008, 10 Years of ESDP*. ESDP Newsletter, Numero 6, Bruselas, Julio de 2008

fundamental de la Estrategia de Seguridad Europea y de sus actuales y futuras actualizaciones.

Junto a la crisis medioambiental encontramos otro problema que comparte su ámbito global y, en gran medida, su carácter grave y acuciante. Se trata de las consecuencias de la explosión demográfica. Los más de siete mil millones de habitantes que tiene hoy el Planeta⁶⁸ constituyen la población más enorme conocida por la Humanidad. Aunque las previsiones más catastrofistas no se han cumplido (el Club de Roma por ejemplo preveía en los años 70 del pasado Siglo que semejante aumento de población agotaría los principales recursos de la tierra hacia 2025), lo cierto es que el Planeta parece haber alcanzado un punto muy cercano a la saturación.

⁶⁸ Según estimaciones del *Census Bureau* de los EEUU, la población mundial era de 7.248 millones de personas al 5 de Junio de 2015.

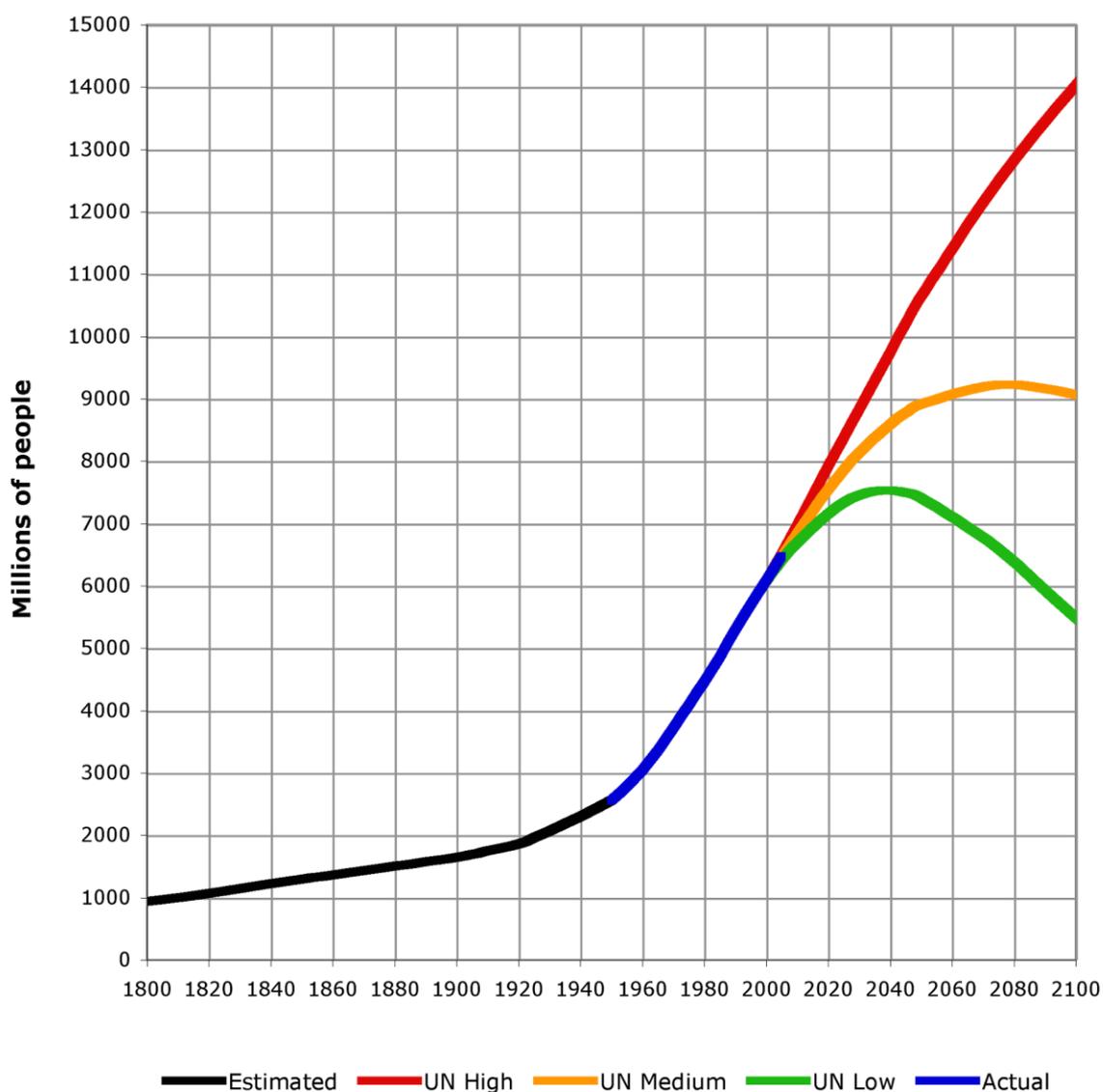


Fig. 1 – población mundial y estimaciones principales para el futuro. Fuente : UN 2004 projections; US Census Bureau historical estimates.

Para apreciar este problema en toda su dimensión, hay que comprender que la crisis medioambiental y en particular el cambio climático están íntimamente ligados a la necesidad de producir recursos para tan ingente población. Se trata de un elemento que evidentemente es muy delicado, y que hay que afrontar con la debida cautela y sensibilidad.

Pero, del mismo modo que el Medioambiente ha encontrado su sitio en las estrategias de seguridad europeas, el elemento demográfico debe también incorporarse a las relaciones exteriores de la UE, por ejemplo mediante la promoción de adecuadas políticas de control de natalidad por parte de los estados socios de la UE. Ello es legítimo y adecuado, puesto que la demografía juega un papel claro y tiene un impacto cierto en la Seguridad global, y por la tanto en la mismo Unión Europea.

Las armas nucleares.

El otro gran peligro que amenaza hoy a la Humanidad es la posibilidad de un conflicto atómico. Si bien los EEUU, y luego Rusia, están incomparablemente por delante de cualquier otra nación, hay al menos cinco poderes mundiales con suficiente armamento nuclear como para amenazar la misma existencia de la Vida en el Planeta, y varias otras potencias con algunas armas nucleares. Solamente ese hecho incontrovertible sería suficiente para poner los pelos de punta a cualquiera, incluso aunque no hubiera pasado previamente por la escalofriante experiencia de la Guerra Fría. Probablemente, la distensión y el alivio que siguieron al final de la misma han hecho que en este momento no se perciba claramente la amenaza que supone la existencia misma de este tipo de armamento. Y sin embargo la amenaza sigue siendo completamente real y de la mayor gravedad.

¿Qué pensar en este contexto de las iniciativas lanzadas por la sociedad civil, para conseguir un desarme nuclear completo (la “opción cero”)⁶⁹? A pesar de todas las innegables virtudes éticas de la idea, parece completamente fuera de lugar imaginar que todos los poderes nucleares puedan llegar, al menos a medio plazo, a establecer un sistema de confianza mutua del nivel necesario para permitir semejante paso.

Más realista y por tanto más útil parece ser la postura de la Administración norteamericana actual, que propone continuar sobre la senda anterior de reducción de armamentos, y que rechazando el modelo de “paraguas nuclear” propuesto por su antecesor en contra de los acuerdos anti-balísticos existentes hasta ese momento, impulsó en cambio otro que sería más reducido y realista, pero sobre todo abierto a la participación de Rusia y coherente con las obligaciones internacionales de los Estados Unidos⁷⁰.

⁶⁹ Por ejemplo, una ambiciosa pero tal vez poco realista campaña, resumida en las páginas Web de una de las organizaciones organizadoras, tuvo lugar en 2009 (http://www.avaaz.org/en/time_to_global_zero/?cl=268523355&v=3599)

⁷⁰ Como efectivamente se acordó en la Cumbre de Lisboa de la Alianza Atlántica, en noviembre de 2008. Desde entonces han surgido numerosos avatares, bien ilustrados por la reacción rusa al despliegue de misiles y personal relacionado en el Sur de España anunciado en 2011 : según la Agencia Novosti "Rusia...exige las garantías jurídicas de lo afirmado por la administración estadounidense y se manifiesta insatisfecha con el papel de observador pasivo" (Ria Novosti, Moscú, 6 octubre 2011). El Ministro de Exteriores ruso hizo en esa misma ocasión contundente declaraciones en ese mismo sentido.

Esta era una posición constructiva, basada en las condiciones y circunstancias realmente existentes y no en las deseables o ideales. Y las condiciones reales son críticas. Por desgracia, la proliferación nuclear parece ser casi inevitable, por lo menos a largo plazo. Puede ser pospuesta, pero no para siempre. Al menos 3 estados admitieron durante los años 90 haberse dotado de armas nucleares. La evolución científica, la globalización y la misma dinámica de crisis en ciertas regiones hacen prever que otros países seguirán el mismo camino. Ya en 2009, Corea del Norte lanzó 6 cohetes capaces de transportar cargas atómicas a más de 500 km. Irán parece estar también muy cercano a conseguir la capacidad de dotarse del arma atómica, entre los resquicios de los acuerdos con el *Quinteto*. Dadas las circunstancias es razonable concebir que, a pesar de los importantes compromisos recientemente acordados, y de sus crecientemente enfáticas referencias al uso pacífico de la energía nuclear, ese país no ha renunciado al arma atómica, cuya posesión o no posesión considera una prerrogativa exclusivamente nacional.

El caso de Irán es especialmente importante puesto que se trata de un Estado manifiestamente hostil hacia las principales potencias occidentales, con fuertes ambiciones de poder a nivel regional y que lidera uno de los principales bloques dentro del mundo Islámico, el de los países que se sitúan en la concepción chiita del Islam. Al mismo tiempo se trata de un país relativamente desarrollado, de honda tradición cultural y con una sociedad particularmente joven, inquieta y potencialmente muy prometedora⁷¹. Pero los desafíos que afronta este país, a pesar de sus últimos avances en materia de estabilidad y relaciones exteriores, siguen

⁷¹ KUTCHESFAHANI, Sara : *Iran's nuclear challenge and European diplomacy*. European Policy Centre issue paper 46. Londres, Marzo 2006.

siendo enormes, y el riesgo de inestabilidad realmente notable. El creciente enfrentamiento entre las concepciones Chiita y Sunita del Islam y la creciente radicalización de ambas partes en un contexto de violencia sin precedentes en el llamado Mundo Árabe augura un futuro en el que la posesión del arma nuclear seguirá siendo una tentación continua para Teherán.

Sin justificar las pretensiones del régimen Teocrático de Teherán, parece justo señalar también que el hecho de que Israel se hay dotado del arma nuclear juega un papel fuertemente negativo, al impulsar similares ambiciones entre sus enfrentados vecinos.

A pesar de todas las dificultades, posponer la proliferación es un objetivo importante y útil, que merece la pena desarrollar. Los tratados de no-proliferación administrados por las Naciones Unidas deben ser consolidados y expandidos. La Agencia Internacional de la Energía Atómica debe continuar vigilando e informando al Consejo de Seguridad. La Unión Europea y los Estados Unidos deben asumir el liderazgo en este terreno, aunque solo sea por la responsabilidad histórica de formar parte de las naciones que inicialmente desarrollaron este tipo de armamento.

Es especialmente importante que la UE ejerza el papel que le corresponde en este terreno. Su liderazgo debe centrarse en cuestiones clave como el establecimiento de un sistema de Transparencia que permita en primer lugar conocer claramente la situación. Paradójicamente, esa transparencia puede ser de interés para todos, incluyendo los países que desean conservar la prerrogativa de desarrollar armas atómicas, puesto que la primera y principal función de dichas armas es la disuasión y

el aumento de poder negociador de los que las ostentan; y eso solo se puede conseguir a través del conocimiento de su posesión.

Al mismo tiempo, la Transparencia aumenta la seguridad global, clarificando que amenazas son reales y cuáles no (cfr. el mito de las Armas de Destrucción Masiva en Irak que suministró el argumento principal – no el único – de la invasión de 2003), y permitiendo orientar posibles acciones de contención en la dirección adecuada.

Cabe señalar aquí que si bien el control de las armas químicas y biológicas es mucho más complicado, merece también la pena intentar incluir esta cuestión claramente en las acciones de la UE, que debe reforzar su acción para liderar los intentos de constituir un auténtico mecanismo de control global y en la destrucción de dichos armamentos en la medida de lo posible (de la misma manera que ha liderado la ilegalización de las bombas de racimo o la destrucción de las minas antipersonales, pero de modo más estructurado y sistemático). El potencial destructivo de estas armas, y el riesgo de que caigan en manos de redes terroristas, no debe menospreciarse. Por ejemplo, estimaciones de Agencias de Inteligencia occidentales hablaban de toneladas de armas químicas 'desaparecidas' durante la Guerra de Libia⁷².

La lucha contra el terrorismo y sus causas.

⁷² Recogidas por el normalmente bien informado semanario galo *Le Canard Enchaîné* en septiembre de 2011

Lo anterior nos conduce naturalmente al análisis de los fenómenos terroristas y su impacto en el tema que nos ocupa. Hay que comenzar por subrayar que el terrorismo, en el centro de la Estrategia de Seguridad europea desde el principio, es sin embargo una cuestión diferente. Las recomendaciones que anteceden, por ejemplo, no se pueden aplicar a los grupos terroristas que por definición carecen de cualquier capacidad de suscribir Acuerdos o Tratados. No se puede concebir transparencia o auto-control. Otras soluciones son necesarias.

En primer lugar hay que asegurar un estricto respeto a la legalidad, a los valores y principios de la UE, en la lucha contra el terrorismo. No cabe ninguna veleidad en términos de atajos o acciones de carácter ilegal. Por el contrario, la lucha antiterrorista debe ser transparente, global, coordinada y con toda la legitimidad que su carácter de Defensa ciudadana indudablemente le confiere. Esto requiere compromisos por parte de todos los Estados afectados –potencialmente, todos los del Mundo – que asimismo deben evitar con la mayor seriedad la instrumentalización de este concepto para otros fines.

En este contexto la “Guerra contra el Terrorismo”, una anomalía intelectual y jurídica, debe ser definitivamente abandonada. Ya prácticamente ningún líder europeo – y desde luego tampoco el Presidente de los EEUU – utiliza esta retórica.

Del mismo modo, teorías de “choque de Civilizaciones”, si bien respetables y legítimas desde el punto de vista intelectual, deben ser rechazadas como fundamento de políticas públicas. Provocar semejante choque es, sin duda, objetivo principal de Al-Quaida y del llamado Estado Islámico. Por el contrario, aislar a los

terroristas (que son siempre minoritarios) es la condición principal de una lucha antiterrorista de éxito.

Por último, y tal como se ha venido proclamando desde todo tipo de tribunas políticas, desde progresistas hasta conservadores⁷³, es necesario acometer acciones para confrontar las raíces del terrorismo. Aunque a veces los terroristas sean de clase media o incluso alta, el fenómeno terrorista en sí mismo está profundamente relacionado con la miseria material y moral que prevalece en un gran número de países. No se trata tan solo de problemas económicos; también el resentimiento nacionalista, sentimiento de opresión cultural, falta de democracia, fanatismo religioso o político, etc. contribuyen a avivar las llamas.

Por supuesto, absolutamente nada de lo anterior justifica o disculpa lo más mínimo las acciones de los terroristas. Pero para combatirles con más fuerza, y por motivos éticos, es necesario acometer una profunda acción para mejorar las condiciones de las poblaciones de riesgo, cubrir las necesidades básicas a nivel mundial, introducir más coherencia en las políticas de Derechos Humanos, y comprometerse más decididamente con las mismas. En otros términos: evitar los dobles raseros;

⁷³ Véanse por ejemplo las numerosas y valientes declaraciones del político conservador británico Lord Patten, señalando la necesidad de actuar contra las “*root causes of terrorism*”, incluso inmediatamente después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre, cuando la polarización reinante hacía difícil introducir tales matices en el debate político (PATTEN, Chris : *Europe and America: has the Transatlantic relationship run out of road?* Discurso en el Lady Margaret Hall, Oxford, 13 Febrero 2004)

combatir las violaciones de los Derechos Humanos; consolidar y expandir la Ayuda al Desarrollo como un principio fundamental de la Política Exterior.

La UE, con su prestigio y respeto duramente ganado a escala global, tiene la responsabilidad de diseñar los mecanismos para liderar esos esfuerzos⁷⁴. El concepto de Seguridad Humana resume, en cierto modo, todo lo apuntado anteriormente. Ese concepto tiene la vocación de convertirse, tal como ha pedido el Parlamento Europeo, en una pieza central de la Estrategia de Seguridad Europea.

Definir los objetivos de seguridad y defensa de la UE

La segunda “asignatura pendiente” es la de definir con mayor claridad los objetivos de Seguridad y Defensa de la UE. Es cierto que se ha avanzado mucho a través de la creación de la PESC, la PESD y la Estrategia de Seguridad Europea, entre otros pasos importantes. Al día de hoy (2015) la UE ha lanzado unas 30 misiones y operaciones bajo la PESD y la PCSD. Cinco misiones militares y once civiles siguen activas en Europa, África, Oriente Medio, Asia y el lejano Oriente. Los objetivos mencionados en el Tratado de Ámsterdam siguen siendo el núcleo de los objetivos de Seguridad y Defensa de la UE, y el Tratado de Lisboa ha profundizado en este terreno. Pero hace falta una mayor coherencia, compromiso y racionalidad, incluyendo el tema fundamental de la toma de decisiones.

⁷⁴ LEONARD, Mark : *Why Europe will run the 21st Century*. Fourth State, Londres, 2005.

Esto debe ser acometido con carácter de urgencia pero también respetando la necesidad de legitimar los objetivos de seguridad y defensa de la UE a través de una adopción completamente transparente y democrática. La opinión pública europea ha dejado claro en numerosas ocasiones y con gran constancia que desea una auténtica Política de Seguridad y Defensa comunes. Mucho se ha avanzado en este terreno pero, como hemos dicho, falta concretar objetivos detallados y estructuras decisionales más eficaces para esta Política.

Por ejemplo, esta Política, que en los Tratados de la UE se reclama como pilar de la Comunidad Internacional y de las Naciones Unidas, carece sin embargo de mecanismos claros para concretar el objetivo de defender los Derechos Humanos por encima de fronteras nacionales cuando sea necesario y avalado por el Derecho Internacional. Sería lógico por ejemplo suponer que el Derecho de Injerencia Humanitaria, del que hablaremos en detalle más adelante, debiera ser más claramente reconocido en los textos que reflejan los acuerdos de la UE.

Detengámonos por un instante en este concepto de gran importancia. En opinión de este autor, la desastrosa intervención en Irak ha minado de manera importante su legitimidad. Y sin embargo, la idea es más vigente que nunca, como veremos en capítulos posteriores. Puesto que se trata de la plasmación de valores claramente consagrados en el Tratado de Lisboa, parece urgente acometer las labores necesarias para avanzar en este terreno, lanzándose en primer lugar hacia una definición seria, coherente y sólida del Derecho de Injerencia y sus circunstancias, al menos al nivel de la Unión Europea.

El concepto, como sabemos, no es nuevo. Ya Grocio, el humanista holandés, intento definir las condiciones que legitimarían la intervención; entre ellas encontrábamos ya la de una violación grave del derecho natural:

Los reyes, y aquellos que están investidos de un poder igual al de los reyes, tienen derecho a exigir castigos, no sólo por las injurias cometidas contra ellos mismos o sus súbditos, sino igualmente contra aquellos que no son de su particular incumbencia, pero las cuales violan desmesuradamente el derecho natural o de gentes en cualquier persona⁷⁵.

El pensador español Francisco de Vitoria dejó por su parte claro que en su visión de la sociedad, todos los hombres tienen derecho a ser gobernados de acuerdo con algunos principios básicos y fundamentales, y cabía imaginar un sistema de organización global que los integrara en su gobierno:

No puede dudarse de que el Mundo entero, que es en cierto modo una república, tiene derecho para dictar leyes justas y convenientes a todos sus miembros, semejantes a las dispuestas en el Derecho de gentes⁷⁶

Estas y otras ideas estuvieron presentes en las organizaciones que podrían considerarse herederas de esta idea de Francisco de Vitoria, la Sociedad de

⁷⁵ GROCIO, Hugo : *Del derecho de la guerra y de la paz*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

⁷⁶ DE VITORIA, FRANCISCO : *Sobre el poder civil*. Tecnos, Madrid, 1984.

Naciones y la ONU, desde su mismo comienzo. El Artículo 2(7) y el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas (que la PESC se compromete a respaldar) indican que el Derecho de Injerencia Humanitaria prevalece, en ciertas condiciones, sobre el Derecho de Soberanía. Esta fue la interpretación que justificó algunas intervenciones de éxito, como en Timor Oriental. Analizaremos más adelante con detenimiento las características de este Derecho y su papel en la definición actual de las reglas de Gobernanza globales.

Por el momento, y en el contexto de la PESC y de la PESC/PCSD, baste decir que siendo estas Políticas aún jóvenes, parece lógico y urgente avanzar hacia una mejor definición y una práctica más coherente (todo ello debe combinarse con la comprensión de que “intervención” no significa necesariamente operación militar). También es esencial mantener una exquisita proporcionalidad, y evitar por todos los medios dobles raseros e instrumentalizaciones. Existe en nuestros días un avance global acelerado hacia una definición clara, precisa, con efectos legales y operativos, del Derecho de Injerencia a nivel Global. La UE, a través de su Política de Seguridad y Defensa, está idealmente situada para liderar este proceso histórico.

De manera más general, urge dar una mayor concreción a los objetivos de Seguridad y Defensa de la UE, hacerlos más coherentes e imbricados en las actuaciones de los Estados Miembros, y asegurar que estos últimos se guían sin vacilar por las decisiones comunes de la UE.

El Parlamento Europeo hizo suyas, en gran medida, este tipo de peticiones, cuando en su importante Resolución sobre Defensa y Seguridad de Febrero de 2009

lamentó la forma poco clara de las conclusiones relativas a la Estrategia de Seguridad Europea y la PESD/PCSD, y la vaguedad de su formulación. Según el PE, esa vaguedad parece indicar que no se describe una estrategia real, sino, como decíamos más arriba, una declaración de intenciones.

Otros puntos importantes indicados repetidamente por el Parlamento Europeo y por importantes *Think Tanks* incluyen la necesidad de alcanzar una definición clara de los intereses comunes europeos de seguridad (ver nota al pie) y efectuar un proceso similar para conseguir una más clara definición de criterios para el lanzamiento de misiones de la PESD.

Es interesante señalar que el PE también criticó al Consejo por no haber atendido su solicitud de un *Libro Blanco*⁷⁷, para abrir un debate público fructífero y amplio. El Parlamento pretendía así incrementar la participación pero también la transparencia, la visibilidad y la legitimidad de estas Políticas. Cabe considerar que también este comentario refuerza las observaciones precedentes, en el sentido de que, para tener éxito, la definición de objetivos de Seguridad y Defensa debe ser un proceso exquisitamente democrático y transparente en la Unión Europea⁷⁸. Los trabajos en

⁷⁷ Tanto los llamados Libros Blancos como los Libros Verdes son en definitiva formas de consulta pública, originalmente utilizados en el mundo anglosajón y luego adoptados con fuerza en Bruselas y otras capitales.

⁷⁸ Merece la pena volver una vez más a la Resolución citada en la que el PE afirmaba que “la Unión Europea debe definir más claramente sus ambiciones sobre su papel en el mundo [...] la Unión Europea no debe tratar de convertirse en una superpotencia como los Estados Unidos, sino que debe garantizar su seguridad, trabajar en favor de la estabilidad en su vecindad y fomentar un sistema global

curso para la definición de la nueva Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad, a los que nos referíamos en el capítulo anterior, parecen ir por ese camino, con referencias claras – aunque limitadas – al papel que debe jugar la sociedad civil, y son por lo tanto motivo de esperanza y optimismo⁷⁹. La Estrategia debería estar lista para ser sometida a los Estados Miembros de la Unión en Junio de 2016. Conviene seguir muy de cerca la evolución de estos importantes trabajos.

Por último hay que indicar que, tal como ha pedido el Parlamento Europeo, es necesario rediseñar una nueva asociación UE-OTAN, y abordar la cuestión de las cláusulas de reserva nacionales. A pesar del tiempo transcurrido, el problema sigue en pie y sin haber realmente avanzado hacia una solución efectiva y sostenible. Hablaremos de ello en el siguiente apartado.

Hablar con una sola voz con los socios de la UE

Si hay una Política que no admite falta de coherencia, esa es la de Seguridad y Defensa. Y sin embargo esta Política sufre de la misma grave dolencia de todas las Relaciones Exteriores de la UE: la falta de una voz unitaria y consistente, que lleve a los interlocutores de Europa los mensajes comunes de todos los Estados Miembros, y que pueda dialogar y negociar con todos los demás actores internacionales.

multilateral de seguridad en el marco de las Naciones Unidas, garantizando el respecto de la legislación internacional y la prevención eficaz de crisis y conflictos, así como la resolución de situaciones de post-conflicto y la gestión posterior”

⁷⁹ Como indica Natalia Tocci: *"Consultations and outreach will seek to extend beyond the expert community too, engaging civil society, students and the wider public"* (TOCCI, Natalia : Towards an EU global strategy (ed. Antonio Missiroli). EU Institute for Security Studies, Paris, 2015).

Este problema común, que continua a pesar de los cambios aportados por el Tratado de Lisboa, tiene un impacto especial en el terreno de la Seguridad y la Defensa, y se refleja de modo particular en todo lo que concierne a la cooperación con la OTAN, las relaciones con los Estados Unidos, Rusia, pero también en la Políticas más importantes incluyendo la de Ampliación y la de Vecindad. Y sin embargo todas las políticas mencionadas son de la mayor importancia para la Unión. Veremos a continuación, y en capítulos posteriores, cual es la situación y las perspectivas de cada una de ellas.

La cooperación con la Alianza Atlántica

La Seguridad y Defensa de Europa no tiene lugar, como es obvio, en un espacio teórico o vacío: existen ya entidades de defensa con las que es altamente deseable coordinarse adecuadamente. Entre ellas, la más importante, con gran diferencia, es la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Esta es otra gran asignatura pendiente de la incipiente PESD/PCSD. Es cierto que se han establecido mecanismos que aseguran la colaboración en la etapa actual (sobre la base de la Declaración de 2002 y de los Acuerdos de Berlín Plus). Estos mecanismos se han construido sobre la base de la cooperación OTAN-UE que se remonta a mediados de los años 90, en el complicado terreno de las guerras que asolaron la ex Yugoslavia. Más tarde, la cumbre de la OTAN (Washington, 1999) y el Consejo Europeo de Niza (2000) sentaron las bases de la cooperación entre las dos Organizaciones.

La formalización de esta asociación estratégica entre la UE y la OTAN se estableció el 16 de diciembre de 2002 a través de la mencionada Declaración OTAN-Unión Europea sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esta Declaración prevé entre otras cosas que la Unión Europea velará por asociar en la medida de lo posible a la PCSD a los miembros europeos de la OTAN que no son miembros de la UE; que la OTAN prestará su apoyo a la PCSD otorgando un acceso garantizado a sus propias capacidades de planificación; y que las dos organizaciones acordarán disposiciones destinadas a garantizar el desarrollo coherente, transparente y mutuamente ventajoso de sus capacidades.

Los posteriores acuerdos, llamados de “Berlín plus”, adoptados el 17 de marzo de 2003, sentaron la base de la cooperación OTAN-UE en la gestión de crisis, permitiendo a la OTAN apoyar operaciones de la UE en las que no participa como tal.

Eso implica entre otras cosas una garantía de acceso de la UE a la planificación operativa de la OTAN, para una utilización efectiva en el marco de la planificación militar de operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE; una potenciación del papel europeo del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR) de la OTAN y posibilidad de un mando de la OTAN europeo para las operaciones dirigidas por la UE; disponibilidad de las capacidades de la OTAN (unidades de comunicación, cuarteles generales y otros activos) para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE; definición de un acuerdo de seguridad para el intercambio de información clasificada entre ambas organizaciones, en virtud de

normas de protección recíproca ; definición de procedimientos para la gestión de activos de la OTAN así como de sus capacidades de puesta a disposición, seguimiento, devolución y retirada; definición de modalidades de consultas en el contexto de una operación de gestión de crisis dirigida por la UE que recurriera a activos y capacidades de la OTAN.

Los acuerdos van más allá y establecen los mecanismos para la integración de ambas partes en el sistema de diseño de los planes de defensa de la OTAN, y de las necesidades y capacidades militares para operaciones dirigidas por la Unión Europea, para garantizar la disponibilidad de fuerzas convenientemente preparadas para operaciones dirigidas por la OTAN o por la UE⁸⁰. Todos estos son puntos que en cierta medida parecen recoger un cierto consenso entre analistas de diverso signo⁸¹. El posterior concepto estratégico de 2010, que es el que actualmente está en vigor, incorpora estas y otras ideas describiendo a la OTAN como una "comunidad única de valores, comprometida con los principios de libertad,

⁸⁰ Siguiendo el resumen adoptado por la Comisión del documento original de Berlín. Este último está disponible en internet, en la dirección del Consejo <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>)

⁸¹ AA.VV.: *El futuro de la OTAN después de Riga*. Cuadernos de Seguridad y Defensa CESEDEN, Ministerio de Defensa. Madrid, 2006; ASMUS, Ronald: *Rethinking NATO Partnership for the 21st Century*. NATO Review, April 2008.

democracia, derechos humanos y estado de derecho" con el triple objetivo de asegurar la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa⁸².

Pero las cuestiones más espinosas restan por decidir. En efecto: ¿cuál será la respuesta si en un momento determinado los objetivos de Seguridad y Defensa de la UE no son idénticos a los de la OTAN? ¿Podrá un estado miembro de la OTAN bloquear el uso de activos vitales para el éxito de una operación de la UE? La regla de unanimidad que predomina en la Alianza ha supuesto a menudo graves problemas para la misma; desde el punto de vista de la UE, urge evidentemente evitar que dichos problemas contaminen el proceso de decisiones de la PCSD.

Esto se puede conseguir siempre y cuando ambas organizaciones adopte una estricta disciplina de trabajo que garantice, por una parte, el cumplimiento de los acuerdos a través de la estricta observancia de los compromisos adquiridos por ambas organizaciones hasta la fecha, y por otra parte, mediante un desarrollo ambicioso de la cooperación que, evitando duplicaciones innecesarias, garantice sin embargo la autonomía operativa de la PCSD.

La cuestión conoció una evolución importante en los primeros años de la presente década, debido a las iniciativas lanzadas por el tándem franco-británico, por una parte, y por ciertos grupos de ministros de Defensa de varios Estados Miembros, que escribieron en repetidas ocasiones a la Alta Representante entre 2010 y 2011. En este proceso, merece la pena destacar la continuada ambigüedad de la posición

⁸² Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 2010

francesa. Por una parte, durante la Presidencia francesa de la UE (de Junio a Diciembre de 2008), el anterior Presidente galo Nicolás Sarkozy encaminó a Francia de regreso a las estructuras de la OTAN, en el claro entendimiento de que esta importante decisión correría pareja a un reforzamiento de la PESD; por otra parte, continuaron y aún continúan las iniciativas puramente bilaterales franco-británicas en esta materia.

Esta ambigüedad refleja una tradición firmemente establecida en la Política Europea gala y es en cierto modo "*Business as usual*". Más sorprendente resultan las dudas y aparentes contradicciones de otros países. Tales contradicciones parecen reflejar una autentica disonancia cognitiva entre la consciencia de la necesidad de actuar que se va expandiendo entre los líderes de opinión y los temores de esos mismos autores. Por ejemplo, en un interesante informe, el Instituto para la Investigación de las Políticas Públicas ("*Institute for Public Policy Research*") británico insistía en la necesidad de aceptar que la relación Transatlántica no podía cubrir todos los intereses británicos. Pero al mismo tiempo, la única solución propuesta por este prestigioso "*think-tank*" era la de "reforzar el Pilar Europeo...en Defensa y Seguridad...para fortalecer a la OTAN" (sic), contraponiéndolo a la visión de aquellos que abrigan "fantasías sobre una más amplia cooperación en la Seguridad Colectiva"⁸³.

La cuestión clave es, pues ¿hasta qué punto se desarrollara una PESD/PCSD capaz de actuar de forma autónoma y responsable? Dicha evolución es del mayor interés,

⁸³ AA.VV.: *National Security in the XXI Century*. IPPR National Security Commission Report ", Londres, 2009

no solamente para Europa y sus estados, sino también para todos los socios internacionales de la UE, empezando por los Estados Unidos. A nadie interesa una Europa incapaz de actuar con decisión frente a las crisis del siglo XXI. Los desafíos de nuestra época son a menudo cuestiones globales que solamente pueden abordarse desde la corresponsabilidad. Y la alianza Transatlántica debe jugar un papel de primer orden en cuestiones como la Paz, la Seguridad, la lucha contra la pobreza o el cambio climático, y en general en el mantenimiento del orden internacional.

La Agenda Transatlántica del siglo XXI

En este contexto, la actitud de los Estados Unidos es clave, una vez más, para determinar en qué dirección ira el desarrollo de la integración europea. Los EEUU apostaron desde el principio por la unificación de Europa, estimando que la misma era la mejor apuesta por la estabilidad, la Democracia y la seguridad en el Viejo Continente. El tiempo ha demostrado lo acertado de este apoyo, que ha sido fundamental y debe ser reconocido como tal.

Pero al llegar el momento de la “mayoría de edad” de la UE, algunos sectores en los EEUU comenzaron a sentir recelos. Es cierto que el aumento de peso de la UE en el Mundo ha ido acompañado de una posición más asertiva y de una más clara defensa de sus intereses en foros mundiales tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o las diversas organizaciones y agencias de la ONU. Pero este es un proceso lógico que, en el fondo, revierte en beneficio global y también de los EEUU puesto que ayuda a evitar

las prácticas monopolísticas o anti-competitivas que un dominio unilateral podría inspirar.

Sin embargo, dichos recelos se reforzaron de forma notable al comienzo del presente Siglo, especialmente con la llegada a la Casa Blanca de la Administración de George W. Bush. Desde el principio, la nueva Administración dejó claro que, en la medida de lo posible, se dirigiría a los Estados Miembros individualmente, y no a las instituciones Comunitarias. Esto fue así incluso en cuestiones de competencia comunitaria, y de forma prácticamente total y absoluta en materias relacionadas con la Seguridad y la Defensa.

Con los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 y la subsiguiente reacción de solidaridad Europea, surgió una oportunidad de arreglar la cuestión y aclarar pasados malentendidos. Así se entendió en muchas cancillerías y desde luego en las Instituciones Comunitarias, que multiplicaron las iniciativas para apoyar a los EEUU en tan dramático momento. Sin embargo, como hemos visto más arriba, la propuesta de activar el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte no fue recogida por los EEUU, y las demás iniciativas tampoco parecieron interesar demasiado al gobierno del Presidente Bush.

La corriente de opinión contraria a la integración europea -especialmente en los terrenos de Seguridad y Defensa- que hasta la llegada de la Administración Bush había sido siempre más o menos minoritaria y localizada en los sectores más

extremistas de uno u otro signo, pasaba así a establecerse sólidamente como política para-oficial, de forma no explícita, pero no por ello menos real⁸⁴.

El relevo que trajeron las elecciones de 2008 en los EEUU constituye una oportunidad única para invertir esta tendencia y conseguir que la Alianza Transatlántica recupere su carácter positivo, constructivo y de confianza mutua. Esta recuperación es fundamental, no solamente para poder responder adecuadamente a los desafíos globales, sino también para conseguir el mejor desarrollo posible de la Política de Seguridad y Defensa en Europa, de forma autónoma pero también armoniosa con la cooperación Transatlántica. La responsabilidad de proseguir este “deshielo” incumbe a ambas partes, sea cual sea el resultado de las elecciones previstas para el próximo año (2016) en los Estados Unidos.

Es muy significativo que la retórica de la “Guerra contra el Terrorismo” haya sido abandonada desde hace años y de forma casi simultánea a ambos lados del Atlántico. Es un signo visible del despegue de la cooperación Transatlántica en materia de Relaciones Exteriores y Seguridad. Pero hay muchos más. Hay que destacar, por ejemplo, la mejora de la coordinación Transatlántica en el diseño de la respuesta al desafío nuclear de Irán, que ha permitido los últimos avances en las negociaciones con ese país, y también, de forma muy particular, en las relaciones con el Mundo Árabe. Iniciativas como la “Alianza de Civilizaciones” dejaron de ser anatema, para por el contrario recibir el apoyo explícito de la Administración. El discurso del Presidente Obama en la Universidad de El Cairo en Junio de 2009 fue

⁸⁴ BRIMMER, Esther : *Seeing blue: American visions of the European Union*. Chaillot Paper 105. Paris, September 2007.

un verdadero aldabonazo en la conciencia mundial y un compromiso claro de diálogo con los países de mayoría Musulmana, pero también – y ello es menos reconocido – una aproximación clara de la Administración estadounidense hacia las tesis mantenidas por los sectores mayoritarios de la opinión pública europea y de los propios líderes del Viejo Continente⁸⁵. Las actuales convulsiones que sufren las regiones del Norte de África, Oriente Medio y otras no deben hacernos olvidar el potencial de esta nueva actitud, más necesaria que nunca para facilitar soluciones funcionales y aceptables para las sociedades en las regiones de mayoría Musulmana que actualmente sufren conflictos e inestabilidad.

Rusia, ¿problema o solución?

Estos cambios son de una grandísima importancia. Pero tal vez sean todavía más importantes los cambios y bandazos que han tenido lugar en la dinámica de confrontación con Rusia, como analizaremos brevemente a continuación.

Hemos visto como la Administración estadounidense del Presidente Obama y Europa modificaron en un comienzo su enfoque de los asuntos referentes a las relaciones con Rusia. Es cierto que para la Unión Europea se trata de una cuestión vital, dada su vecindad geográfica y los innumerables vínculos, positivos y negativos, entre ambas. En este contexto y de manera muy destacada hay que resaltar la necesidad de mantener y reforzar a pesar de todos los obstáculos el diálogo con

⁸⁵ Resulta curioso comprobar que la mayoría de los analistas no considera (aún?) el vínculo causal entre esta nueva actitud – y en particular, el citado discurso – y la Primavera Árabe, que comenzó precisamente por Túnez y... Egipto.

Rusia, lo que en estos momentos constituye una de las más urgentes asignaturas pendientes.

La afirmación puede sorprender, especialmente a aquellos instalados en una lógica de victoria tras el fin de la Unión Soviética, o a los que de alguna forma parecen empeñados en resucitar entre Rusia y Europa el espectro de la guerra fría. Esa lógica es sin embargo errónea: el fin del bloque soviético fue, y debe continuar siendo, una victoria de la democracia, no de un grupo de países sobre otro. Los cambios de 1989-91 vinieron de dentro y no fueron resultado de una victoria militar⁸⁶. No cabe actuar con la actitud de los vencedores y negar a Rusia, tras la pérdida de su dominio ideológico, la pérdida de toda importancia o influencia en el espacio de la antigua URSS.

Desgraciadamente, hay que admitir que en algunas ocasiones se ha subestimado el resentimiento de una gran parte de la opinión pública en Rusia. Al mismo tiempo no hay que olvidar la proximidad de ciertas regiones europeas con el espacio ruso. Por

⁸⁶ El papel de la derrota Soviética en Afganistán ha sido resaltado por algunos autores como un factor decisivo en el colapso de la Unión Soviética. A mi juicio se trata de una proposición que no es exacta. Si la derrota coadyuvó sin duda a los cambios de 1989-91, su importancia es relativamente limitada, sobre todo si se compara con los factores fundamentales de esa transición (por ejemplo, el Ministro de Asuntos Exteriores soviético B. Pankin, en sus memorias, un texto particularmente interesante y equilibrado, menciona Afganistán solamente en una decena de páginas; véase PANKIN, Boris : *The Last Hundred Days of the Soviet Union*. Tauris Publishers, Londres-Nueva York, 1996). Mucho más importante fue sin duda otro fenómeno militar, la carrera de armamentos y sobre todo la de los armamentos nucleares, y el enorme costo que supuso para la siempre delicada y finalmente exangüe economía de la Unión Soviética.

ejemplo, países como Serbia, o Bulgaria, han tenido y tienen una relación de cercanía que puede ser, según como se gestione, un valiosísimo instrumento de cooperación y mutuo beneficio, o un serio problema.

Recordemos por ejemplo un suceso tan estremecedor – y demasiado poco estudiado – como la carrera hacia el aeropuerto de Pristina en 1999. Las tropas rusas y británicas intentaron ganar el control al mismo tiempo, convirtiendo lo que debería haber sido una Operación de Paz en un peligrosísimo ejemplo de los riesgos potenciales del mal entendimiento y sobre todo de la ausencia de canales de comunicación y cooperación estables, y merecedores de confianza.

La situación ha evolucionado desde entonces, con grandes altibajos. Al comienzo del nuevo ciclo al que nos referíamos en las líneas que anteceden, la Unión Europea y Rusia se comprometieron con una Política específica de cooperación que si bien tendría un enorme potencial para avanzar hacia una relación de más confianza, respeto y cooperación, nunca se puso en marcha en la práctica. Y sin embargo en el tema que nos ocupa la cooperación y la confianza son vitales, siquiera porque Rusia, si bien es solamente una potencia económica media, sigue siendo el segundo poder militar global, con un arsenal atómico que, excepción hecha de los EEUU, deja atrás a los de todas las demás potencias atómicas *juntas*.

En un segundo tiempo; que se aceleró rápidamente al hilo de la crisis ucraniana, la Unión Europea y Rusia entraron, desgraciadamente, en la peor confrontación desde antes de la caída del bloque del Este. Hay que remontarse a las crisis de Polonia, Hungría y Checoslovaquia, para encontrar un encono y una tensión comparables. La

inflamada retórica de los extremistas presentes en ambas partes contribuye a una espiral de temor y resentimiento. Mientras el Kremlin controla de forma directa las informaciones que se publican, los medios independientes occidentales muestran una extraña y a menudo acrítica unanimidad.

Prever la evolución de esta gravísima crisis está más allá de nuestra humilde capacidad. Cabe eso sí señalar algunos factores que permiten tener un prudente optimismo. Por una parte las llamadas más extremistas a una movilización militar han sido claramente minoritarias incluso en los momentos álgidos de la crisis actual. La opinión pública europea se ha posicionado clara y durablemente contra las tentaciones belicistas. Por otra parte la renovación de las Instituciones Europeas ha llevado a puestos clave a líderes de carácter firme pero negociador, mejor situados para una posible y deseable distensión que respete los derechos de las personas implicadas en el conflicto de Ucrania así como los principios fundamentales de la democracia y la negociación. Por último, los intereses a largo plazo de Rusia y de la UE no son los de la confrontación sino los de la cooperación. Una prueba de fuerza es una situación sin salida: aunque prevaleciera 'Occidente', una Rusia derrotada, acorralada y humillada no interesa a nadie.

Obviamente, corresponde a cada país decidir libremente su futuro, y también la UE decidirá, lógicamente, que política de Seguridad y Defensa quiere darse a sí misma. Pero de la misma manera que los Estados Unidos deben estar estrechamente asociados a esta nueva Política, también Rusia, poder militar global y potencia europea, debe ser tenida en cuenta. Es necesario repensar la relación global con

Rusia, también en el aspecto de la Seguridad. Algunas voces se han alzado ya para proponer la creación de foros de consulta ruso-europeos. Es un camino prometedor.

Mantener a Rusia informada y crear relaciones cada vez más estrechas con el gran vecino del Este es constructivo y potencialmente muy fructífero, entre otras cosas para evitar peligros de la envergadura de la crisis georgiana de Agosto de 2008⁸⁷, o la desgraciada crisis ucraniana que parece destinada a eternizarse, con todo lo que ello conlleva de peligro de conflicto localizado o mayor. Es el ejemplo más sangrante y claro del fracaso de las políticas de confrontación a ultranza. Como ha afirmado en numerosas ocasiones la Alta Representante y Vice-Presidente de la Comisión Mogherini, el dialogo es el único camino para solucionar este grave problema.

La comunidad internacional del Siglo XXI no puede permitirse actuar con la lógica del Siglo XIX. La UE debe mantener un dialogo critico pero autónomo y valiente con todos sus aliados, socios y vecinos. Es el requisito de la auténtica independencia, único camino hacia la eficacia en la defensa de los valores e intereses de la UE.

Pero para que esto último se convierta no solamente en un deseo sino en una realidad, es necesario que los líderes europeos escuchen el mandato de la opinión pública del Viejo Continente, que de forma continuada y vigorosa se viene

⁸⁷ Es significativo que la crisis creada por el conflicto en Georgia se cerrara "oficialmente" con la Cumbre de Lisboa de la OTAN, en la que se acordó, precisamente, involucrar a Rusia en la creación de un sistema antimisiles... combatiendo así la percepción en ese país de que ese Escudo estaría orientado precisamente contra ellos.

manifestando a favor de una mayor cooperación en las relaciones internacionales de la UE.

Esta voz unida y única de Europa se puede conseguir, siempre y cuando exista la suficiente voluntad política para utilizar los mecanismos existentes y diseñar otros nuevos cuando sea necesario. Ese camino, difícil pero de la mayor importancia, es el tema de los siguientes apartados.

Utilizar los mecanismos existentes

A pesar de lo expuesto, no se debe concluir que cualquier mejora necesita de una modificación fundamental de las estructuras existentes. Por el contrario, el marco jurídico actual ofrece ya grandes posibilidades y potencial, que se puede convertir en realidad tomando ciertas medidas en áreas estratégicas. Entre estas últimas, y siguiendo las recomendaciones expresadas y reiteradas por el Parlamento Europeo⁸⁸, se pueden destacar las siguientes:

- Utilizar más ampliamente el componente civil de la PESD/PCSD y en particular la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución;

⁸⁸ Resolución del Parlamento Europeo de 19 de febrero de 2009, sobre la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD; Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2013, sobre el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común, Resolución del Parlamento Europeo de 21 de mayo de 2015, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa en base al Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común.

- Aprovechar al máximo las capacidades civiles y la prevención de conflictos, desarrollando la formación de personal cualificado a disposición de las misiones civiles de la PESD/PCSD;
- Desarrollar la asociación para la consolidación de la paz para convertirla en un Cuerpo Civil Europeo de Pacificación;
- Consolidar la fuerza europea de 60 000 soldados prevista en los objetivos iniciales de la PESD;
- Aprovechar la existencia del *Eurocorps*, y convertirlo en el núcleo de dicha fuerza, con las necesarias capacidades marítimas y aéreas adicionales
- Aprovechar también la existencia de la Brigada Franco-Alemana en emplazamientos comunes y utilizar más su experiencia para las nuevas atribuciones de Seguridad y Defensa de la UE⁸⁹

⁸⁹ El Presidente de la Comisión Jean Claude Juncker ha recientemente resaltado la conveniencia de avanzar hacia un ejército europeo, del que esta brigada podría ser uno de los núcleos iniciales. '*Une telle armée nous aiderait à construire une politique étrangère et de sécurité commune et conjointement à assumer les responsabilités de l'Europe dans le monde*' (entrevista en Die Welt, 8 de marzo de 2015)

- Aumentar la coordinación inter-institucional para que policías, jueces y fiscales puedan participar de la manera más eficaz en las acciones europeas de Seguridad y Defensa;
- Extender las agrupaciones tácticas de la Unión Europea para posibles misiones en las operaciones exteriores de la Unión Europea⁹⁰;
- Racionalizar el gasto actual (el PE estima que el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea gasta más de 200 000 000 000 euros al año en defensa), aumentando los esfuerzos para eliminar la duplicación innecesaria entre Estados miembros, a través de la especialización de las capacidades existentes
- Asegurar que el desarrollo de la Agencia Europea de Defensa (AED) es debidamente conocido y utilizado por los Estados Miembros, para que se convierta en el auténtico núcleo de armamento y logística de la Unión⁹¹.

⁹⁰ *Por ejemplo, introduciendo un enfoque modular, ampliando la financiación común mediante el mecanismo Athena y desplegando, cuando proceda, las agrupaciones tácticas en las situaciones de gestión de crisis que se planteen en el futuro* (Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2015, sobre el informe anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo).

⁹¹ WOLF, Rüdiger : *EDA - An Efficient ESDP Instrument*. European Defence Agency Bulletin, n. 12. Bruselas, Junio 2009

- Hacer uso de las economías de escala, ya que las capacidades, tecnologías y logísticas para las operaciones de las fuerzas armadas son muy a menudo idénticas o muy similares a las utilizadas para la vigilancia de fronteras, la protección de infraestructuras críticas y la gestión de las catástrofes
- Reforzar la interoperabilidad entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, concentrando esfuerzos en capacidades comunes que puedan ser utilizadas para fines tanto de defensa como de seguridad⁹².
- Posibilitar la utilización de los sistemas Galileo y GMES (Vigilancia mundial del Medio Ambiente y la Seguridad) para fines de seguridad y de defensa;
- seguir desarrollando la cooperación entre las fuerzas armadas nacionales para una sincronización cada vez más estrecha, incluyendo en el ámbito de formación, mantenimiento y logística.

El PE también ha reclamado un Estatuto europeo del soldado que regule los niveles de instrucción, la doctrina de intervención y la libertad de acción operativa, aquellos aspectos relacionados con los derechos y deberes, el nivel de calidad del

⁹² El PE señala como tales los sistemas de exploración, vigilancia y alerta apoyados en satélites, los vehículos aéreos no tripulados, los helicópteros y los equipos de telecomunicación y el transporte aéreo y marítimo.

armamento, la asistencia médica y la cobertura social en caso de fallecimiento, herida o invalidez.

Pero la condición previa para poder realizar todas estas acciones es la de avanzar en tres terrenos fundamentales que veremos a continuación: el necesario aumento de la coordinación intra-europea, la mejora de la cooperación con la OTAN, y el desarrollo decidido de una estructura de Inteligencia europea:

Aumentar la coordinación intra-Europea

Uno de los terrenos en que todavía queda más camino por recorrer es el de la coordinación entre los distintos Estados Miembros, tanto en lo que concierne las decisiones políticas y operativas, como en lo referente a la integración técnica y compatibilidad de las diferentes fuerzas armadas.

En el terreno político, la principal dificultad estriba en las diferentes concepciones de la seguridad y de la defensa que tienen los Estados Miembros. Desde una perspectiva optimista, si bien las diferencias son todavía muy notables, se puede observar una tendencia a la convergencia de intereses y puntos de vista.

Pero también existe otra barrera a un nivel operativo: se trata de la enorme complejidad de los mecanismos de decisión actuales, que deben conciliar no solamente los de las instituciones comunitarias –principalmente Consejo, Comisión y Parlamento Europeos – sino también todos y cada uno de los Estados Miembros. Esta situación compleja ha ido resultando en la creación de innumerables comités,

grupos de trabajo y protocolos de actuación, que en este momento urge simplificar y adecuar a las necesidades de acción de nuestros días.

Finalmente, existe el escollo también muy significativo de la integración técnica de las fuerzas armadas de los Estados Miembros. Es lógico y fácilmente comprensible que sea este un asunto de gran dificultad, puesto que los objetivos de cada país en materia de defensa son diferentes, según sea la naturaleza de sus intereses. Por ejemplo, algunos Estados Miembros como Suecia han basado tradicionalmente sus fuerzas armadas en la defensa territorial y la producción local de material bélico adaptado a esa estrategia, como los pequeños aviones Saab capaces de despegar en carreteras y caminos. Otros Estados Miembros por el contrario basan su estrategia en la proyección de fuerza a escala global, como en el caso de Francia o el Reino Unido.

Es obvio que la coordinación de los objetivos de seguridad europeos necesita de la creación de planes comunes de armamento y logística, y la adecuación de los armamentos a las mismas. La Agencia Europea de Armamento es un primer paso en esta dirección.

En resumen, es urgente actuar en tres áreas clave para reforzar la coordinación intra-europea: la aproximación de objetivos nacionales; la simplificación de los procedimientos de decisión; y la armonización de las políticas de defensa y armamento.

Mejorar la coordinación con la OTAN

Otro terreno prioritario es la cooperación de las estructuras de Seguridad y Defensa Europeas con la Alianza Atlántica. Son incontables las declaraciones, compromisos y promesas en ese sentido. Y, como sucede a menudo en el terreno de la competencia institucional, la cooperación real parece ser inversamente proporcional a la cooperación “declarativa”. Las estructuras de Seguridad y Defensa siguen claramente desconectadas.

¿Hasta qué punto es esta una situación aceptable? ¿Qué tipo de cooperación sería la más adecuada para optimizar los resultados de ambas organizaciones, sin dañar la actividad de ninguna de ellas? No caben en este terreno las recetas simplistas, ni las soluciones fáciles.

Parece claro que existe un consenso a favor de una mayor cooperación. Esto es lógico en la medida en que los objetivos y principios de ambas organizaciones son *similares*. Pero hay que tener presente que no son ni mucho menos *idénticos*. Pueden ser mutuamente beneficiosos, pero también corren el riesgo de entrar en conflicto.

Por ello, la cooperación entre las instancias Europeas y Euro-Atlánticas debe basarse en primerísimo lugar en la buena voluntad y el pleno respeto, la información mutua y la coordinación estable. Algunos autores como por ejemplo el profesor Anand Menon⁹³ mantienen con acierto que la confrontación entre los enfoques

⁹³ MENON, Anand : *Europe : The State of the Union*. Atlantic Books. Londres, 2008

tradicionales británicos y *Gaullistas* puede ser superada a través de esa cooperación, sin comprometer la autonomía decisoria de ambas partes.

Pero donde estos autores incluyendo el profesor Menon se equivocan es en la propuesta de convertir a la OTAN en la piedra angular de la defensa Europea, y aún más en su propuesta más o menos explícita de otorgar derecho de veto a la Organización Atlántica⁹⁴. Esto último equivaldría a renunciar al establecimiento de cualquier tipo de Política no ya Común, sino simplemente autónoma, ya que subordinaría directamente toda acción europea a la voluntad de los miembros de la OTAN, y muy particularmente los Estados Unidos.

Dejando a un lado a quienes lisa y llanamente consideran que este es un objetivo deseable (una posición respetable, por supuesto, pero difícil de compartir desde un punto de vista europeo), existen numerosos expertos que como el profesor Menon

⁹⁴ Tuve la oportunidad de debatir esta cuestión con el profesor Menon durante el seminario sobre defensa organizado por la Universidad de Nueva York en enero de 2000. Tal como rezan los resúmenes de aquella interesante sesión, *“Fernando Ponz puso en cuestión la posición de Anand Menon, según la cual la OTAN debería tener poder de veto sobre las decisiones de la PESD. Las antiguas diferencias de los enfoques clásicos gaullistas y británico deberían ser superadas sin comprometer ni la capacidad autónoma de la UE de tomar sus propias decisiones, ni la reafirmación de que la OTAN sigue siendo fundamental para la Seguridad Europea, y el instrumento principal de la defensa común Transatlántica. Ponz señaló que los EEUU y la UE no son competidores en el terreno de la Defensa : ambos tienen contribuciones vitales y complementarias que hacer”* (cfr. ROTH, Natalie (comp): *The Future of Europe: Conference of the European Union Centers / The New European Security and Defense Policy*. EU Center, University of NY. New York, 2001)

argumentan con indudable buena fe que esa es la solución más eficiente para ambas organizaciones.

Olvidan sin embargo que la relación de complementariedad puede darse entre, por ejemplo, Estados Unidos y Europa, o entre la Alianza Atlántica y las estructuras de la PCSD, pero no entre los Estados Unidos y la PCSD, puesto que esta última es una Política de la UE, y por tanto no puede admitir, por definición, ser limitada por una relación de complementariedad. Sería tan absurdo como proponer que la Política Exterior de los Estados Unidos (o de la China, o de Rusia, o de Bangla Desh) sea limitada de oficio a las áreas donde la OTAN estime que existe complementariedad.

Compartir inteligencia

El nacimiento de la PESC, y de la PESD, dejó claro desde el principio que Europa necesitaba una mayor coordinación de sus instrumentos de Seguridad y Defensa. Entre ellos, la obtención, análisis y utilización de la Inteligencia es uno de los más importantes.

Y sin embargo, queda muchísimo que hacer en este ámbito, probablemente incluso más que en el terreno de la preparación militar.

Los ataques terroristas de Septiembre de 2001 produjeron algunos avances, aunque limitados, en este terreno⁹⁵. Los ataques terroristas de Marzo de 2003 en Madrid y

⁹⁵ *There has been increased intelligence cooperation between American intelligence agencies and some agencies within the EU member states and the EU as an*

de Londres en 2005 supusieron una nueva y dramática prueba de la importancia y de la urgencia de una mejor coordinación de los Servicios de Inteligencia.

El establecimiento en la Unión Europea del llamado Centro de Situación Común (SITCEN) fue un paso de gran importancia que se dio precisamente en el marco de la reacción a los atentados del 11 de Septiembre. Tiempo después, en 2012, cambió su denominación por la de Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea (INTCEN). Su misión principal es recopilar inteligencia de los distintos Estados Miembros y de otras fuentes, apoyando con ella el trabajo de decisión del Alto Representante de la UE para Política Exterior y de Seguridad Común.

Pero el INTCEN todavía adolece de algunos importantes problemas. Como el autor ha tenido ocasión de comprobar personalmente, la comunicación entre los analistas basados en Bruselas, por un lado, y el SEAE y los diferentes Estados Miembros, por otro, no deja de ser complicada, a pesar de los esfuerzos innegables de ambas partes. El flujo de información tiende a ser unilateral e incompleto, y el trabajo del INTCEN no siempre tiene un valor añadido claro⁹⁶. No existe una voluntad ni una

organisation after the 9/11 attacks. However this increased cooperation has not been the same for all of the participants. The US still shares the largest amount of intelligence with its closest ally the United Kingdom... The least increase in intelligence sharing happened between the US and EU bodies' (OSOWSKI, Maciej : EU-US intelligence sharing post 9/11: predictions for the future. E-International Relations, Bristol, 2011.

⁹⁶ Tuve ocasión de comprobar personalmente la relación entre el Foreign Office británico y el entonces llamado SITCEN, que adolecía de estos problemas, y algunos años más tarde, de verificar que ciertos informes enviados por mi División en el

práctica de compartir de oficio todos los informes que puedan ser de interés, sino que por el contrario, la lógica se basa en responder a peticiones de inteligencia. De esta manera se adopta una lógica “reactiva” que ignora por completo cualquier tema que pueda caer en la famosa categoría de los “*unknowns unknowns*” (es decir, *lo que no sabemos que no sabemos*), popularizada, de forma bastante pintoresca, por el antiguo Secretario de Defensa norteamericano Donald Rumsfeld.

Y sin embargo, está claro que compartir inteligencia es esencial para el éxito de la PESC y de la PESD. Como lo expresó Charles Grant (Director de un importante “*Think-Tank*” especializado en temas europeos en Bruselas), “*a menos que haya un gran nivel de inteligencia compartida entre los gobiernos de la UE, la PESC seguirá en estado de embrión*”⁹⁷.

Algunos autores como Julia Rueter opinan que se ha avanzado mucho más de lo que parece en esa dirección; pero los resultados son difíciles de ver por la complejidad de la materia⁹⁸. Javier Solana, durante su servicio como Alto Representante, declaró que “*después de la moneda única, [la PESD] es la dimensión en la que la Unión ha hecho sus progresos más rápidos y espectaculares*

SEAE al SITCEN regresaban, prácticamente inalterados, aunque eso sí, con la firma de ese Centro.

⁹⁷ GRANT, Charles: *EU 2010: An Optimistic Vision of the Future*. Centre for European Reform, Londres 2000.

⁹⁸ RUETER, Julia : *European External Intelligence Co-operation*. Vdm Verlag. Saarbruecken, 2007.

*durante los últimos años*⁹⁹. Se trata probablemente de una afirmación generalmente acertada en la medida en que refleja el hecho cierto del importante progreso conseguido en esta política. Pero no se puede decir lo mismo en el ámbito de la Inteligencia, que ha ido claramente a la zaga. Como reconocía el mismo Alto Representante, *“de todas las prerrogativas de los Estados, la Seguridad y la Defensa son probablemente las que menos fácilmente se prestan a un enfoque colectivo europeo*¹⁰⁰”. Y, añadimos nosotros, el terreno de la Inteligencia es probablemente el más complicado dentro de ese grupo de prerrogativas.

Queda, pues, mucho camino por recorrer. Por otra parte y según señalan diversos autores, existe una crítica sobre un déficit de legitimidad y escrutinio democráticos sobre las capacidades de Inteligencia europeas. La coordinación entre los diferentes instrumentos de la UE (y en particular los de alerta rápida) va a ser cada vez más importante¹⁰¹.

En resumen, podemos concluir que el progreso de la PESC y de la PESD/PCSD, y sobre todo los avances en el terreno de la Seguridad y la Defensa, no han sido acompañados por los correspondientes y necesarios avances paralelos de las estructuras de recolección y análisis de inteligencia. Aunque el INTCEN se ha convertido en una entidad teóricamente fundamental en este terreno, su evolución

⁹⁹ Javier Solana, en el prefacio a la publicación *EU Security and Defence Policy–The First Five Years (1999–2004)*, del Institute for Strategic Studies, Paris 2004.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ RUETER, Julia. *Ob. Cit.*, pg. 80-95

hasta el momento no ha respondido a las necesidades de la PCSD. Como punto positivo hay que señalar sin embargo su integración en el Servicio de Acción Exterior. Su actitud de concentrarse en las "*open sources*", si bien es comprensible y sin duda la que puede resultar en este momento más realista, no debe oscurecer la necesidad de fijar objetivos más ambiciosos, incluyendo una más exigente actitud para obtener información de los Estados Miembros, así como la eventual obtención directa de inteligencia.

El INTCEN y la Comisión también deberán aumentar su coordinación. La Comisión se ha dotado de considerables capacidades, sobre todo a través de mecanismos de explotación de fuentes abiertas ("*open sources*"). A pesar de haber "cedido" sus Direcciones Generales más estrechamente dedicadas a las relaciones exteriores, continua manteniendo importantes recursos humanos, materiales y de experiencia y conocimiento dedicados a esas materias. Esto es completamente lógico ya que según el Tratado de Lisboa, corresponde a la Comisión ejercer la representación exterior de la Unión, excepto para los temas PESC y PCSD.

Estos recursos se ocupan entre otras funciones del análisis de información tanto pública como restringida, y están presentes sobre todo en el Secretariado General de la Comisión, pero también en otras Direcciones Generales entre las que cabe destacar la de Ampliación, la de Desarrollo, la de Comercio, la de ayuda Humanitaria, y hasta cierto punto en todas las demás, en la medida en la que el ejercicio de las competencias "internas" genera una dimensión "externa".

Pero son sin duda las Delegaciones de la Unión, dirigidas por Embajadores con doble sombrero (SEAE/Comisión) y cuyo personal incluye un gran número de funcionarios de la Comisión en todo el mundo, las que constituyen el activo de más considerable alcance en este campo, con enorme potencial en el terreno de la Inteligencia¹⁰².

Mejorar el diseño de los nuevos mecanismos

Llegamos así de forma bastante natural y lógica al último capítulo de este apartado, que se centra en el diseño de los nuevos mecanismos. Esos mecanismos vienen dados por el Tratado de Lisboa; dentro del cual merece especial atención el estudio del desarrollo del Servicio Europeo de Acción Exterior así como de las Políticas Exterior y de Seguridad Común y de Seguridad y Defensa establecidas por el Tratado. Se intentan abordar algunas posibles pistas para mejorar el diseño y la eficacia de estos nuevos e importantes mecanismos.

El Tratado de Lisboa, una página en blanco.

Hemos visto en las páginas anteriores que la puesta en marcha del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmados en Lisboa en Diciembre de 2007, conlleva una gran oportunidad para progresar hacia una política auténticamente eficaz de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea para el Siglo XXI. En particular, la creación de un nuevo Alto Representante que es

¹⁰² VAZ ANTUNES, Joao : *The European Union : Developing an Intelligence Capability*. Studies in Intelligence, CIA (unclassified edition). Vol 49, n.4. Washington DC, 2005.

también Vicepresidente de la Comisión para Política Exterior, y el desarrollo de un Servicio de Acción Exterior, constituyen dos importantes avances en esa dirección.

Pero como dicen los británicos, *the devil is in the detail*. El diablo está en los detalles. Y precisamente es a ese nivel donde el Tratado de Lisboa presenta sus mayores deficiencias. Si bien ha establecido un Alto Representante con la misión de velar por los objetivos e intereses de la Unión en materia de Política Exterior, el Tratado no aclaraba si sería una figura situada en el ámbito de las Instituciones comunitarias, o si se hallaría más bien en la esfera inter-gubernamental; tampoco señalaba con ningún tipo de detalles cuál sería su auténtico papel y su peso en el complejo entramado institucional. Ni siquiera, sorprendentemente, aclaraba si sus funciones se limitarían al terreno de la PESC.

Aún más imprecisa era la definición del nuevo Servicio de Acción Exterior. El Tratado precisaba solamente que apoyaría al Alto Representante y que estaría formado por personal proveniente de los Estados Miembros, de la Comisión Europea y del Secretariado General del Consejo. Las importantísimas cuestiones de la Cadena de Mando, el Espíritu de Cuerpo, las cuestiones presupuestarias (es decir, quién paga, y cómo, los gastos considerables del nuevo Servicio), la carrera de su personal, el ámbito de cobertura, los servicios de la Comisión y del Consejo que se integrarían... quedaban total y absolutamente abiertas.

Veremos más abajo cómo se afrontaron esas indefiniciones al poner en marcha el nuevo Servicio. Señalemos sin embargo ya en este momento un factor clave que sí se encontraba en el Tratado : el hecho de que el Alto Representante sería a la vez

Vicepresidente de la Comisión. Se trata de un dato muy importante y de hondo calado, en cuanto supone una voluntad de plasmar los buenos deseos de mayor coordinación en estructuras concretas. Sin embargo, aparte del enunciado de dicha disposición, su realización concreta no se precisaba, con lo que esta importante decisión quedaba también, finalmente, en una mera declaración sin ningún tipo de detalles, cuyo impacto dependería casi enteramente de su desarrollo posterior.

Hasta cierto punto es normal que un Tratado (que originalmente era un proyecto de Constitución) no entre demasiado en los detalles, que serán luego adoptados por las autoridades de la UE. Pero este insólito nivel de indefinición va más lejos, sobre todo teniendo en cuenta lo increíblemente (e innecesariamente) detallado que es el Tratado de Lisboa en otros ámbitos.

Esta falta de detalle en el campo que nos ocupa no es fruto de una involuntaria omisión sino que refleja en realidad las profundas divergencias entre los enfoques de los distintos Estados Miembros, desde los que estaban firmemente decididos a impedir cualquier “comunitarización” de las Políticas Exteriores (los más, al menos en el momento de acordar el Tratado), hasta los que proponían un modelo cuasi-federal para las mismas (una clara y decreciente minoría en aquel momento). Es importante ser consciente de estas diferencias puesto que jugaron un papel clave en la siguiente etapa, cuando se debatieron y negociaron entre los Estados Miembros y las Instituciones Comunitarias las modalidades de puesta en marcha del nuevo Servicio.

Pero como hemos señalado, la mera existencia de esa nueva figura y la creación de ese nuevo Servicio tienen el potencial de ser, en sí mismos, pasos de gigante. El Servicio ha realizado una difícil, complicada y a menudo muy frustrante andadura desde entonces. La Decisión que respondió de forma provisional a algunas de las preguntas arriba enunciadas¹⁰³ no ha dado en realidad un modelo claro a largo plazo, y deberá –al menos en opinión de este autor- ser revisada lo antes posible.

Pero cualesquiera sean las vicisitudes y detalles administrativos y legales, la consolidación y el desarrollo de un auténtico Servicio Exterior Europeo capaz de promover con la mayor eficacia posible los valores e intereses de la Unión en el Mundo dependerá en último extremo de la voluntad política de los líderes europeos, de su capacidad de comprometerse con un modelo que da no solamente beneficios pero también exige sacrificios, y de que su visión histórica se eleve a la altura de las circunstancias¹⁰⁴. Puesto que estas son cuestiones que se están dirimiendo ahora, el momento actual es del mayor interés para los observadores de esta materia.

La misma ambigüedad del Tratado en sus disposiciones sobre Política Exterior y de Seguridad Común y sobre Seguridad y Defensa, refuerza la importancia de la subsiguiente labor de definición de los detalles. Las Presidencias Sueca y Española de la UE, ejercidas durante el crucial periodo de la transición al nuevo Tratado,

¹⁰³ Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (2010/427/UE)

¹⁰⁴ AAVV : *The EU Foreign Service : How to build a more effective common policy*. EPC working paper 28. Brussels, November 2007.

tuvieron como desafío principal en este ámbito la definición de estructuras, actores y métodos de trabajo, que sin duda tendrán un peso extraordinario en el futuro. Le correspondió a España la especial responsabilidad de liderar la marcha en un territorio inexplorado, lo que puede ser también visto como una oportunidad única de establecer buenas prácticas de trabajo, desde un enfoque responsable y consciente de sus obligaciones como Estado Miembro. En especial la Presidencia Española tuvo un papel decisivo en el establecimiento de las Instituciones y mecanismos de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (todo ello en el contexto de una situación, recordémoslo, en que absolutamente todo este trabajo estaba supeditado al resultado del referéndum irlandés, celebrado finalmente en otoño de 2009, y que abrió la puertas a la entrada en vigor tras innumerables vicisitudes).

Cierto es que las prioridades de la Presidencia española se asemejaron en cierto modo a una “lista de compra”: incluyeron todos los principales puntos imaginables en todos los ámbitos de acción de la UE. Incluso los más breves resúmenes señalaban no menos que ocho prioridades principales. Pero eso no quiere decir que fueran exageradamente ambiciosas o desenfocadas: por el contrario, una lectura detallada de esas prioridades parece demostrar claramente que la Presidencia española tenía dos objetivos principales: establecer mecanismos prácticos y eficaces para combatir la crisis económica, y comenzar a aplicar el Tratado de Lisboa desde una perspectiva “europeísta” pero también respetuosa de los intereses españoles.

Muchos otros extremos se hubieran debido también clarificar. Por ejemplo, hubiera sido necesario iniciar una reflexión sobre el papel de los Ministros de Defensa en la

Política de Seguridad y de Defensa, incluyendo en su parte civil. Y también revisar el papel del Comité Político-Militar de la UE, que ha tenido una evolución muy positiva en los últimos años, pero que puede ser víctima en este momento de su propio éxito, con agendas sobrecargadas que hacen cada vez más difícil asegurar su operatividad. Al hacer el balance, ahora que ha pasado ya un largo periodo de tiempo, encontramos unos resultados globalmente positivos, y muy especialmente la puesta en marcha de las nuevas Instituciones y mecanismos sin haber sufrido ningún bloqueo o retroceso en la actividad exterior de la UE. Visto el volumen de las tareas, y sin ser un balance ideal, no parece ser un mal resultado.

La Presidencia Sueca también llevó a cabo interesantes trabajos en este campo. Funcionarios de Asuntos Exteriores suecos señalaban entonces, en conversaciones con este autor que, si bien 10 años de PESD habían producido más de 20 misiones de gran importancia, subsistía una importante distancia entre las ambiciones de la PESD y los recursos dedicados a la misma. Es cierto que se habían conseguido grandes avances, entre los cuales tampoco habría que olvidar la importancia del establecimiento del “Instrumento de la Estabilidad” gestionado por la Comisión, y también que se habían conseguido significantes aumentos del presupuesto PESC. Se puede afirmar, con la perspectiva del periodo transcurrido desde la entrada en vigor del Tratado, que el trabajo realizado por las Presidencias de la transición (y en particular la Sueca y Española), las Instituciones y los Estados Miembros la UE entre Enero de 2010 y la actualidad, marcará de forma decisiva el futuro a corto y medio plazo de la Seguridad y de la Defensa europeas.

Otro campo importante que el Tratado de Lisboa no resuelve, y que queda hoy aún pendiente de acometer, es la necesaria racionalización de las misiones civiles y militares de la Unión. Las misiones actuales, de gran importancia, adolecen sin embargo de algunas carencias graves. Algunas de estas son debidas a problemas coyunturales, pero otras parecen más difícilmente explicables – por ejemplo, el desequilibrio entre grandes y pequeñas misiones, no siempre explicable por las dimensiones de las respectivas crisis. Asimismo se echa de menos, al menos en opinión de este autor, más coherencia en la dedicación a las prioridades de África que son de gran importancia para la UE, por ejemplo la política anti-droga y de migraciones en el África Occidental. Es un vacío que se va rellenando, pero demasiado lentamente. La aplicación del Tratado hubiera debido facilitar un enfoque más global, estructurado y sistemático.

La puesta en marcha de los nuevos mecanismos viene marcada, por supuesto, por la realidad subyacente en materia de toma de decisiones. Hemos visto como las acciones de la UE en materia de Política Exterior y de Seguridad Común así como las de Seguridad y Defensa siguen estando firmemente ancladas en el terreno intergubernamental. Incluso resulta difícil, a pesar de su nombre oficial, hablar de una Política *Común* de Seguridad y Defensa. Si bien el Tratado de Lisboa introdujo ese término en el enunciado de esta política (sustituyendo "Europea" por "Común"), en la práctica no se han producido suficientes cambios significativos en su dimensión más

importante, el proceso de toma de decisiones, que sigue requiriendo la unanimidad de todos los Estados Miembros¹⁰⁵.

Y sin embargo, si hay una Política que necesita ser gestionada de manera coherente y colectiva – es decir, Común – es la Exterior y de Seguridad y Defensa. ¿Es acaso concebible que una Europa de 28 Estados Miembros se rija por unanimidad en esas cuestiones? Parece claro que esa no es una situación ideal. Al poner en pie de igualdad el peso decisorio de 300.000 luxemburgueses y 82.000.000 alemanes – por ejemplo – se produce una situación de dudosa calidad democrática, al menos si nos consideramos en el marco de una Unión (recordemos que es así como se llama, según sus Tratados, la UE). Insisto en que no hablamos aquí de *legitimidad*, que es impecable puesto que viene dada por decisiones tomadas por los representantes de los Estados Miembros de acuerdo con la legalidad de cada uno de ellos, sino de *calidad*, que se refiere no ya al proceso y a las estructuras, sino al nivel de armonía con los principios fundamentales y ontológicos del sistema democrático.

No obstante, hay que insistir en que *el Tratado de Lisboa en sí mismo no cambia en absoluto esa situación*. Es decir, las cuestiones de Política Exterior, Seguridad y Defensa seguirán siendo víctimas de los problemas de falta de decisión inherentes a ese método.

¿Cómo avanzar pues hacia una auténtica Política Común, *maximizando* las posibilidades del Tratado de Lisboa? El mismo Tratado ofrece ciertas pistas e

¹⁰⁵ Es por ello que, como habrá notado el atento lector, he utilizado repetidamente los términos PESD/PCSD, para resaltar esta disonancia entre la presentación de esta Política y la realidad.

introduce en particular interesantes posibilidades de *Cooperación Reforzada*. Recordemos que es al fin y al cabo a través de una especie de Cooperación Reforzada (es decir, cooperación especialmente profunda en ciertos terrenos, entre algunos Estados Miembros decididos a avanzar más rápido hacia la integración), que se han producido los mayores éxitos alcanzados últimamente por la Unión Europea.

Efectivamente, si bien después del Tratado de Maastricht y del final de la *Comisión Delors* la Unión Europea experimentó sin duda una de sus crisis más graves en términos de avance de la integración, sin embargo se produjeron al mismo tiempo una serie de éxitos históricos que fueron en realidad el producto de Cooperaciones Reforzadas. Si bien estas últimas no han adoptado explícitamente ese nombre, está claro que la introducción del Euro, por ejemplo, o el Espacio Schengen de libre circulación, han sido fruto de ese tipo de enfoque.

Nada impide que la integración europea en el terreno de la Seguridad y de la Defensa avance también por el camino de la Cooperación Reforzada¹⁰⁶, mediante la cual un grupo de Estados Miembros más comprometidos con la idea de una Política Común en este ámbito, se pongan de acuerdo en cómo hacerla realidad en todo lo que les concierne. De esa manera se respetaría escrupulosamente el Derecho de mantenerse apartado de todo Estado Miembro que así lo decidiera, y al mismo tiempo se permitiría avanzar a aquellos que desean progresar más rápido. *Esta*

¹⁰⁶ MOLINER GONZALEZ, Juan Antonio : De la Política Europea de Seguridad y Defensa a la Política Común de Seguridad y Defensa : La cooperación estructurada permanente. Instituto Elcano, ARI número 55/2008. Madrid, 2008.

cooperación reforzada puede mejorar significativamente el diseño de los nuevos mecanismos de Política Exterior y de Seguridad y Defensa previstos en el Tratado de Lisboa en líneas generales pero que necesitan todavía una mayor concreción en sus detalles.

Ese podría ser el embrión de una Política Común y de una Unión más estrecha entre los Estados Miembros que quieran avanzar más rápido¹⁰⁷. Una Unión que permita que el gigante económico europeo se dote de los medios de acción para poder ejercer en el Mundo el papel de progreso, estabilidad y seguridad que le corresponde. El Tratado permite diseñar este modelo, siempre y cuando exista la voluntad política.

¹⁰⁷ La aceleración de ciertas políticas por parte de los Estados Miembros que así lo deseen no debe confundirse con una "Europa a la carta" en la que cada Estado Miembro decidiría qué partes del acervo comunitario desea asumir. Deberá existir siempre un "núcleo duro" de obligaciones comunes. Véase el interesante artículo del Guy Verhofstadt "An EU for 'full' members only" (VERHOFSTADT, Guy : An EU for 'full' members only. Politico Magazine, Brussels, 6 May 2015)

II. Conclusiones: Un modelo en formación

Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des Hommes

Jean Monnet

Como señalábamos al principio, la tesis de partida de estas líneas era la de que *los avances técnicos han hecho posible una globalización sin precedentes pero también han puesto sobre la mesa por primera vez la posibilidad de destrucción total asegurada*, sea por causas de enfrentamiento militar o como consecuencia de factores de alcance universal como el cambio climático. La experiencia de las Guerras Mundiales ha producido una reflexión ética que ha llevado a un consenso contra la Guerra como instrumento político. La extensión del modelo democrático ha producido la globalización de los valores fundamentales. *Todo ello ha creado un nuevo paradigma en las Relaciones Internacionales, incluyendo las materias concernientes a los Asuntos Exteriores, la Seguridad y la defensa.*

La respuesta de la UE debe reflejar esas nuevas circunstancias. La coordinación intergubernamental es solamente un remedio a corto plazo y no responde a los auténticos problemas. La creación de unas auténticas Políticas Comunes de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa es la única manera de estar a la altura de los nuevos desafíos. Esas Políticas Comunes no serán un juego de suma cero ni tampoco solamente la suma de las políticas nacionales, sino que multiplicarán el efecto conjunto de todas ellas.

Una auténtica Política Común

La situación parece madura hoy para esas Políticas. Con el Tratado de Lisboa, la Unión dispone ya de instrumentos *potencialmente* comunes en estas materias, y tiene así el arsenal jurídico y metodológico de base para conseguir la combinación de instrumentos más apropiada para cada situación. Como hemos argumentado en los capítulos que preceden, mejorar el diseño y el desarrollo de estos nuevos instrumentos y capacidades es clave para el éxito de los Asuntos Exteriores, la Seguridad y la Defensa europeas. *La cooperación reforzada es tal vez el más importante de estos instrumentos*, y es perfectamente factible bajo el presente Tratado. A más largo plazo, el éxito de la Política Exterior europea va ligado a la *posible* creación – con una inevitable reforma del actual Tratado de la Unión Europea - de auténticos métodos comunes de trabajo y de decisión.

Con demasiada frecuencia se olvida que los padres fundadores de la Unión Europea la concibieron en primerísimo lugar para mantener la Paz. La PESC y la PESD/PCSD son en este momento la expresión más avanzada de ese objetivo. Es cierto que, como hemos visto, son políticas embrionarias, y sobre todo intergubernamentales. Pero esta limitación, siendo de la mayor importancia, no debe sin embargo hacer olvidar sus posibilidades ya existentes, incluso en su diseño actual.

Corresponde a la UE y a sus Estados Miembros sacar el máximo partido de las estructuras actuales, renunciando a políticas obstruccionistas y practicando, si es preciso, la abstención constructiva. En un segundo tiempo, sería lógico y consecuente con los objetivos comunes enunciados, profundizar en la aproximación de objetivos nacionales; avanzar hacia la simplificación de los procedimientos de

decisión; y trabajar para la coordinación y convergencia de las políticas de defensa y armamento.

Solo a través de este trabajo de base será posible, a más largo plazo, la creación de una auténtica Política Común. Es decir, una Política basada en la decisión por mayoría (cualificada, si tomamos como ejemplo lo que sucede en otras materias importantes) a nivel europeo, y la cesión de ciertas competencias y funciones a las Instituciones Comunitarias, encargadas de velar por el interés común. El establecimiento de esta Política Común es fundamental para la presencia internacional, la Seguridad y la Defensa de Europa en el Siglo XXI.

Esa Política deberá forzosamente tener en cuenta, como hemos analizado en este trabajo, el contexto de nuestro tiempo y muy en especial la Globalización y la Regionalización de las relaciones internacionales. Estamos en presencia de un nuevo paradigma que exige nuevas soluciones: la Diplomacia, Seguridad y Defensa Europeas no pueden ser planteadas como las de un Estado-Nación.

Asimismo deberá disponer de los canales necesarios para la coordinación efectiva y armonizada con los socios internacionales de Europa y las principales organizaciones de Defensa; en ese sentido cabe esperar que la Alianza Atlántica, con los EEUU y con Rusia, sean desde un primer momento socios cercanos de esta transformación europea.

Una necesidad política y económica...

En definitiva, se trata de dar a la Unión Europea los medios para que pueda asumir el papel político y militar que le corresponde. Europa sigue siendo, hasta cierto punto, un gigante económico y un enano político. La integración económica y monetaria no se ha reflejado hasta hoy en el correspondiente grado de integración política. Ciertamente, se ha avanzado mucho. Pero la situación es todavía muy poco satisfactoria en el terreno que nos ocupa.

Corregir esta disonancia es una tarea urgente, que revertirá en beneficio de todos. Incluso en lugares y ambientes tradicionalmente reticentes a desarrollar estas materias, se comienza a comprender la urgencia de este trabajo. Un exministro británico de exteriores declaró elocuentemente y con rotundidad su frustración con esta sempiterna situación: *“Francamente, es una vergüenza que las naciones europeas, con dos millones de hombres y mujeres sirviendo en armas, no puedan enviar más que cien mil hombres en misión de una vez, en caso de necesidad”*¹⁰⁸.

... y un imperativo democrático

El establecimiento de dicha política es además, y esto es de la mayor importancia, la expresión de la respuesta política democrática, lógica y necesaria a la voluntad mayoritaria y clara de los ciudadanos europeos, expresada de forma clara y persistente en múltiples ocasiones. Los ciudadanos europeos están mayoritariamente a favor de una Diplomacia, Seguridad y Defensa comunes. Las encuestas realizadas por la Agencia estadística independiente de la Unión Europea “Eurostat” muestran que una sólida y continuada mayoría de los ciudadanos

¹⁰⁸ *Britain scorns France's plans for EU defence.* The Guardian, 16 Noviembre 2007.

Europeos, año tras año, se manifiestan a favor de Políticas Europeas de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa más coherentes y ambiciosas. Es impresionante observar en las últimas encuestas no solamente los importantes porcentajes de ciudadanos que apoyan una Política de Seguridad y Defensa Común (76%) y una Política Exterior Común (66%) sino las tendencias, que muestran un constante aumento (4% en ambos casos) a pesar del creciente euroescepticismo existente en otras materias. Son opiniones que se mantienen –y esto es muy significativo- incluso entre muchos de aquellos entrevistados que muestran escepticismo hacia otras formas de gobierno común europeo¹⁰⁹.

La búsqueda y el mantenimiento de la Paz, razón de ser de la UE

El 9 de Mayo se celebra el día de Europa, conmemorando la *Declaración Schuman* previa al Tratado de Roma, que lanzó la aventura de la integración europea. Al comienzo mismo de esa Declaración, Robert Schuman y Jean Monet señalaban que *“La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas”*. La existencia de la Unión y su misma razón de ser eran concebidas ya desde el principio como el mejor medio de *“hacer la guerra... no solamente impensable, sino materialmente imposible”*¹¹⁰.

¹⁰⁹ Eurostat: *Public Opinion in the European Union Report*. Eurobarómetro nº 82, Otoño de 2014.

¹¹⁰ Déclaration de Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, Quai d'Orsay, 9 mai 1950.

Desde esa perspectiva, la existencia de una auténtica Política Común Europea de Asuntos Exteriores, Seguridad y de Defensa es una necesidad vital. Puede incluso sorprender que, a estas alturas, la UE no disponga todavía en la práctica de dicha Política, sino de forma fragmentaria.

Pero ya esa misma declaración también expresaba la certidumbre de que *“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”*. Estamos pues en un momento histórico de un proceso evolutivo, y los avances continúan.

La Política Exterior europea y las de sus Estados Miembros se refuerzan mutuamente

Todo lo anterior nos permite concluir que la Política Exterior de la Unión Europea no es un juego de suma cero, sino que multiplica su eficacia sobre la base de las políticas existentes, siempre que sean debidamente coordinadas y coherentes. Conforme los frutos de la cooperación se hacen más evidentes, se podrán contemplar nuevos compromisos y realizaciones. Y, en un futuro tal vez no tan lejano, esas realizaciones sentarán las bases para el establecimiento de una nueva estructura institucional donde la acción común europea en la Política Exterior –tanto para asuntos exteriores como para cuestiones de seguridad y defensa - se convierta en una competencia propia de la Unión.

Conclusión global de la Primera Parte

A través del análisis que antecede hemos intentado verificar y demostrar la existencia de un nuevo paradigma en el terreno de la Paz y la Seguridad, ligado a un cambio cualitativo en las relaciones internacionales. Hemos presentado los principales argumentos que demuestran que ***los avances técnicos que han llevado a la Globalización, la presencia de nuevos desafíos globales sin precedentes, la evolución del pensamiento ético, y la universalización de los valores políticos democráticos han creado un nuevo paradigma en las relaciones exteriores a nivel Global.***

En este contexto, hemos visto que ha surgido un nuevo consenso que afirma que ***la Guerra no es ya un mecanismo aceptable para resolver los conflictos, sino una situación excepcional y anómala a evitar. La Paz y los Derechos Humanos son ahora objetivos principales de las relaciones internacionales: Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa tendrán por lo tanto la vocación de sostenerlos firmemente, si es necesario por encima de las fronteras del Estado-Nación.***

El alcance de este postulado es inmenso. Muy notablemente, ***este nuevo paradigma necesita de una nueva respuesta, basada en una cesión de soberanía que solo puede tener lugar dentro de un proceso global de carácter innovador y aceptable por los principales actores de la sociedad internacional.***

Pero el Estado-Nación resiste de forma vigorosa y decidida la presión de la Globalización de los principios éticos y del Derecho de Injerencia. Esta resistencia alcanza su máxima expresión en los asuntos relativos a las competencias

tradicionales del Estado-Nación y de forma muy particular, en el terreno de los Asuntos Exteriores, la Seguridad y de la Defensa. Solamente un proceso consensuado y gradual de cesión de competencias puede tener perspectivas de generar la energía necesaria para allanar esa resistencia y avanzar hacia el establecimiento de estructuras supranacionales que regulen las Relaciones Internacionales sobre la base de la defensa de la Paz y los Derechos Humanos.

Como hemos explicado en los capítulos que preceden, *por su naturaleza innovadora, democrática, pacífica y voluntaria, la UE esta idealmente situada para liderar ese proceso. El desarrollo progresivo de sus Políticas Exteriores, incluyendo una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa europea, es el primer requisito para poder asumir ese liderazgo, con carácter abierto y participativo, y en coordinación con los demás actores de la comunidad internacional.*

Esa auténtica Política común de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa europea esta tal vez más cercana de lo que se suele creer. El trabajo que se realiza hoy es clave, y permite abrigar esperanzas de progreso. Se puede afirmar que *a través del proceso de integración europea se está construyendo la seguridad global: más Europa, más seguridad.*

Se podría alegar que esta es una visión excesivamente voluntarista. La crítica es saludable y bienvenida. Pero también hay que ser consciente de que el optimismo, cuando es razonable, es legítimo y fructífero. Los objetivos son difíciles pero realizables. Más difícil era imaginar en 1950 una Europa sin guerras entre los

tradicionales enemigos. Sesenta años más tarde, esa Europa en Paz es una realidad – aunque los conflictos en sus mismas fronteras nos recuerdan lo frágil que puede llegar a ser este objetivo.

La tarea es ahora construir, sobre la base de los mecanismos que han hecho posible esa Paz “interna”, las estructuras necesarias para que Europa pueda asumir todo su potencial “externo”, y liderar el trabajo de la comunidad internacional en la promoción de la Paz y la Seguridad a nivel global, empezando como es lógico por las propias fronteras de la Unión.

Veremos en las siguientes partes de este trabajo cómo la experiencia europea produce su impacto sobre la Sociedad Global, convirtiéndose en un ingrediente fundamental para la definición y maduración de las alternativas fundamentales de que dispone ésta última, frente a los desafíos de la Globalización.

SEGUNDA PARTE

LA COOPERACIÓN COMPETITIVA

We must, somehow, bring our conflicting desires and preferences into some sort of coherence

David Gauthier en Why Contractarianism?

A) LA REGLAMENTACIÓN GLOBAL

I. El impacto global de la experiencia europea

Hemos visto en las partes que anteceden como la experiencia europea ha producido un proceso de integración sin precedentes, hecho posible gracias al surgimiento de un nuevo paradigma en las Relaciones Internacionales, basado en la Globalización y en especial en sus facetas técnica, ética y social.

Es innegable que esa integración pacífica y consensuada ha llegado más lejos que ningún otro intento precedente o simultáneo. Es por ello que, a pesar de su relativa juventud, el proyecto europeo, que cumplió no hace mucho sesenta años, ha tenido ya un notable impacto en la escena Mundial. Es importante analizar el alcance y principales características de este impacto. Ello debería permitirnos responder a una importante pregunta sobre el esfuerzo de integración europeo: ¿hasta qué punto podemos decir que se trata también de un catalizador que debiera facilitar la aceleración del progreso global hacia un nuevo sistema de Relaciones Internacionales?

Para poder contestar a esta pregunta parece razonable y conveniente analizar con cierto detalle los principales campos en que se ha producido ya un impacto de la experiencia europea a nivel Global. Ese impacto viene determinado, lógicamente, por las principales políticas exteriores, o con una dimensión exterior, de la UE. Analizaremos brevemente a continuación las principales características de las actuales relaciones de la UE con los principales conjuntos geográficos y temáticos, y

muy en especial examinaremos *en qué medida la evolución de la naturaleza y comportamiento del socio europeo durante dichas relaciones ha producido a su vez cambios en el comportamiento de sus interlocutores.*

Impacto sobre las Relaciones Internacionales de las principales potencias.

En primer lugar veremos cuál ha sido el marco y el impacto de la experiencia europea en sus relaciones con las principales potencias. Desde la perspectiva que nos ocupa, y por razones de espacio, nos concentraremos principalmente en tres : los Estados Unidos, Rusia y China.

Las relaciones Transatlánticas están regidas teóricamente, desde 1995, por la Nueva Agenda Transatlántica (NTA, por sus siglas en inglés), un texto que intenta abarcar aspectos políticos, económicos e incluso culturales. No es ningún secreto que la realidad es mucho más compleja, y que los principales asuntos que afectan a las relaciones Transatlánticas tienden a dirimirse en otros foros y con otros procedimientos. A pesar de todos los bienintencionados intentos, desde ambas orillas del Atlántico, encaminados a hacer de la NTA el foro principal de esas relaciones, el Orden del Día de las reuniones y cumbres Transatlánticas sigue siendo muy a menudo extrañamente ajeno a los principales asuntos que verdaderamente preocupan a ambos socios.

Esa desconexión no es el fruto de voluntades adversas, y menos aún de ningún complot. Se ha mantenido durante periodos de acercamiento y de alejamiento; durante Administraciones Eurófobas y Eurófilas. Refleja, simplemente, el innegable

hecho de que, para los Estadounidenses, la UE no es (¿todavía?) el actor principal de sus relaciones con Europa.

Eso no quiere decir, ni mucho menos, que no sea un actor importante. Al contrario, los Estados Unidos dedican más y más recursos y tiempo a sus relaciones con Europa, normalmente a través de contactos directos entre los servicios del Departamento de Estado o de los Departamentos sectoriales y sus homólogos de Bruselas. Pero en sus contactos a nivel político, y con un enfoque práctico tradicional – el *non-nonsense* approach – prefieren sencillamente dirigirse a aquellos que tomarán finalmente las decisiones. Y saben perfectamente que, en materia de Política Exterior, estos serán invariablemente los Estados Miembros. A ello se une, es verdad, una cierta tendencia continuada a ignorar a Europa como socio y actor principal en la sociedad internacional¹¹¹, tal vez como consecuencia de los efectos residuales de la Doctrina Monroe, de su accidentada relación con los países del Continente europeo¹¹², y de una compleja relación con la ex Potencia colonial.

¹¹¹ Es curioso comprobar como el Presidente Obama, eurófilo en comparación con su predecesor, dedicó escasísima atención a Europa en sus reflexiones de pre-campaña previas a su primera elección, y prácticamente *ninguna* a la Unión Europea como tal. Algunos de nuestros vecinos tuvieron más suerte: Ucrania ocupó seis páginas en su libro de pre-campaña. (OBAMA, Barak : *The Audacity of Hope. Thoughts on reclaiming the American Dream*. Random House, New York, 2006)

¹¹² Un elemento de reflexión sobre esta compleja relación con Europa debería ser el hecho de que, durante su relativamente corta Historia, los Estados Unidos han estado en guerra con *todos* los principales estados del Continente europeo, en algunos casos varias veces... excepto con Francia (aparte de unas escaramuzas navales entre 1798 y 1800).

Esa frustrante desconexión puede hacer olvidar la auténtica importancia de la NTA: se trata de un factor simbólico de primer orden, así como de un compromiso hacia un partenariado entre iguales. Refleja la comprensión por parte de los Estados Unidos de que el proyecto europeo ha despegado y va mucho más allá de que inicialmente fue para los EEUU un muro de contención contra el Comunismo¹¹³. Por otra parte, su relativo fracaso (o éxito parcial según las interpretaciones) hasta hoy encierra una lección importante para ambos socios transatlánticos: las estructuras de las Relaciones Exteriores no pueden ser excesivamente voluntaristas, so pena de quedar ineluctablemente relegadas a favor de otras más fructíferas. Las importantes negociaciones actualmente en curso del Tratado de Comercio e Inversiones, sin duda el *dossier* bilateral más importante entre los Estados Unidos y la Unión Europea como tal, son en realidad lideradas por la Comisión, por ser una negociación comercial.

La evolución de las relaciones europeas con China encierra también importantes lecciones. Las Comunidades Europeas abrieron su primera representación en Pekín en 1975, y varias potencias europeas establecieron relaciones con China tiempo antes, por ejemplo Francia en 1964, es decir, *antes* del deshielo que trajo la diplomacia Nixoniana del ping-pong. La apertura oficial de relaciones diplomáticas

¹¹³ Como decía con claridad Dean Acheson, entonces Secretario de Estado con la Administración Truman, precediendo al Plan Marshall: *"free peoples who are seeking to preserve their independence...against totalitarian pressures...will receive top priority for American reconstruction aid"* (ACHESON, Dean: Call for Economic Aid to Europe, 1947)

con las Comunidades fue saludada en aquel tiempo por el periódico "Peking Review", encargado de diseminar la propaganda del régimen en el exterior. Ese periódico recogía la noticia afirmando que unas relaciones más cercanas entre las Comunidades Europeas y China "frustraría las maquinaciones de los súper-poderes en busca de la hegemonía"¹¹⁴.

Las relaciones con China desde ese instante han sido sorprendentemente fluidas y continuadas a pesar de todos los avatares, y de los frecuentes conflictos de Comercio, que han sido siempre dirimidos mediante negociaciones¹¹⁵. El creciente gigante asiático practica con destreza un juego de equilibrios y compensaciones en sus relaciones con Europa y los Estados Unidos, como ilustran sus compras delicadamente planeadas y equilibradas (o desequilibradas, si las circunstancias lo requieren) de aviones comerciales a Boeing y a Airbus. Una Europa unida es, en ese sentido, positiva e interesante para China. Una anecdótica pero significativa ilustración de la importancia que confiere China a la Unión Europea es la asiduidad con que sus agentes, bajo estatuto diplomático o periodístico, intentan frecuentar a los funcionarios comunitarios¹¹⁶.

¹¹⁴ *Peking Review*, número 20, Mayo 1975.

¹¹⁵ A pesar una cierta tendencia de los medios de comunicación a ampliar el alcance de dichos conflictos comerciales (véase por ejemplo el diario *European Voice* del 27 de Noviembre de 2005 : "*EU gears up for car wars with China*". Es innecesario aclarar que esa guerra no tuvo lugar...)

¹¹⁶ La técnica fundamental del espionaje chino ha sido tradicionalmente la del *collage* de múltiples informaciones recogidas por numerosísimos agentes, más que la de intentar desarrollar sofisticados sistemas de captación o aparatos de

Rusia es, como hemos visto anteriormente, otro socio fundamental de la UE. Pero su relación con esta última ha sido mucho más accidentada. A las prácticamente inexistentes y en el mejor de los casos gélidas relaciones con la Unión Soviética – que siempre vio a las Comunidades como la punta de lanza de un agresivo bloque Occidental – sucedió una fluctuante y hasta errática política de acercamiento, alejamiento, crítica y alabanza, a veces de forma no ya sucesiva sino simultánea. El formidable acercamiento de la Alemania del Canciller Schroeder hacia Rusia, al mismo tiempo que el Reino Unido y otros países occidentales diseñaban desesperadamente alternativas para obtener los hidrocarburos del Cáucaso sin pasar por ese país, fue un buen ejemplo de esta absurda cacofonía, fatal para los intereses europeos. Los entusiastas - pero poco convincentes - intentos de disfrazar intereses comerciales como principios políticos resultaron finalmente contraproducentes¹¹⁷. Por supuesto, confrontado con semejantes oportunidades el Presidente Putin jugó una vez más, hábil y decididamente, la carta de la división. Como resultado de todo ello, creció la dependencia energética europea; el mal concebido oleoducto "Nabuco" seguiría durante muchos años, básicamente, en el

intercepción. Si juzgamos por el éxito de dicho espionaje en materia de diseños comerciales, no parece ser una estrategia ineficaz. Parece claro sin embargo que esta estrategia está siendo reemplazada, o al menos complementada, por una profunda inmersión en el espionaje basado en la tecnología informática.

¹¹⁷ La Administración Bush sobresalió, una vez más, en intentar crear esa amalgama...y fallar estrepitosamente. Un buen ejemplo es el estudio/panfleto lanzado por Ron Asmus en lo más álgido de aquel periodo de tensión. (ASMUS, Ronald D. et al. : *A new Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region*. German Marshall Fund, Washington DC, 2004)

tablero de dibujo, mientras las opciones *North Stream* (y *South Stream*, hasta cierto punto) se convertirían en más realistas alternativas que podrían permitir a Rusia soslayar los estados que no sostienen sus intereses¹¹⁸. Precaución nada inútil, como ha puesto de manifiesto el conflicto de Ucrania. *Divide and Supply*, podríamos decir, parafraseando la célebre máxima.

Al mismo tiempo, y a pesar de todo lo anterior es interesante comprobar como la experiencia europea continuó hasta la citada crisis gozando de una percepción positiva en Rusia. Es interesante recordar que el efímero Primer Ministro Putin apoyó su candidatura para retomar la Presidencia rusa con el anuncio de su visión de una "Unión Euroasiática", que sería construida "sobre los principios universales de integración, como parte de una más amplia Europa, unida por valores comunes de Libertad y Democracia, y por las leyes del mercado"¹¹⁹. Dejando a un lado lo sorprendente del anuncio, es notable que existiera entonces una tan clara influencia del modelo de la UE, que parecía servir claramente de inspiración incluso sobre personas y líderes frecuentemente enfrentados a ella¹²⁰.

¹¹⁸ NIES, Susanne: *Nabucco et South Stream : des gazoducs trop politisés ?* IFRI-Edito Energie. Paris, 2008

¹¹⁹ The Guardian, 5 Octubre 2011 : *Putin's grand vision: a new Eurasian bloc with old Soviet neighbours.*

¹²⁰ Sería errado en mi opinión descartar siempre tales iniciativas como anuncios electoralistas o nuevos intentos de Moscú de asegurarse el liderazgo regional (para ello existe ya una pléyade de organizaciones). Por ejemplo este anuncio en concreto comportaba probablemente más riesgos que beneficios en este campo. Solamente a largo plazo se entiende la lógica de una propuesta de "integración intensa basada en nuevos valores y en unos cimientos políticos y económicos". Aunque es

La situación cambió radicalmente tras la crisis ucraniana. Consideraremos aquí solamente el impacto del comportamiento de la UE y sus Estados Miembros en Rusia y en Ucrania, sin entrar en otras valoraciones. Con la ventaja de haber vivido los acontecimientos desde uno de los centros más implicados en la crisis, el Servicio Exterior europeo, podemos subrayar dos conclusiones preliminares: (i) el endurecimiento de la actitud de la UE tuvo un enorme impacto en Rusia; y (ii) ese impacto se manifiesta en un enorme y generalizado enfriamiento de la eurofilia en ese país, así como en su rápido distanciamiento con respecto al modelo europeo.

Está por ver hasta qué punto es este enfriamiento y distanciamiento coyuntural o de más calado. Es tentador sugerir que se trata de un fenómeno temporal, estrechamente ligado a la crisis, que desaparecerá de forma más o menos rápida cuando se solucione ésta. Sin embargo varios factores inducen al pesimismo. En primer lugar, la crisis ucraniana epitomiza el más difícil legado de la desintegración de la Unión Soviética, a saber: el resurgimiento del nacionalismo ruso y anti-ruso, ligado a factores profundamente emocionales y fuertemente arraigados en ambas

razonable dudar de la sinceridad del compromiso de las élites actuales rusas hacia esos valores comunes, la idea merece atención. En el fondo, se trataría de crear un marco duradero que pudiera evolucionar hacia una auténtica cohesión, afianzar compromisos hacia valores universales, y tal vez avanzar hacia posibles instituciones comunes. En cualquier caso tales propuestas tienen al menos el mérito de suscitar la importante cuestión de la vocación europea de Rusia. Compárese a la casi anecdótica "Confederación de Estados Independientes" creada por los Presidentes de las principales Repúblicas exsoviéticas, la CIS, cuyo principal y prácticamente único enunciado, objetivo y logro parece haber sido precisamente el de resaltar la independencia y desunión de dichos Estados.

partes. En segundo lugar, la desunión y a menudo caótica actuación de la Unión Europea dificulta todavía un enfoque coherente y eficaz. En tercer lugar, la cínica explotación del conflicto por una gran parte de las élites rusas y ucranianas, complicada por la corrupción y las lagunas de gobernanza en ambos estados, augura nuevos problemas. En cuarto lugar, el espacio ocupado por la extrema derecha ucraniana en el protagonismo de la crisis, y la estrategia del *cuanto peor, mejor* seguida por los extremistas de ambas partes¹²¹, han envenenado la situación hasta extremos inusitados. Harán falta muchos esfuerzos, imaginación, voluntad, y en especial una enorme capacidad negociadora y de consenso, para alcanzar un entendimiento que permita recobrar la paz, restañar las heridas, y restaurar la convivencia en Ucrania. Es ese un paso fundamental para poder mejorar las relaciones entre la UE y Rusia, y acercar de nuevo ese gran país a la Unión.

Un análisis más detallado de todas estas políticas, aunque fascinante, excedería el marco de estas líneas y no es tampoco su objeto. Lo importante para nuestro estudio son las conclusiones generales que claramente emergen de esta breve reflexión. En primer lugar, ***la experiencia y comportamiento de la UE tienen un impacto directo y significativo en el comportamiento de sus principales interlocutores a nivel global.*** Sea de manera positiva o negativa, la Unión modifica con su mera existencia el comportamiento de los principales actores de la Sociedad Internacional.

¹²¹ Un inquietante ejemplo fueron las acusaciones de provocación a las que se refirió la famosa conversación entre el Ministro de Asuntos Exteriores estonio y la entonces Alta Representante y Vice-Presidenta Ashton, recogida entre otros por el diario The Guardian (<http://www.theguardian.com/world/2014/mar/05/ukraine-bugged-call-catherine-ashton-urmas-paet>).

En segundo lugar, ***La división europea es fácilmente percibida y aún más fácilmente explotada, y así lo será siempre que exista.*** Aun peor, los beneficiarios de dicha situación serán a menudo los primeros interesados en que instancias decisorias comunes y fuertes no se consoliden en la UE, y trabajarán en esa dirección, a menos que perciban claramente que es contrario a sus intereses, y que la existencia de dichas instancias es más beneficiosa para ellos, cuanto menos a largo plazo.

La Cooperación al Desarrollo y el impacto de la experiencia europea

Las relaciones de la UE con los Países en Desarrollo se rigen por la Convención de Cotonou y por las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre Relaciones Exteriores y Cooperación, para los llamados países ACP (África, Caribe y el Pacífico), y solamente por éstas últimas para todos los demás.

Entre todas las regiones cubiertas por esta Política, nuestro vecino Continente africano es tal vez la más significativa e interesante para el análisis que nos ocupa. África sigue con particular atención la evolución de la experiencia europea. La transformación de la antigua Organización para la Unidad Africana en Unión Africana al hilo del cambio de milenio fue inspirada de forma directa y evidente por la propia transformación de la antigua Comunidad Económica Europea en la Unión Europea siete años antes. La política europea hacia África disfruta también de un marco claro y específico, ya que está encuadrada por el Partenariado Unión Europea-África,

lanzado en 2008, y que también se dotó de un plan de acción concreto¹²², pilotado por ambas Organizaciones Regionales. Similares relaciones políticas existen a nivel subregional, por ejemplo entre la UE y la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste (CEDEAO), con un sistema de reuniones regulares que llegan hasta los niveles de Jefes de Estado y de Gobierno y Ministerial, respectivamente.

Merece la pena detenerse en las relaciones UE-CEDEAO. Aunque existen marcos similares de cooperación con otras Organizaciones sub-regionales, probablemente es éste el que mejor expresa los progresos realizados hasta la fecha, así como las dificultades y problemas de funcionamiento, y permite alcanzar algunas conclusiones útiles. La cooperación política entre ambas regiones ha alcanzado niveles sin precedentes y sin comparación en el Mundo de los países ACP. Esa cooperación fue determinante, por ejemplo, para evitar una crisis política de incalculables consecuencias en Guinea, o para limitar y finiquitar la crisis de la Costa de Marfil, siempre intentando promover – con éxito variable - los principios de Democracia, liderazgo africano y buena Gobernanza. Algo más tarde la cooperación entre la UE y la CEDEAO jugó un papel importante en la resolución de las crisis de Mali y de

¹²² Este plan se concentra en objetivos mutuamente acordados, basados en los siguientes principios : Unidad Africana; interdependencia; apropiación y responsabilidad común; respeto por los Derechos Humanos, principios democráticos y Estado de Derecho; derecho al Desarrollo; coherencia, efectividad; sólido diálogo político; co-responsabilidad, repartición de las cargas, rendimiento mutuo de cuentas, solidaridad y confianza mutua, igualdad y justicia, seguridad humana y seguridad común, respeto por la ley internacional y los tratados, igualdad de género y no discriminación, enfoques a largo plazo. Se trata de un auténtico compendio de Buena Gobernanza, tal vez demasiado declarativo pero con la significativa ventaja de ser aplicado a lo que casi puede considerarse un Acuerdo de carácter internacional.

Guinea Bissau – en todos los casos, y especialmente en estos dos, con notables e interesantes tropicones. Es importante resaltar que tanto en las relaciones con la UA como en las relaciones con las Organizaciones sub-regionales, el entramado Institucional europeo y el africano tienden a jugar un papel más importante que en otras regiones. En otras palabras, y contrariamente a lo que sucede por ejemplo en la relación Transatlántica, las principales cuestiones en las relaciones políticas UE-África pasan de manera insoslayable por las instancias "comunitarias", que si bien son claramente tributarias de sus Estados Miembros, son a menudo las encargadas de liderar su tratamiento.

Contrariamente a las relaciones con los países ACP, y a pesar de compartir con muchas características con esas zonas geográficas, las relaciones de los países emergentes de América Latina y de Asia con la Unión Europea se rigen sin embargo por marcos diferentes. En primer lugar, el volumen de ayuda es diferente y se gobierna desde el presupuesto comunitario – y no desde el Fondo Europeo de Desarrollo que se aplica a los ACP y que continúa siendo inter-gubernamental. Paradójicamente, esto último no parece resultar en una menor "comunitarización" de las relaciones con los países ACP. Al contrario, resulta interesante comprobar que estas relaciones tienden a menudo a privilegiar de forma más clara a las instancias comunes europeas. No se trata de una consecuencia del entramado institucional europeo, sino de la actitud y de la voluntad de los respectivos socios. Mientras que los socios ACP – y sobre todo los africanos – parecen más interesados en una cooperación siempre más estrecha con sus homólogos comunitarios, los países de Iberoamérica y Asia parecen mostrar, en cierta medida, un mayor escepticismo acerca de los frutos de dicha cooperación, y siguen a menudo sendas de

cooperación bilateral, a veces con la potencia ex-colonial, a veces con otros socios. Las razones pueden ser complejas pero sin duda no son ajenas a, en primer lugar, la más reciente descolonización del Continente africano; y en segundo lugar, a la voluntad libremente asumida de dotarse de instituciones comunes que reflejan directamente la experiencia europea. Si bien tanto Asia como Iberoamérica pueden presumir de un gran número de Organizaciones de Integración, en ninguno de los dos casos han llegado tan lejos como las dos anteriormente citadas¹²³.

¹²³ Que, junto con un carácter integrador y político e indudables éxitos cosechados en esta área, adolecen sin embargo de gravísimos problemas de funcionamiento. En ese sentido los intentos de comenzar la integración por la buena gestión económica y el valor añadido, para luego pasar a la integración política, no han dado ningún resultado apreciable hasta la fecha. Más bien sucede lo contrario en ambos casos, tanto para la UA como para la CEDEAO: se trata de agrupaciones voluntaristas, movidas a menudo por el empeño individual de líderes y funcionarios diversamente motivados y comprometidos, en las que la integración económica vendría después. Es una fórmula arriesgada pero tal vez no tan errada, y probablemente más adaptada a la realidad de las regiones en cuestión, de estructuras económicas y sociales muy diferentes de las europeas. MERCOSUR, por ejemplo, siguió el camino contrario y adoptó estrategias integradoras más cercana de la europea, considerándose por ello uno de los conjuntos integradores más prometedores pero también recibiendo críticas internas por importar modelos de forma acrítica... lo que probablemente contribuyó a su duradero *impasse*, por cuestiones imposibles de resolver con sus estructuras políticas actuales. En materia de integración, saltar etapas es raramente una buena estrategia.

EL ARTÍCULO 96 DE LA CONVENCIÓN DE COTONOU, CONTRIBUCIÓN CLAVE PARA LA BUENA GOBERNANZA

Los Acuerdos o Convención de Cotonou, herederos de las Convenciones de Lomé y de la de Yaundé, prevén en su Artículo 96 que aquellos estados que falten gravemente a sus obligaciones de buena Gobernanza serán objeto de un Diálogo específico con la Unión Europea, encaminado a solventar esas carencias.

Se trata de una cláusula muy original, en el sentido en que obliga a ambas partes a discutir sobre problemas internos de una de ellas, sobre la base de obligaciones contractuales suscritas para poder acceder a los muy significativos Fondos Europeos de Desarrollo. Se trata pues de obligaciones libremente asumidas, pero vinculadas a una serie de beneficios.

En la práctica, el funcionamiento de este Artículo se ha convertido en uno de los métodos de apoyo a la Democracia más exitosos a nivel Mundial. Se trata además de un procedimiento completamente pacífico y consensuado. Ejemplos importantes y recientes de su aplicación son los casos de Mauritania (2010) y sobre todo Níger (2011), así como Guinea Bissau (2012) durante los que se consiguió, pese a circunstancias muy difíciles, la transición desde sendos regímenes militares a otros civiles, a través de la realización de elecciones democráticas.

Todo ello formó parte de las llamadas "hojas de ruta" que hubieron de ser aceptadas por las juntas militares que regían esos países, y por las cuales cada avance hacia la Democracia activaba el desbloqueo de una parte de la Ayuda a la Cooperación, hasta llegar – en caso de éxito – al restablecimiento de la plena Cooperación. Actualmente varios otros países están inmersos en la realización de sus hojas de ruta respectivas bajo este importante instrumento mutuamente acordado.

Mención aparte merece la sistemática incorporación de disposiciones de buena Gobernanza – en particular, pero no solamente, de protección de Derechos Humanos – en todos los Acuerdos y textos principales de carácter obligatorio a nivel de las relaciones entre la UE y los países en Desarrollo. Mientras que para Iberoamérica y Asia esto se traduce sobre todo en la integración de cláusulas de Derechos Humanos, los países ACP disfrutaban también del marco jurídico aportado por la Convención de Cotonou, que en sus últimas actualizaciones ha incluido e incluye hoy el famoso Artículo 96, clave para el avance hacia la buena Gobernanza a

nivel supranacional (véase una descripción más detallada de esta disposición y sus implicaciones en el recuadro junto a estas líneas).

Es importante también subrayar el novedoso enfoque adoptado en los últimos años por Iberoamérica en el terreno de la integración regional, y en particular el establecimiento en 2010 de la Comunidad de Estados Latino-Americanos y del Caribe (CELAC). Durante su corta pero intensa existencia esta organización se ha

convertido en un atípico pero enérgico líder de integración regional, carente de auténticas instituciones comunes pero animado de un auténtico compromiso por parte de sus Estados Miembros – en cierto modo, lo contrario de la CEDEAO que hemos analizado anteriormente. Su relación con la UE es también compleja y atípica : aunque mantiene un intenso calendario y un fuerte entramado de reuniones a todos los niveles – la última, la cumbre UE-CELAC celebrada en Junio de 2015¹²⁴ - , la CELAC mantiene y salvaguarda celosamente su autonomía y no duda en adoptar posiciones diferentes a las de su socio europeo (que, por otra parte, contribuye cada vez menos con sus fondos de Desarrollo, al considerar a la mayoría de los países de la región como suficientemente avanzados para asegurar su propio desarrollo o 'graduados', como se dice en la jerga comunitaria). Pero en realidad esa fuerte identidad de la CELAC es una ventaja, porque aunque la convierte en un socio menos cómodo, la hace más sólida y fiable, y también porque en el fondo refleja una inspiración, tal vez no reconocida pero ciertamente evidente, en la experiencia europea. Otras organizaciones de integración tales como CARIFORUM/CARICOM reflejan especiales idiosincrasias sub-regionales que, en una construcción ideal, deberían ser los "ladrillos" de la integración continental¹²⁵.

¹²⁴ Véase la documentación principal de esta importante Cumbre en <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/06/10-11/>

¹²⁵ Como se refleja en la interesante Declaración Conjunta adoptada tras la reunión, un texto señaladamente sólido y de largo alcance (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/11-eu-cariforum-meeting/>)

Todo lo anterior confirma que la experiencia europea de integración como respuesta a los desafíos de la Globalización, pero también encaminada a evitar la repetición de anteriores conflictos, resulta indudablemente atractiva para el Mundo en Desarrollo donde, por un complejo conjunto de razones históricas, políticas y sociales, la perspectiva de integración y unidad despierta las mayores esperanzas. La Premio Nobel Keniana Wangari Maathai lo expresaba así para su Continente, aunque puede aplicarse a otros : "los africanos deben hacer una elección deliberada para avanzar juntos hacia más coherentes macro-naciones, donde puedan sentirse libres, seguros y en Paz con ellos mismos y con los otros, donde no haya necesidad para ningún grupo de organizar violencias contra sus vecinos. Entonces, todos podrán comenzar a recoger los frutos de la unidad en la diversidad"¹²⁶.

Vemos así como ***el surgimiento de Organizaciones similares a la Unión Europea, e incluso directamente inspiradas por esta, juega a favor del reforzamiento del nivel supranacional de toma de decisiones y de gestión.*** Por otra parte, comprobamos que ***el contenido de la relación – y en este caso, la fuerte dimensión económica de ésta, a través de la ayuda al Desarrollo – es un factor esencial.*** Asimismo, y a pesar de las dificultades que implica, ***la integración de valores mutuamente reconocidos como esenciales refuerza a medio y largo plazo la relación.***

La ampliación de la UE, ejemplo de cooperación *interna* bajo una política común

¹²⁶ MAATHAI, Wangari : The Challenge for Africa. Random House-Arrow Books. Londres, 2010.

Existe un alto grado de consenso en que la Política de Ampliación es un éxito, según no pocos autores el mayor éxito, de las Políticas Exteriores europeas¹²⁷. Pero, ¿es esta realmente una Política Exterior? Existen sólidos elementos que indican claramente lo contrario. Se trata ciertamente de una serie de acciones coherentes, planificadas y democráticamente decididas en un cierto ámbito – en ese sentido, ciertamente es una Política de cuerpo entero – pero con vocación de ser transitorias y terminar con la Adhesión (o rechazo) de los aspirantes a unirse a la Unión. En ese sentido, se trata más bien de una estrategia, limitada en el tiempo y en el espacio. Por otra parte, elogiando la Política de Ampliación, que es claramente única y limitada, se puede también implicar que la UE debe concentrarse en tales ámbitos, que gestiona bien, y renunciar a otras Políticas Exteriores, que serían mejor dirigidas por los Estados Miembros. Se comprenden entonces mejor los elogios hacia la Política de Ampliación por parte de ciertos autores –sobre todo anglosajones- nada sospechosos de querer favorecer el surgimiento de una Política Exterior europea¹²⁸. En realidad no son elogios hacia la Política en sí misma, sino hacia una concepción

¹²⁷ Cf VARYNEN, Raymo : *Old and New Borders of Europe*, en *Europe 2050 : Challenges of the Future, Heritage from the past*. Edita Books, Helsinki, 2006 : "In sum, the EU has created a more homogeneous political, economic, and legal space while cultural differences have, by and large, remained intact" (pp. 132-133)

¹²⁸ Un ejemplo particularmente sorprendente fueron las declaraciones públicas del Europarlamentario británico Van Orden, responsable principal del Parlamento Europeo para analizar la entrada de Bulgaria y Rumanía en la Unión, que declara lisa y llanamente su apoyo a dichas adhesiones 'para evitar el surgimiento de una Europa Federal' (Entrevista con el MPE Van Orden , recogida en el diario *European Voice*, Bruselas, 2005)

de la UE como entidad limitada y técnica - y por consiguiente, de sus funcionarios como tecnócratas – así como hacia una situación en la que una Europa más grande sería también una Europa menos integrada¹²⁹.

En realidad el éxito de la Política de Ampliación viene dado, precisamente, por la existencia de estructuras decisorias sólidas, situadas en muy gran medida en el ámbito comunitario. De hecho, las políticas de más éxito "externo" de la Unión Europea – incluyendo la Competencia, el Comercio o la Ampliación – tienen una sólida base institucional y procedimental común (es decir, "Comunitaria") que permite a la UE expresarse con una sola voz.

Un rápido estudio de los *mecanismos* de la Política de Ampliación nos permitirá en efecto comprobar hasta qué punto se trata de una política donde las Instituciones de la UE, y sobre todo la Comisión Europea y El Parlamento, como garantes del interés comunitario, ejercen liderazgo y son percibidos como actores principales.

Las negociaciones de Ampliación comienzan tras la candidatura de un Estado¹³⁰ que recibe una primera evaluación de la Comisión Europea, tras la cual los Estados

¹²⁹ Según el Catedrático Manuel Ahijado, "la Unión se hará aún menos de lo que es hoy... con la integración [de los países del Este]" Véase AHIJADO QUINTILLAN, Manuel : *Historia de la Unidad Europea*. Ed. Pirámide, Grupo Anaya, Madrid, 2000. (pp. 296-297)

¹³⁰ De acuerdo con los Tratados actualmente en vigor, cualquier estado europeo que respete los valores y principios de la UE puede presentar su candidatura. Es interesante señalar que mientras la candidatura de Marruecos fue rechazada en su día por los Estados Miembros por no ser un "estado europeo", la de Turquía si que

Miembros deciden si se puede convertir en un “Candidato” oficialmente aceptado, y después, en un paso separado, si se pueden abrir negociaciones de adhesión. Esas negociaciones son llevadas a cabo por la Comisión Europea, bajo las directrices de los Estados Miembros. Una vez concluidas todas las negociaciones, y tras haber cerrado todos y cada uno de los 35 capítulos de negociación, se redacta un Tratado de Adhesión que debe ser ratificado por todos los Estados miembros, así como por los Estados Candidatos.

Solamente tras la ratificación final, y en la fecha señalada en el Tratado, los candidatos se convertirán en Estados Miembros. El Parlamento Europeo está asociado a todas las negociaciones, en particular a través de un Parlamentario específicamente designado como “redactor” o “rapporteur”, cuya influencia es enorme. Asimismo el Parlamento debe expresar su acuerdo con la totalidad del futuro Tratado de Adhesión, antes de que dicho Tratado pueda entrar en vigor.

Vemos así que la Ampliación, que es tal vez la Política Externa de más éxito de la UE, funciona en un tándem entre los Estados Miembros, de un lado, y las dos principales Instituciones Comunitarias, del otro¹³¹. La política comercial, también

se considero elegible. Las consiguientes negociaciones de adhesión comenzaron en Diciembre de 2005 y siguen en curso.

¹³¹ El papel de la Comisión fue reforzado aún más en el marco de la pre-Adhesión de Bulgaria y Rumanía, puesto que recibió el mandato de verificar si los compromisos posteriores a la firma del Tratado eran debidamente cumplidos y, de no ser el caso, posponer la adhesión (o más exactamente, formular una recomendación en ese sentido al Consejo Europeo). Tuve la ocasión de comprobar, durante mi servicio en Bulgaria como Jefe de la Sección Política y de Pre-Adhesión de la Comisión

ampliamente reconocida como de gran éxito, también funciona sobre el mismo tándem, de manera similar aunque no idéntica.

En definitiva esto parece demostrar que *alcanzar el nivel óptimo de cooperación y de equilibrio entre las Instituciones y los Estados Miembros es fundamental para obtener un mayor éxito de las Políticas de la UE*. Esta conclusión encierra lecciones de gran calado que pueden tener una importancia particular para el diseño de las futuras mejoras institucionales europeas.

Hemos visto pues que los mecanismos de la Política de Ampliación juegan un papel decisivo en su éxito. Otra característica de esta Política es su contenido, claro y concreto, basado en el trabajo hacia una serie de objetivos consensuados de adaptación del *aquis communautaire*. En otras palabras, es una Política plenamente orientada hacia la mejora de la Gobernanza. El consenso sobre los objetivos comunes, asumidos y concretos, junto con la existencia de una maquinaria cuidadosamente diseñada para su consecución, confieren a la Unión un extraordinario poder de influencia sobre el comportamiento interno y externo de los Estados interesados en la adhesión. Como demuestra, por ejemplo, la evolución de los países balcánicos, donde la perspectiva europea constituye una prioridad política

Europea en Sofía, como esos compromisos de buena Gobernanza se convertían en el centro de la vida política y social del país durante dos largos años (exactamente como ocurrió en la vecina Rumanía). Si bien ambos países tienen aún asignaturas pendientes, el progreso conseguido durante esos dos años fue sencillamente formidable, más aún si consideramos el punto de partida de ambos Estados (de hecho, Bulgaria es el único país europeo, hasta la fecha, donde se había llegado a considerar la posibilidad de enviar ayuda alimentaria de la UE, debido al colapso de la economía del país durante el invierno de 1996-97)

de primerísimo orden, sin la que no se podría comprender su evolución y reformas. Así, la Política de Ampliación juega sin duda un papel principal en la región, y está destinada a aumentar aún más su impacto conforme los Estados vayan aproximándose a una posible fecha de adhesión¹³².

El impacto más notable de la Política de Ampliación europea ha sido por lo tanto doble : por una parte, ***la definición de unos procedimientos de cooperación interna originales y adaptados a unos objetivos comunes***, y por otra, ***la demostración de que una Política basado sobre "valores" de buena Gobernanza, debidamente apoyada por un inteligente sistema de incentivos y obligaciones, puede conducir a resultados notables y mutuamente beneficiosos.***

La Política de Vecindad, germen de una nueva Europa

Por último, y de manera íntimamente conectada con todo lo anterior, debemos analizar una Política que demasiado a menudo se minusvalora, la llamada Política de Vecindad Europea. Se trata de una nueva plataforma que engloba la Unión Europea junto con todos sus vecinos al Sur y al Este.

Esa relativamente extendida minusvaloración podría deberse al hecho de que la Política de Vecindad surgió como una iniciativa “paraguas” recogiendo todos los acuerdos y relaciones de la UE con su entorno inmediato. Algunos observadores

¹³² INOTAI, Andras : *The European Union and Southeastern Europe : Troubled Waters Ahead?* Cahiers du Collège d'Europe / College of Europe Studies / Estudios del Colegio de Europa Vol. 7. Bruselas, 2007.

pueden haber pensado en su momento que se trataba de un "envoltorio" nuevo para conceptos ya existentes. Se trata sin embargo de una Política "de cuerpo entero", que si bien toma como base la red de relaciones en vigor en el momento de su creación, aspira a ir mucho más allá, y prevé una serie de mecanismos y objetivos coherentes con esa vocación. Su lógica principal es asimétrica y diferenciada: asimétrica, porque la UE ofrece a sus vecinos más de lo que ella recibe, por ejemplo en el terreno de preferencias comerciales, y diferenciada porque la individualidad de cada país es reconocida y reflejada en las estrategias, planes de acción y acuerdos con todos y cada uno de ellos.

En definitiva, la razón de ser principal de esta Política se base en que, puesto que todo lo que sucede en su vecindad afecta a Europa, la UE tiene un interés especial en promover mejor Gobernanza y desarrollo en los países de su entorno. Pero además de esta innegable realidad, la nueva Política refleja una nueva forma de relaciones internacionales, el ejercicio del llamado "poder blando" (*soft power*) ejercido mediante la cooperación y la ayuda, para conseguir objetivos políticos de mutuo interés.

El concepto de "buena Gobernanza" está en el corazón de esta Política. *De hecho, ese concepto esta también profundamente arraigado, y de manera creciente, en todas las políticas de la UE.* Comprender esta realidad es de la mayor importancia puesto que la Gobernanza implica entre otras cosas la capacidad de actuar en la esfera internacional y global como un actor responsable, que toma decisiones de manera democrática y respetuosa de los Derechos Humanos, y que se comporta con otros Estados o espacios de una manera acorde con los compromisos

internacionales de cada uno, y con el Derecho Internacional. Como hemos dicho la UE hace de este concepto, y cada vez, un núcleo principal de sus políticas externas. Esto se manifiesta de múltiples maneras: desde las peticiones del Parlamento Europeo de ligar la ayuda presupuestaria a terceros países a sus avances en materia de Gobernanza, hasta la inclusión de parámetros de Gobernanza en el mismísimo centro de las negociaciones internacionales.

Es interesante señalar que la Política de Vecindad está apoyadas por importantes incentivos económicos (tuvo aproximadamente 11.000 millones de euros para el periodo 2007-2013 y aumentará hasta 15.400 millones en 2014-2020) que están sin embargo supeditados a parámetros y condiciones íntimamente ligadas a la Gobernanza, como pueden típicamente ser las reformas en materia de Justicia e Interior, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, o el reforzamiento de la capacidad de gestión administrativa a nivel de los poderes públicos.

Una de las cuestiones debatidas en los trabajos de preparación para la aplicación del Tratado de Lisboa fue precisamente donde clasificar la Política de Vecindad. Puesto que, si bien la PESC es parte del campo de trabajo del nuevo Alto Representante, y el Comercio sin embargo recibe un consenso en dirección a la Comisión Europea, la Política de Vecindad cae en cierto modo en una zona fronteriza. Finalmente ha sido puesta bajo la responsabilidad de la Alta Representante, pero efectivamente, se trata de una política que mezcla muchos elementos externos con otros internos. Esa es su complicación, pero también su riqueza.

De algún modo se puede decir que la Política de Vecindad supone una confirmación de la concepción de la UE como entidad abierta, sin fronteras rígidas, sino más bien una serie de círculos concéntricos basados en la adhesión voluntaria y la negociación. El círculo interior estaría constituido por los Estados Miembros que participan en todas las Políticas Comunitarias, incluyendo la moneda única y el espacio de libre circulación llamado de Schengen; otro círculo estaría compuesto de los Estados Miembros que han decidido no participar en todas las Políticas; a continuación estarían los Estados íntimamente asociados (como Suiza, o Noruega, a través del Espacio Económico Europeo) y aquellos que están negociando o tienen perspectivas de negociar su adhesión; luego vendrían los espacios de la Vecindad.

Y la pregunta lógica es, ¿y luego, qué? ¿Qué sucede, por ejemplo, con Rusia?

La lógica de este enfoque no se detiene en la Vecindad. Se trata de establecer relaciones cada vez más estrechas con todos los países, empezando lógicamente por los más cercanos (no solamente en el sentido geográfico sino también cultural y político). Por lo tanto, cabe esperar que las relaciones con Rusia, y con otros Estados, también sigan por el mismo camino.

Al fin y al cabo, los mapas clásicos de Europa llegan muy lejos. Y además, la Unión Europea es mucho más que una entidad geográfica. Es, sobre todo, una entidad política, basada en valores y objetivos comunes.

En todo el entramado de Políticas Exteriores que acabamos de describir, hay una importantísima constante. *El Mundo considera a Europa como un interlocutor.* Lo

demuestran de la manera más contundente posible los países que se lanzan con general entusiasmo a concluir acuerdos con “Europa”, y a intentar desarrollar sus relaciones diplomáticas. La Comisión Europea ha negociado ya más de 130 Acuerdos de Establecimiento, verdaderos Acuerdos Diplomáticos bajo el Derecho Internacional, que confirman la voluntad de los Estados socios de dirigirse a una Europa unida, que pueda hablar con una sola voz. Europa ha desarrollado una combinación única en la historia de poder económico y capacidad de influencia, que ha cristalizado en el llamado “poder blando” mencionado en líneas anteriores. Este poder, si bien fuertemente criticado por el pensamiento neoconservador, ha demostrado de sobras su capacidad de obtener importantísimos frutos.

Por ejemplo, los sucesos de la antigua república yugoslava de Macedonia, que en 2001 se encontraba al borde de la guerra civil (y de una posible guerra regional por las implicaciones en los países limítrofes), demuestran que una actividad decidida de la UE y de sus Estados Miembros, liderada por las Instituciones Comunes, puede ser clave para mantener la Paz y la Seguridad y evitar conflictos de tremendas consecuencias potenciales¹³³. La perspectiva de adhesión a la UE ha jugado un papel similar para estabilizar Bosnia-Herzegovina¹³⁴ y mantener a todos los antiguos

¹³³ LAITY, Mark : *Preventing War in Macedonia : Pre-Emptive Diplomacy for the 21st Century*. RIIA Whitehall Paper 68, Londres 2007.

¹³⁴ Esa adhesión es contemplada por algunos autores como la alternativa a la partición y a la disgregación de Bosnia. Sobre este último sujeto, véase la interesantísima obra de Radha Kumar : *Divide and Fall : Bosnia in the Annals of Partition*. Verso, Londres-Nueva York, 1997. Concluye Kumar : "*Grim as it sounds, if the International Community can ever learn that proposals to cantonize or partition*

enemigos dentro del marco del proceso de Dayton que puso fin a la Guerra en esa antigua República Yugoslava¹³⁵. Este potencial puede dar frutos todavía mucho más valiosos en el futuro.

La Política Comercial Común. La Dimensión externa de las Políticas Comunitarias.

La Política Comercial Común es la única Política Exterior en la que las Instituciones Comunitarias, y sobre todo la Comisión, han mantenido sus prerrogativas intactas tras el Tratado de Lisboa. Es, por lo tanto, la única auténtica Política Exterior Comunitaria. Es también una de las Políticas que ha tenido mayor impacto a nivel Global, y que más éxito y visibilidad ha recogido. Los Ministerios de Comercio de los Estados Miembros son testigos: han perdido todas las competencias para negociar Acuerdos Internacionales de Comercio, que ya solo pueden ser discutidos por la Comisión. Eso sí, bajo las llamadas Directrices de Negociación, decididas y otorgadas por el Consejo Europeo.

Veamos en primer lugar como funciona toda esta compleja maquinaria. En líneas generales, los Estados Miembros siguen siendo, como en la mayoría de las demás materias, la autoridad final suprema. Son ellos y solo ellos quienes pueden hacer comenzar el proceso, debatiendo y definiendo las Directrices de Negociación que posteriormente otorgarán a la Comisión con el mandato de volver al Consejo a cada

are more likely to inflame and prolonge ethnic conflicts than to solve them, I will be no mean achievement in the history of peace making".

¹³⁵ HOLBROOKE, Richard : *To End a War*. Random House, New York, 1999.

etapa importante de la misma. Asimismo es el Consejo quien deberá decidir, al final del camino, si firmar o no los compromisos que haya podido suscribir – siempre de forma preliminar – la Comisión Europea, en sus discusiones con la parte tercera. Se podría pues pensar que el rol de la Comisión es prácticamente el de un correo, un engranaje de transmisión que serviría poco más que para comunicar de forma comprensible las posiciones del Consejo.

La realidad es prácticamente la contraria. En primer lugar hay que señalar que, afortunadamente para la eficacia de esta importante Política, no se aplica aquí la regla de unanimidad. La mayoría de las decisiones serán suscritas por mayoría cualificada. Por otra parte las Directivas de Negociación dejan siempre a la Comisión un amplio margen. No podría ser de otra manera si se quiere que esta Política pueda funcionar. Incluso la ratificación de los compromisos finalmente aceptados se hará a nivel europeo, sin necesidad de ratificación nacional para las áreas de competencia exclusiva de la UE. Y, efectivamente, hay que señalar que se trata de un área donde las competencias de la UE son mayoritariamente exclusivas. Es decir, los Estados Miembros se han comprometido a no llevar a cabo sus propias políticas individuales, sino a conformarse a la Política Común.

A la luz del innegable éxito de la Política Comercial Común, parece razonable deducir que la existencia de mecanismos adecuados, eficientes y de carácter comunitario, para cuya creación han renunciado los Estados Miembros a una parte de su Soberanía, juega un papel fundamental en el empeño de asegurar la eficacia de una política.

Además de la Política Comercial, y de las Políticas de Asuntos Exteriores a citadas, existe otra larga serie de temas y sectores en los que la UE ha tenido y tiene un importante impacto internacional, y por lo tanto está influyendo en la marcha hacia un nuevo sistema de Relaciones Internacionales. Se trata de la dimensión externa de las Políticas internas. Estas cuestiones han llevado a un fuerte impacto temático sobre las principales cuestiones globales transversales, y muy en especial en todas las relacionadas con el cambio climático, las cuestiones demográficas incluyendo migraciones, los choques culturales y religiosos, los conflictos locales e internos y las redes de criminalidad organizada.

Un aspecto fundamental de todas estas Políticas Externas directamente derivadas de Políticas Internas, es el papel que juegan las Instituciones de la Unión y muy particularmente la Comisión. En efecto, el Tratado de Lisboa prevé que la Comisión "con la excepción de la PESC, y otros casos previstos por los Tratados, asegurará la representación exterior de la Unión", mientras que la Alta Representante, asistida por el Servicio Europeo de Acción Exterior, dirigirá la PESC (y la PESD/PCSD)¹³⁶. Por consiguiente, la representación exterior de la UE sigue teniendo diferentes actores institucionales, y distintos procesos de toma de decisión, según la materia de que se trate. Es evidente que sobre el terreno, esta circunstancia puede dar lugar a cacofonías, contradicciones o simple falta de coordinación. La manera de abordar esta situación potencialmente explosiva, por parte de la Unión Europea, constituye un interesante caso de estudio, pero también tiene un impacto en los terceros países, que son conscientes en mayor o menor medida de estas contradicciones.

¹³⁶ Cf Artículos 17 y 18 del Tratado de Lisboa

En la práctica, la UE intenta evitar los riesgos arriba indicados mediante una doble coordinación interna : por una parte, en Bruselas, a través de los numerosísimos Grupos de Trabajo de la PESC y de otras políticas, los contactos entre los diversos Grupos, repercutidos luego (al menos en teoría) en el interior de la Administración de todos y cada uno de los Estados Miembros.

Se puede comprobar hasta qué punto funciona este complejo entramado analizando lo ocurrido con los más recientes casos reales. Uno de ellos merece especial atención. Se trata de la Estrategia europea de Seguridad y Desarrollo en el Sahel. Lanzada por el SEAE, que la coordina, en estrecha cooperación con los múltiples actores institucionales implicados y también con los Estados Miembros, la Estrategia es regularmente objeto de Consultas con los países implicados y con terceros países. Una gran parte de ese trabajo se realiza a través de las Delegaciones de la Unión. Pero al mismo tiempo, todos y cada uno de los Estados Miembros deben encargarse de implicar a sus propios Ministerios "sectoriales" afectados, incluyendo el Ministerio de Defensa, el de Desarrollo en su caso, Ayuda Humanitaria, Comercio, etc. No es aventurado suponer que la información puede no llegar en todos los casos a todos los actores implicados.

Pero, puesto que esta estrategia también contiene aspectos que afectan a la dimensión externa de las políticas internas, se debe también involucrar a otros actores, y en particular a aquellos que tratan con los Asuntos de Justicia e Interior tanto a nivel institucional – principalmente las Direcciones Generales de Justicia y la de Interior de la Comisión – como en los Estados Miembros, fundamentalmente sus

Ministerios de Interior. Ahora bien, este sector tiene también sus propias reglas de decisión. Y ¿qué sucede en caso de desacuerdo?

Otro ejemplo interesante de este mismo problema son los trabajos en curso para combatir el tráfico de drogas a nivel mundial. La Unión Europea, que sufre especialmente este problema - y lo causa en parte, a través de un importante consumo de sustancias ilícitas en su territorio - , tiene un interés especial en trabajar con otros actores internacionales para atajarlo. Sin embargo, sabemos que incluso en una construcción institucional de tipo nacional, relativamente mucho más sencilla, la coordinación entre los Ministerios de Exteriores y los de Interior es siempre compleja. ¿Qué decir entonces de los riesgos potenciales de un sistema supranacional *en el que además los actores y procesos de toma de decisión son distintos para cada uno de los campos?*

Se trata de un problema de hondísimo calado, íntimamente relacionado con las tensiones mencionadas al principio, entre las tendencias Globalizadora y la resistencia del Estado Nación¹³⁷. No es posible, ni es el objetivo de la presente reflexión, abordar posibles soluciones del problema. Baste con enunciarlo y señalar que este es precisamente – y eso es lo que aquí nos ocupa – uno de los aspectos más atentamente analizados por nuestros socios internacionales, tanto para comprender las dinámicas europeas y eventualmente poder integrarlas en sus

¹³⁷ Es lo que se define como "the tugs and pulls of sovereign nation-states attempting to create a Common Foreign and Security Policy" (CAPORASO, James : *The European Union. Dilemmas of Regional Integration*. Westview Press, University of Washington DC, 2000.)

propias estrategias, como para comprender las lecciones que encierra esta situación, para sus propios procesos de integración regional.

Conclusión

El impacto de la experiencia europea ha acelerado la instauración del nuevo Paradigma de Relaciones Internacionales basado en los progresos de la Globalización. Otros grupos regionales miran claramente en su dirección; la evolución de la Unión Africana, pero también la de sus organizaciones sub-regionales, ha sido directamente – y explícitamente – inspirada por la experiencia europea. Pero la consecuencia más notable de la experiencia europea ha sido, como a mi entender ilustran las reflexiones que anteceden, ***su contribución fundamental a la extensión de un modelo de integración, y de Relaciones Internacionales, basado en la Reglamentación***, extensión ampliamente favorecida por la percepción mayoritaria de la integración europea como un proceso de éxito. Esa percepción puede darse en diversos grados según los autores, pero recibe a pesar de las diversas crisis un claro apoyo entre los analistas, líderes de opinión y público en general¹³⁸.

De manera más amplia podemos afirmar que el impacto de la experiencia europea y en particular de sus relaciones exteriores está jugando un papel decisivo en el

¹³⁸ Cfr. los diferentes Eurobarómetros publicados por Eurostat. A pesar de los avatares del momento, e incluso durante periodos de graves problemas tales como la crisis financiera comenzada en 2008, esa percepción sigue siendo ampliamente positiva, lo cual es aún más destacable.

debate global sobre un "gobierno mundial", que viene dándose de manera más o menos explícita según el periodo histórico, pero que está invariablemente presente desde antes del comienzo del Siglo XX. Efectivamente, la idea de un gobierno mundial – no necesariamente concebido como una entidad sino, muy a menudo, como un conjunto de reglas y mecanismos comúnmente aceptado – ha estado expresamente presente ya desde las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, pasando por supuesto por la Liga de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas, hasta nuestros días¹³⁹. La experiencia de integración europea ha supuesto un aldabonazo en la conciencia mundial: el avance pacífico hacia formas de Gobernanza regional que vayan mucho más allá de los asuntos más fácilmente "comunitarizables" es posible. La ampliación europea demuestra que no se trata de un estado comercial cerrado. La política de Vecindad constituye la pieza clave en la extensión de la Gobernanza al siguiente círculo concéntrico, de manera libremente asumida por todos los Estados implicados. La Política de Desarrollo va más allá y consagra un acuerdo de buena Gobernanza similar a escala cuasi-Universal. La Política Comercial y la dimensión externa de las políticas internas recuerdan a los socios de la UE que la Unión no es "solamente" un socio clave en materia de Gobernanza sino también un actor insoslayable en las decisiones económicas, comerciales y temáticas a nivel mundial, y que dispone de mecanismos para defender sus valores e intereses, adaptados según las circunstancias. De esta manera, a pesar de la exagerada y siempre frustrante complejidad de los procedimientos de decisión europeos, y de la frecuente parálisis que estos entrañan, ***la Unión Europea de nuestros días ofrece al Mundo la prueba de que es posible***

¹³⁹ Op.cit., nota al pie 106

crear mecanismos consensuados y reales para unir a antiguos enemigos en torno a objetivos comunes, sobre la base de una Reglamentación común, resultando en una mayor prosperidad y estabilidad para todos y cada uno de ellos.

II. La reglamentación de las relaciones internacionales

Hemos visto como la experiencia europea está resultando en una mayor aceptación a nivel global del postulado que indica que una mayor integración debidamente consensuada y *reglamentada* resulta en mayor prosperidad para todos los actores implicados. Se trata por supuesto de una cuestión de grado, en la que existen grupos de opinión que cubren todas las opciones posibles. Lo que parece incuestionable, sobre la base de todos los razonamientos expuestos hasta este punto, es que *el impacto de la experiencia europea conduce a un reforzamiento de las tendencias actuales existentes, hacia una mayor reglamentación de todos los aspectos de las relaciones globales*¹⁴⁰. Veremos a continuación algunos de los ámbitos en que se refleja más claramente dicha tendencia hacia la reglamentación.

La reglamentación de la economía

¹⁴⁰ Conviene evitar aquí el término "relaciones internacionales" que resultaría innecesariamente limitador, tanto en la naturaleza de los actores que conlleva esta definición (el Estado Nación, exclusivamente) como en las temáticas de que se trata. Las "relaciones globales" incluyen también a otros actores y sectores. Utilizamos más adelante el término "relaciones internacionales" para referirnos a los aspectos más estrechamente relacionados con Estado-Nación y soberanía.

Inevitablemente, la economía ha sido el sector de la actividad Humana donde primero se han sentido siempre los efectos de los flujos transnacionales, repercutidos de sociedad en sociedad por el comercio. Desde el punto económico, la Globalización se encuentra ante todo en el desarrollo de los intercambios entre las diferentes partes del Mundo¹⁴¹. Intercambios de mercancías y capitales, ligados a los movimientos de población y también a la circulación de las ideas, la tecnología, los procesos de producción y su gestión.

Contrariamente a un prejuicio de una cierta entidad y extensión, los intercambios económicos entre diversas sociedades precisan ciertamente de un conjunto de reglas supranacionales. No se puede concebir, en efecto, ningún tipo de comercio significativo en un contexto sin ninguna garantía para productores y comerciantes. Ya las sociedades más antiguas disponían de reglas comunes de comercio, de forma tácita o explícita, pero siempre respaldada por acuerdos y por la fuerza de cada una de esas sociedades. Un primer "Sistema Mundial" existe ya, según ciertos historiadores y sociólogos, desde el Siglo I al VI de nuestra Era. Se trata de un Sistema Afro-Euro-Asiático, que se desarrolla al hilo de los ciclos económicos, políticos y religiosos, y también de las variaciones climáticas¹⁴². Simultánea y posteriormente se desarrollaron las grandes redes y rutas de comercio vinculadas a las civilizaciones china y árabe, y más tarde las europeas. Es interesante recordar

¹⁴¹ Definición del economista francés y antiguo sub-Director del FMI Francois Bourguignon.

¹⁴² BRAUDEL, Fernand : *Civilisation matérielle, économie et Capitalisme*. Armand Colin, Paris, 1979

que estas últimas economías siguieron siendo cuantitativamente menos importantes que la economía china hasta bien entrado el Siglo XVIII, o incluso principios del XIX¹⁴³. En cualquier caso, todas estas redes estaban basadas en la existencia de unas garantías mínimas de que los actores de este comercio podrían realizar su actividad con cierta seguridad y en un cierto marco jurídico, normalmente el del lugar donde se realizaría la transacción comercial o financiera. Es interesante comprobar que ya el antiquísimo Corpus jurídico conocido como "el Código de Hammurabi" consagra algunas de sus disposiciones a regular lo que sucederá en caso de que un "viajante" –un agente comercial operando por cuenta de un tercero – pierda su mercancía o valores por causa de un ataque enemigo mientras se encuentra en territorio exterior.

Comprobamos así que la imagen de una red de intercambios sin regulación alguna que una diversas sociedades incrementando la prosperidad global a través del libre comercio es tan utópica como la existencia del Buen Salvaje de Rousseau. La cuestión principal en este campo no es, pues, si existe o no existe una Reglamentación común, sino las de quiénes son los actores principales de esta Reglamentación, qué sistema jurídico y de valores refleja, y cuál es su grado de concreción, así como la extensión geográfica de su aceptación.

Existe otra falacia relacionada con la anterior y todavía más extendida. Se trata de la concepción según la cual las Reglas Internacionales de Comercio deben velar principalmente – o incluso exclusivamente – por la consecución del Libre Comercio y

¹⁴³ BEAUJARD, Philippe, en AA.VV.: Atlas des Mondialisations. Le Monde/La Vie, Paris, 2011

la abolición de todo tipo de obstáculos a las transacciones mercantiles, financieras o de servicios. Se trata de una falacia propagada por sectores ultraliberales que intentan así erosionar la capacidad de los Estados para imponer Reglas a las actividades económicas, pero también de sectores de signo contrario que, bajo pretexto de oponerse a la Liberalización, defienden de hecho, con mayor o menor consciencia de ello, un reforzamiento de la Soberanía del Estado Nación, en detrimento de formas transnacionales de Gobernanza.

Se trata, efectivamente, de una falacia, puesto que el objetivo de las Reglas Internacionales de Comercio, y otras Reglas de carácter económico, no es ni ha sido nunca combatir la capacidad de los Estados para regular su vida económica. Antes bien, las principales Instituciones Financieras y de Comercio internacionales nacieron de un deseo de reforzar la Reglamentación de dichas actividades a nivel Global, sobre la base de las capacidades de los Estados, como principales actores de la Sociedad Internacional. Es decir, se trata de reforzar tanto la Reglamentación a nivel nacional como la Reglamentación Global, para aumentar la prosperidad económica¹⁴⁴.

Es interesante comprobar como esta tajante – y a mi juicio acertada – proposición implica que la actividad económica necesita de una súper-estructura política y

¹⁴⁴ Cfr. con las tesis del economista Wilhelm Röpke y su tajante sentencia : "la ascensión y el ocaso de los imperios o de los Sistemas de Estados no se produce por la ascensión o el ocaso de la economía; sino que la ascensión y el ocaso de la economía se producen por la ascensión y el ocaso de los imperios y Sistemas de Estados" (RÖPKE, Wilhelm, citado en TRUYOL Y SERRA, Antonio : La Sociedad Internacional. Alianza Universidad, Madrid, 1993.

reglamentaria, personificada por lo que Wilhelm Röpke llama los "Sistemas de Estados". El desarrollo económico se hace así subsidiario y dependiente del desarrollo de esos sistemas. En ese sentido no está tan lejano Röpke de las teorías Marxistas y sobre todo de su desarrollo por Hilferding, según el cual, la necesidad de exportación de capitales y otros fenómenos típicos de la evolución de la economía, conllevan la aparición del Imperialismo. También es coherente con las ideas desarrolladas por un pensador de signo liberal pero también Humanista, el británico Hobson, que si bien se muestra de acuerdo en que el desarrollo económico lleva pareja una tendencia al Imperialismo, considera este último como una aberración y en cualquier caso, como solamente una de las posibles respuestas¹⁴⁵.

Otra respuesta, más acorde con los valores de la sociedad internacional de nuestro tiempo, y también más eficiente, es la creación de estructuras supranacionales que se ocupen de complementar y de asegurar la coherencia de la Reglamentación realizada por los Estados. Es lo que Röpke consideraba como "una especie de Súper-Estado"¹⁴⁶

Ahora bien, la economía no ha escapado a la enorme aceleración de las Relaciones Internacionales conocida como Globalización. Antes bien, es uno de los sectores en los que el impacto de la misma viene siendo mayor. Algunos actores hablan de la posibilidad de realizar intercambios en tiempo real como una característica de la

¹⁴⁵ HOBSON, J.A. : *Imperialism. A Study*. Londres, 1902.

¹⁴⁶ Op.cit., nota 96

Globalización¹⁴⁷. Esto, que es aplicable solamente de forma parcial a otros sectores, encuentra en el campo económico – y sobre todo financiero – su más perfecta expresión.

Por lo tanto, podemos concluir que el impacto particularmente fuerte de las tendencias globalizadoras sobre la actividad económica ha producido una necesidad creciente de Reglamentación supranacional. A su vez, esa necesidad se ha reflejado, sobre todo a partir de 1945, en la creación de un cuerpo jurídico importante que rige hoy las relaciones económicas internacionales, así como de un gran número de Organizaciones Internacionales de carácter económico, entre las cuales sobresalen las creadas por los acuerdos de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyo análisis no es preciso realizar aquí, pero que constituyen junto con la Organización Mundial de Comercio las piezas maestras –imperfectas, pero fundamentales- del incipiente sistema Reglamentario e Institucional de Gobernanza económica Mundial¹⁴⁸.

La reglamentación de las relaciones internacionales

El Derecho de Injerencia

¹⁴⁷ Op.cit, nota 95

¹⁴⁸ Sin olvidar las organizaciones económicas no-gubernamentales : 138 Organizaciones económicas no-gubernamentales fueron creadas entre 1956-57; 246 entre 1966-67, y nada menos que 273 entre 1968-69, según el *Yearbook of International Organisations*

La Globalización conlleva, como vimos en capítulos anteriores, una dimensión ética, que conduce a una universalización de los valores. Esa universalización de los valores tiene grandes consecuencias para las relaciones internacionales, incluyendo en los terrenos más clásicos de los Asuntos Exteriores, así como en las Políticas de Seguridad y de Defensa.

Este es, notablemente, el razonamiento que subyace en el extraordinario desarrollo del Derecho de Injerencia desde la Segunda Guerra Mundial. Por supuesto, no es que este concepto no existiera antes. Por ejemplo, las atrocidades cometidas por Turquía en su campaña contra los independentistas búlgaros fueron la razón esgrimida por Rusia para justificar su intervención (y la que permitió a las potencias occidentales, especialmente Inglaterra, desentenderse de su tradicional política de apoyo a los Turcos, en gran parte por las campañas de comunicación llevadas a cabo por el primer ministro Gladstone)¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Y también en otro conflicto casi contemporáneo del de Bulgaria, la Guerra de Cuba, en la que la parte Estadounidense invocó en primerísimo lugar argumentos humanitarios para justificar en primer lugar la presencia del *Maine* en el teatro del conflicto y, una vez comenzado este, para apoyar su prosecución hasta las últimas consecuencias. Esas consecuencias resultaron ser la anexión de Puerto Rico y el control político-militar de los EEUU sobre Cuba y Filipinas durante muchos años. En una triste paradoja, tras esas Guerras apoyadas por supuestas razones humanitarias, Filipinas sufrió una auténtica catástrofe humanitaria. Una sexta parte de la población filipina habría perecido solamente entre 1898 y 1904, es decir durante su ocupación por los EEUU y la subsiguiente Guerra para conseguir la independencia (GOODNO, James B: *The Philippines: Land of Broken Promises*, Zed Books, Londres, 1991)

Pero como hemos dicho, el principal desarrollo del Derecho de Injerencia entendido como concepto aplicable a escala global se produce de forma simultánea a la creación de una conciencia planetaria y de un *corpus legis* de Derecho Internacional, a partir del final del último conflicto Mundial y la consiguiente creación de la Organización de las Naciones Unidas. De este modo el derecho de injerencia se convierte en la consecuencia necesaria de la definición de valores globales¹⁵⁰.

En la práctica, sin embargo, las buenas intenciones no siempre se han traducido en acciones concretas. En otras ocasiones, los principios morales subyacentes en el Derecho de Injerencia se han instrumentalizado más o menos claramente en defensa de intereses particulares. En este sentido es interesante y útil abordar un rápido repaso de algunos hitos en la práctica de este derecho.

Hay que mencionar en primer lugar la Guerra de Corea (1951-55). Se trata en cierto modo de la *prehistoria* del Derecho de Injerencia. Es significativo que la primera intervención de gran alcance de las Naciones Unidas se produzca en el marco de una confrontación claramente localizada en el marco de la Guerra Fría. Los incidentes que llevaron a la aprobación de la intervención de las Naciones Unidas – en particular la ausencia como protesta del Delegado de la URSS, maniobra absurda que impidió el ejercicio del derecho de veto Soviético - fueron relativamente anecdóticos. Pero lo que sí que resulta interesante es comprobar cómo la intervención basada en valores supuestamente internacionales se encontró viciada por dos factores : la instrumentalización, al menos parcial, por una parte beligerante,

¹⁵⁰ DE CASTRO SANCHEZ, Claribel: *¿El fin de la soberanía nacional? El Derecho de Injerencia Humanitaria ante los últimos acontecimientos*. Revista de Derecho de la UNED, numero 1. Madrid, 2006.

EL DERECHO DE INJERENCIA Y LAS MISIONES DE PAZ DE LA ONU

las misiones de Paz forman parte de las funciones primordiales de las Naciones Unidas. Se trata de un concepto que va por definición más allá de las fronteras. Sin embargo, en este momento toda misión de Paz necesita de un acuerdo generalizado tanto en el seno de Naciones Unidas –a través de la necesaria unanimidad del Consejo- como entre las partes enfrentadas. Esta es una muy seria limitación.

No obstante, la existencia misma de estas misiones supone un reconocimiento implícito –además del explícito, en la Carta de Naciones Unidas – de que ciertos valores, incluyendo la Paz, no conocen fronteras. Es un concepto claramente ligado, aunque diferente, al Derecho de Injerencia. En este marco es muy importante ser consciente de que todas las intervenciones militares internacionales de los últimos tiempos (incluyendo Kosovo e Irak) han invocado razones humanitarias entre sus fundamentos principales. ¿Cuáles serán las consecuencias de esta evolución para las misiones de Paz de Naciones Unidas? Mantener la credibilidad de la intervención es fundamental tanto para misiones de establecimiento de la Paz como para las que intentan mantener la misma. En un mundo globalizado, es imposible separar herméticamente las misiones de la ONU de las actuaciones individuales de sus miembros. Tampoco es deseable.

Parece obvio que se necesita, por el contrario, aumentar la coherencia de la acción de la ONU y del comportamiento de sus miembros. Esto implica mejorar el sistema de organización, revisar el ejercicio del derecho de veto, codificar los supuestos en que una intervención de la ONU podría hacerse sin el permiso de las partes. Y, por supuesto, que los estados miembros adopten en sus relaciones internacionales una conducta acorde con los principios de la ONU. La Inclusión de la Carta de Naciones Unidas entre los objetivos explícitos de la PESC es un paso de gigante en esa dirección.

y la resistencia frontal por parte de la otra. También es muy significativo comparar los fundamentos de ambos contendientes en el terreno teórico: aunque la parte “aliada” invocaba el derecho a resistir una agresión contraria a la Ley Internacional, y la parte contraria apelaba al derecho de autodeterminación y descolonización, lo cierto es que ninguna de ellas ponía en cuestión la soberanía nacional (aunque por supuesto ambas tenían conceptos radicalmente diferentes de su alcance geográfico y político).

En ese sentido, esta primera intervención de envergadura no suponía un choque frontal con los conceptos predominantes hasta el momento, por ejemplo el concepto de seguridad colectiva o de garantías mutuas entre estados. Se trataba todavía de un conflicto basado en el respeto absoluto a la Soberanía Nacional. Lo realmente importante en el marco de nuestro estudio es que, en ese momento, se plantaban también las semillas para el posterior desarrollo del Derecho de Injerencia.

La tendencia en casos posteriores, durante la Guerra Fría, siguió siendo instrumentalizar –por ambos bloques- las cuestiones humanitarias o éticas, a favor

de los intereses de cada uno de ellos. Así, la Unión Soviética protestaría enérgicamente ante las violaciones de Derechos Humanos en Indonesia o América Latina, y los Estados Unidos denunciarían con fuerza los abusos cometidos en la Europa del Este y otras zonas bajo influencia comunista. Pero ninguna de las partes pondría en realidad en entredicho el papel preponderante del Estado-Nación, y por tanto el Derecho de Injerencia permanecería en estado embrionario durante todo este periodo.

Es solamente con la caída del muro de Berlín (1989) y el fin de la Guerra Fría, que las elucubraciones sobre el Derecho de Injerencia se convierten en un verdadero debate, de la mayor importancia. La Primera Guerra de Irak (1990-91) no resulta un ejemplo interesante, puesto que está claramente motivada por la lógica de la defensa colectiva y de la defensa de la soberanía Nacional (en este caso, la de Kuwait), así como la de los intereses de los países participantes.

Pero algunos de los acontecimientos posteriores sí que resultan de mayor relevancia para el tema que nos ocupa. Tras el fin de la Guerra Fría se produjo una cierta euforia intervencionista. Liberados de la presión de la confrontación Este/Oeste, los principales Estados de la sociedad internacional se lanzan a una dinámica de defensa de los valores fundamentales de Derechos Humanos y Democracia a nivel global. Por desgracia, en muchos casos, la acción precede a la teoría.

Tomemos por ejemplo los casos de Timor y de Haití, Centroamérica. El rasgo común de estas intervenciones es un alto nivel de consenso en la comunidad internacional. Sin embargo en el caso de Timor se trata de una intervención “clásica” en la que los

objetivos son mantener la soberanía de un territorio (invadido en 1975), en el marco de la descolonización. En Haití, la intervención que repuso en el poder al padre Aristide fue por el contrario basada en la necesidad de restaurar la Democracia y defender los Derechos Humanos frente a un golpe de Estado – es decir, directamente inspirada por el Derecho de Injerencia en el que predomina un elemento ético sobre el respeto de los principios clásicos de la soberanía nacional. En ambos casos la acción fue respaldada por las Naciones Unidas.¹⁵¹

Junto a los dos citadas, es interesante analizar otras intervenciones tales como las de EEUU en Granada (1983) y Panamá (1989). En ambos casos las fuerzas estadounidenses intervinieron para derrocar gobiernos acusados de comportamientos contrarios a los Derechos Humanos y la legalidad internacional. Sin embargo existe amplio consenso en que ambas intervenciones fueron en realidad motivadas por la defensa de intereses geo-estratégicos.

¹⁵¹ Con respecto a Haití, el 31 de Julio de 1994 la ONU adoptó la Resolución 940 autorizando “todos los medios necesarios” para restaurar el orden constitucional y la Presidencia de Aristide. (véase http://www.globalsecurity.org/military/ops/uphold_democracy.htm) Es interesante señalar que diez años más tarde, EEUU volvería a intervenir – esta vez de forma más compleja y unilateral, y con más que dudosa legalidad– pero en esta ocasión para deponer a Aristide, quien tuvo que volver a exiliarse. En el caso de Timor, el papel de Naciones Unidas se centró en preparar y legitimar el referéndum que finalmente condujo a la independencia, gracias a la presión de la Comunidad Internacional, tras un periodo de violencias y exacciones por parte del ejército de Indonesia.

Todos estos casos son relativamente “menores”, pero de gran interés sobre todo porque reflejan las tres principales categorías en que pueden ser agrupadas de uno u otro modo todas las intervenciones posteriores:

- Intervenciones “clásicas” en las que predomina la defensa de intereses de la potencia interviniente. Como en Granada o Panamá, se trata de defender un área de influencia o unos intereses determinados, bajo un barniz de legalidad y ética. Se pueden mencionar aquí también Afganistán (1979), la segunda Guerra de Irak (2003), la intervención de India en Pakistán (1971), etc.
- Intervenciones “clásicas” pero basadas en la defensa de la soberanía nacional: junto al caso de Timor Leste, podemos mencionar el emblemático ejemplo de la Primera Guerra del Golfo, en la que la defensa de la soberanía nacional de Iraq jugó un papel principal.
- Intervenciones de nuevo cuño basadas en el Derecho de Injerencia, la defensa de los Derechos Humanos y la legalidad internacional. Estas son sin duda las más interesantes, desde el punto de vista de nuestro estudio: cabe señalar junto al caso de Haití los de Bosnia-Herzegovina (1995) o Ruanda (1994). Se trata de la llamada “Injerencia Humanitaria”.

Al día de hoy, nos encontramos claramente en una encrucijada. La “Declaración del Milenio” en la que el Secretario General de la ONU Kofi Annan se pronunciaba a

favor de la Intervención Humanitaria fue sin duda un hito que marco la culminación de un periodo de afianzamiento sin cese de este concepto. Pero la Historia posterior, los ataques del 11 de Septiembre y la subsiguiente campaña anti-terrorista y securitaria han marcado una involución del concepto. La Guerra de Irak, en particular, asestó un fuerte golpe a la credibilidad de los que proponen la Injerencia Humanitaria como respuesta colectiva a situaciones incompatibles con los valores considerados universales¹⁵². Entre sus múltiples y nefastas consecuencias, tal vez sea éste su más pernicioso legado: una excesiva pero comprensible incredulidad ante cualquier intento de esgrimir la defensa de los Derechos Humanos como motivo de intervención en cualquier país del mundo. Esa pérdida de credibilidad de "Occidente" ha sido un constante obstáculo para cualquier tipo de acción en defensa de los Derechos Humanos. El caso de Siria es paradigmático, con el añadido de que precisamente algunos de aquellos que impulsaron el absurdo conflicto de 2003 se encuentran ahora en una paradójica situación divididos entre el ataque a cualquier acción de la Administración Demócrata (como el intento de promover una intervención humanitaria en 2013, que acaso hubiera evitado o al menos limitado el baño de sangre que continúa hoy) y sus instintos intervencionistas y anti-Assad. Al amparo de la confusión, el silencioso sector ultra-conservador pero aislacionista parece renacer¹⁵³.

¹⁵² PFAFF, William : *Fear, Anger and Failure : A Chronicle of the Bush's Administration's War against Terror from the Attacks of September 11, 2001 to Defeat in Baghdad*. Algora Publishing. New York, 2004.

¹⁵³ Por ejemplo, el ultra-conservador Pat Buchanan reiteró recientemente su rechazo de una intervención Norte-Americana : "When last Obama requested such authority –in 2013, when chemical weapons were used –the American people arose as one to

Frente al pesimismo de quienes creen que esta involución puede tener un carácter continuado o incluso permanente, cabe señalar que existe un creciente consenso sobre una serie de condiciones que legitimarían las intervenciones basadas en el Derecho de Injerencia. Siguiendo a Claribel de Castro Sánchez¹⁵⁴ y otros autores, podemos resumirlas como sigue:

- a) existencia de una situación de urgencia y necesidad de actuar provocada por una grave violación de los derechos humanos (incluyendo, se puede argumentar, una vulneración grave del sistema democrático);
- b) ausencia de consentimiento por parte del Estado en cuyo territorio se produce la crisis;
- c) Agotamiento de las vías y medios de solución pacífica; autorización del Consejo de Seguridad.

En conclusión, y aunque no cabe ser excesivamente optimista en cuanto a una posible consolidación definitiva de estos principios, se puede afirmar que la

say no to US intervention" (<http://cnsnews.com/commentary/patrick-j-buchanan/war-party-targets-putin-and-assad>)

¹⁵⁴ DE CASTRO, Claribel. Ob. Cit. pág. 128-138.

tendencia hacia una reafirmación del Derecho de Injerencia es sólida y probablemente irreversible. Por supuesto persisten graves problemas de tipo estratégico, logístico y organizacional. La coordinación, financiación y gestión de las operaciones sigue siendo problemática. Pero el principal problema es sin duda la resistencia del Estado-Nación, como veremos en el próximo capítulo¹⁵⁵.

La jurisdicción Universal

Junto al Derecho de Injerencia, la otra consecuencia principal del surgimiento de una consciencia ética a nivel Mundial es el desarrollo del concepto de Jurisdicción Universal. Aunque sus conceptos de base se encuentran fuertemente enraizados en la tradiciones filosóficas occidental, su orígenes políticos más inmediatos se encuentran en el establecimiento del Tribunal de Núremberg para juzgar los crímenes cometidos por los responsables nazis durante la Segunda Guerra Mundial. Los Crímenes contra la Humanidad, Genocidio y Crímenes de Guerra se convirtieron así en delitos imprescriptibles y perseguibles por encima de las fronteras nacionales. El principio de jurisdicción nacional sufría así su primer asalto serio y organizado desde un punto de vista legal.

Los crímenes de carácter particularmente rechazable se convertían a través de la jurisprudencia iniciada en Núremberg (y luego en Tokio) en crímenes “globales”. Conviene recordar, en efecto, que aunque el principio de base del enjuiciamiento de dichos crímenes sigue siendo la persecución por un tribunal competente del territorio

¹⁵⁵ ROBERTS, Adam et al. : Law in Humanitarian crisis : The Laws of War : Problems of Implementation. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas – Luxemburgo, 1995.

donde se cometió el delito, ha surgido de forma creciente un derecho consuetudinario según el cual los tribunales de cualquier Estado podrían juzgar crímenes tales como el Genocidio, aunque sean cometidos por personas de otra nacionalidad y fuera del territorio de ese Estado. Se trata de la “Jurisdicción Universal” de los Tribunales nacionales.

España en particular se ha dotado de un fuerte arsenal jurídico para respaldar de manera decidida ese principio de carácter completamente innovador. Los avatares de este concepto, y en particular su subsiguiente y controvertida limitación¹⁵⁶, no deben conducir a retrocesos de este principio sino ser interpretados como un intento de *afinación* de su reglamentación, en un proceso que no ha terminado aún. En efecto, los argumentos de muchos observadores indican que esta limitación debería haberse concentrado en lo necesario para reflejar el establecimiento del Tribunal Penal Internacional (TPI, ver abajo), que no existía en el momento de la adopción de las Leyes que son el marco de la Jurisdicción Universal española. Otros señalan que con una carga de trabajo retrasada de más de dos millones de casos, la justicia española debía primero concentrarse en sus cargas “internas”.

Pero en cualquier caso se mantiene, y es esencial que así sea, lo principal de esta legislación, es decir la posibilidad – y por consiguiente la obligación – de enjuiciar conductas delictivas en los terrenos indicados que tengan un vínculo con ciudadanos Españoles o con España, o en aquellos casos en que el acusado se encuentre en territorio español, cualquiera que sea el país donde presuntamente se cometieron

¹⁵⁶ La reforma fue aprobada por el Congreso el 25 de Junio 2009, y poco después por el Senado.

los delitos¹⁵⁷. Como hemos dichos, es razonable y deseable esperar la consolidación y desarrollo de este esencial instrumento jurídico.

La Creación del Tribunal Penal Internacional (TPI) supuso el otro importantísimo paso hacia la persecución Universal de los crímenes más graves, por encima de fronteras y barreras nacionales. Es necesario sin embargo señalar que para que el TPI pueda declararse competente es necesario que el Estado en cuestión haya reconocido su jurisdicción.¹⁵⁸ Pero en cualquier caso la creación del TPI y la entrada

¹⁵⁷ Otros Estados disponen y utilizan también este arsenal jurídico. El autor ha tenido ocasión de participar en los trabajos vinculados a la petición de extradición hacia Bélgica del exdictador Chadiano Hissene Habré, acusado de múltiples asesinatos y otros desmanes durante su mandato, y que se encuentra actualmente en Senegal. Es interesante señalar que Bélgica renunció a su petición de extradición cuando la Unión Africana dio un mandato a aquel país para juzgarle en nombre de la "Justicia Africana". Sin embargo, y a pesar del apoyo de la UA, de la UE y de otros donantes, Dakar no cumplió ni parecía tener intención de hacerlo. Por consiguiente, Bélgica renovó su petición de extradición, que basó en la existencia de víctimas belgas – ya que la jurisdicción universal había sido seriamente limitada entretanto –, petición apoyada activamente por la Unión Europea a través de "démarches" efectuadas por el Servicio Exterior a través de sus Delegaciones en Dakar y en Addis Abeba, entre otros. Haría falta sin embargo un cambio de gobierno en Senegal, que tuvo lugar en 2012, para que el nuevo presidente Macky Sall hiciera lo necesario para que el juicio pudiera tener lugar. En Julio de 2015 finalmente comenzó el proceso.

¹⁵⁸ Cabe recordar aquí la fuerte campaña organizada por la Administración Bush II para que terceros Países acordaran exenciones a los miembros de las fuerzas armadas estadounidenses, bajo la *American Servicemembers' Protection Act* (Ley para la protección del personal de los servicios exteriores norteamericanos o ASPA) aprobada por el Congreso en 2002. El temor de esa Administración era que sus soldados fueran perseguidos por crímenes de Guerra en el TPI, haciendo más difícil

en vigor de su Estatuto¹⁵⁹ constituyeron un paso de gigante hacia la Justicia universal.

El TPI se concentra en los crímenes señalados en el artículo 5 del Estatuto de Roma, que son: El genocidio (art. 6); los crímenes de lesa humanidad (art. 7); los crímenes de guerra (art. 8); y el delito de agresión. La inclusión de este último supone una dificultad adicional por su indefinición y su carácter necesariamente controvertido.

También es importante señalar que la Corte se rige por una serie de normas y principios que la configuran como un tribunal especial, que solamente actuara en casos muy particulares. Entre esos principios cabe destacar la Complementariedad (el Tribunal solo actúa cuando un país no puede juzgar o no juzga por cualquier otra razón los posibles delitos que competen al TPI); el principio fundamental de *Nullum crime sine lege* (el crimen debe estar definido y ser competencia del TPI); *Nulla poena sine lege*: (las únicas penas son las previstas por el Estatuto); Irretroactividad (nadie será juzgado por delitos previos a la entrada en vigor del Estatuto); responsabilidad penal individual (no se juzgara a las personas jurídicas); Igualdad,

sus labores bélicas. Menos conocidos son los aspectos más inquietantes de esa Ley, que prevén la no-cooperación de los Tribunales Estadounidenses y, sorprendentemente, el posible uso de “cualquier medida necesaria” para sustraer a los ciudadanos norteamericanos de la jurisdicción del TPI.

¹⁵⁹ El 1 de Julio de 2002, tras obtener el mínimo de 60 ratificaciones necesarias. El Estatuto puede consultarse en

<http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDM58>

Imprescriptibilidad y ausencia de cualquier eximente por obediencia debida, entre otros. Las investigaciones se inician por remisión de un Estado Parte, bien por solicitud del Consejo de Seguridad de la ONU, o de oficio. Esta última figura es de la mayor importancia, y da al TPI la posibilidad de actuar en cualquier momento a instancia de su Fiscal.

Junto a todo lo anterior, al mismo tiempo se han lanzado una serie de **Convenciones** a nivel global, tales como la Convención de la ONU contra la Tortura, o la Convención para la prevención del Genocidio, que tipifican específicamente los delitos más abyectos y prevén mecanismos para su persecución. Por ejemplo la Convención contra la Tortura incluye un Protocolo (opcional) cuya medida más significativa es, con toda probabilidad, la creación de instituciones de vigilancia e intervención a nivel nacional en los diferentes Estados que hayan suscrito ese Texto Legal. La Convención contra el Genocidio por su parte tiene también otros aspectos destacables, como por ejemplo cuando establece la irrelevancia de que el acusado sea gobernante, funcionario o particular - lo que tiene grandes implicaciones potenciales en materia de excepción al principio de inmunidad. También establece que, a efectos de extradición, no se puede considerar el genocidio como delito político.

Es cierto que junto a estos avances hacia un Derecho Internacional por encima de las fronteras nacionales, se han producido en un proceso dinámico y lleno de altibajos. El "Caso Pinochet" es un buen ejemplo. El ex dictador chileno fue detenido en Londres en 1998 a petición del magistrado español Baltasar Garzón, bajo la acusación de crímenes de tortura y otros tipificados de forma similar, incluyendo

delitos cometidos contra ciudadanos españoles y también contra extranjeros. Pero fue puesto en libertad por razones médicas, poco antes de reaparecer en Santiago, dando claras muestras de envidiable buena forma física.

Muy recientemente el autor de estas líneas tuvo ocasión de preguntar por el caso a Sir Nigel Rodley, antiguo Relator Especial de la ONU para la Tortura y actualmente miembro del Comité de Derechos Humanos. La respuesta resalto el papel de las autoridades médicas que fueron “engañadas” por el ex dictador. Esa respuesta me parece inquietante puesto que, dejando a un lado la improbabilidad de engañar a nada menos que cuatro médicos especializados, la mayoría de los autores parece aceptar claramente que el elemento político predominó sobre el elemento legal en este Caso. Aceptar esa realidad es sin duda el primer paso para iniciar una profunda reflexión que ayude a evitar semejantes desviaciones del proceso jurídico normal en el futuro.

Otro caso importante es el que se refiere al actual dirigente sudanés Al-Bashir. El Fiscal general del TPI, Luis Moreno-Ocampo, anunció el 14 de Julio de 2008 diez cargos contra Bashir, incluyendo crímenes de Guerra y crímenes contra la Humanidad. Según la acusación, el Presidente sudanés planificó y fomentó un plan para destruir tres grupos tribales por razones étnicas. En Marzo del 2009 el TPI emitió una orden de arresto internacional, en un movimiento sin precedentes que crea una situación enormemente complicada, pero al mismo tiempo muy prometedora desde el punto de vista de la persecución universal de determinados delitos. Hay que señalar que estas decisiones jugaron, a mi entender, un papel muy positivo en la posterior actitud negociadora del gobierno de Bashir hacia el espinoso

problema del nuevo Estado de Sudán del Sur, finalmente proclamado sin la violenta reacción esperada por la mayoría de los analistas¹⁶⁰. Los casos de Libia y de la Costa de Marfil son también extremadamente interesantes e importantes¹⁶¹.

Por otra parte el mismo Estatuto señala que cualquier persecución puede ser suspendida (por un año) si pone en peligro procesos de Paz (art. 16). Este parece ser el camino escogido por la Liga Árabe e incluso, posiblemente, por Francia. El caso continúa y, sin prejuizar el resultado final, promete ofrecer interesantísimos nuevos acontecimientos, incluyendo clarificaciones de gran alcance sobre el papel que los Estados firmantes entienden atribuir al TPI, y sobre su compromiso con el mismo¹⁶².

¹⁶⁰ Aunque la violencia estallara, desgraciadamente, con posterioridad. El hecho de que la transición hasta la independencia se produjera de forma relativamente (y sorprendentemente) pacífica sigue sin embargo siendo notable.

¹⁶¹ Tuve ocasión de discutir este último con el anterior Fiscal General Luis Moreno Ocampo durante su visita a Bruselas realizada en el marco de su trabajo para enjuiciar a M. Gadhafi, antes de la caída de este último. El Fiscal, notablemente bien informado y siempre desde una posición completamente ecuánime, mostró una clara voluntad de investigar de forma completamente imparcial e independiente, para lo cual había ya solicitado una autorización. Posteriormente y como esperado, el Tribunal autorizó esta Investigación. Hay que señalar que si bien la cooperación política y diplomática con el TPI es necesaria y deseable, no puede ni debe producirse subordinación alguna. Como señaló el mismo Fiscal, es imposible ajustar la acción del Tribunal a los procedimientos diplomáticos (para salvaguardar la independencia de la Justicia).

¹⁶² En Junio de 2009, la Unión Africana declaró su firme intención de no cooperar con el TPI, en un duro golpe para el Tribunal. Cabe señalar como nota de contexto

En resumen, a pesar de todos los altibajos, la tendencia actual es clara, vigorosa y, en opinión del autor, irreversible, lo que nos permite llegar a la siguiente conclusión:

La Jurisdicción Universal y el Derecho de Injerencia Humanitaria son dos conceptos clave en la Reglamentación de las Relaciones Internacionales, que han adquirido en nuestros días una importancia sin precedentes en toda la Historia de la Humanidad, gracias a la globalización de los principios fundamentales surgida de los avances técnicos y de la evolución del pensamiento Humano.

La reglamentación de la guerra

La extensión de los valores universales hecha posible por la Globalización ha producido también un aumento espectacular de las disposiciones que intentan incorporar esos valores al fenómeno más violento del comportamiento social Humano, el conflicto bélico. Tal Reglamentación de la Guerra es también un fenómeno anterior a la Globalización y que muchas sociedades intentaron más o menos aisladamente; pero que conoció una clara aceleración tras la Primera Guerra

que en ese momento el Presidente de turno de la Unión Africana no era otro que el dictador libio Muammar El Gadafi. Como señalaba en un trabajo realizado durante esas fechas, no era excesivamente aventurado suponer que este último tenía poco interés en ver concretarse una doctrina de jurisdicción efectiva del TPI sobre líderes en activo. Efectivamente, el dictador libio fue finalmente objeto de una Orden de Arresto TPI, emitida en Junio de 2011, justamente dos años después.

Mundial y un auténtico salto cualitativo y cuantitativo tras el segundo gran conflicto Global del Siglo XX.

La consciencia de la necesidad de introducir algún tipo de limitación en la Guerra es tan antigua como la Humanidad – o al menos, tan antigua como la existencia de la misma Guerra. Desde el antiguo testamento, hasta las Leyes de la Guerra de los conquistadores árabes, o las limitaciones introducidas por la Iglesia Católica, se encuentran numerosísimos ejemplos que no es necesario repetir aquí. Hay que señalar sin embargo que todos ellos fueron de alcance limitado, bien en el tiempo, bien en el espacio, o en ambos, y carecieron del carácter jurídico sistemático que podría permitir hablar de una auténtica Reglamentación global. Los primeros intentos sistémicos de construir un corpus jurídico de "reglamentación de la Guerra" de aplicación Mundial fueron probablemente las Convenciones de la Haya sobre la Guerra terrestre y sus consiguientes reglamentos, en 1899 y 1907¹⁶³. Posteriormente

¹⁶³ Según el Comité de la Cruz Roja Internacional en su sitio web (<http://www.icrc.org>), el primer intento de carácter sistemático, pero limitado sería, según recogen D Schindler y J Toman, el que representan las "Instrucciones Lieber" de 1863, preparadas durante la Guerra de Secesión por el profesor Francis Lieber. Limitado, porque solo obligarían a las fuerzas armadas Norteamericanas; pero que refleja bien las diversas leyes y costumbres comúnmente aceptadas en esa época, e influyó grandemente posteriores codificaciones, así como el proyecto de Convención presentado en la Conferencia de Bruselas de 1874 y las citadas Convenciones de la Haya (cf. D.Schindler and J.Toman (comp.): *The Laws of Armed Conflicts*, Martinus Nihjoff, Leiden, 2004). Sin embargo hay que recordar que la Primera Convención de Ginebra es contemporánea de ese Código, y que otros intentos similares tuvieron ya lugar años antes. De hecho la misma fundación de la Cruz Roja internacional en 1863, inspirada por el sufrimiento de los heridos de Solferino, podría considerarse el primer intento internacional de dotar a la

el Tratado de Versalles incluyó ciertas cláusulas exigiendo a Alemania la entrega de sus militares acusados de violaciones de las Leyes de la Guerra¹⁶⁴. Las Convenciones de Ginebra de 1929 avanzaron en la protección de Prisioneros de Guerra, heridos y enfermos¹⁶⁵. Otras Leyes de la Guerra fueron adoptadas en el periodo de entreguerras, entre las que cabe señalar la importante Convención sobre las armas químicas y bacteriológicas de 1925, sobre la que volveremos más abajo. Tras la Segunda Guerra Mundial, los Procesos de Núremberg y de Tokio supusieron un paso de gigante hacia el establecimiento de mecanismos sistemáticos y sólidos de aplicación de las Leyes de la Guerra, tanto por sus virtudes – en particular la definición de los tres tipos de crímenes principales – como por sus defectos, que también fueron importantes¹⁶⁶.

Comunidad Internacional de un instrumento efectivo de salvaguardia de ciertos principios humanitarios en tiempo de Guerra – es decir, de reglamentar los conflictos.

¹⁶⁴ Artículos 227 al 230. Posteriormente se acordó que la misma Alemania juzgaría a esas personas, lo que resultó en muy escasas sentencias.

¹⁶⁵ En la actualidad reemplazadas por las Convenciones de Ginebra de 1949

¹⁶⁶ Es decir, los crímenes contra la Paz, crímenes de Guerra y crímenes contra la Humanidad. Las críticas a estos procesos se basan principalmente en tres alegaciones : retroactividad ; no persecución de los crímenes cometidos por las fuerzas aliadas; y no persecución de la mayoría de los responsables, ya que solamente una pequeña parte fueron efectivamente encausados (ROBERTS, Adam : *The Laws of War : Problems of Implementation*, en *Law in Humanitarian Crises : How Can International Humanitarian Law be made effective in Humanitarian Conflicts?(Volume I)*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995 [pp. 24-30]

Pero es durante la Segunda Postguerra Mundial cuando se desarrollan de manera mucho más extensa y sistemática las Leyes de la Guerra así como los mecanismos de su puesta en práctica. Las diversas Convenciones de Ginebra adoptadas desde 1949 constituyen un Cuerpo Jurídico coherente y dotado de muchas más previsiones para afrontar posibles incumplimientos que las contenidas en todos los textos precedentes. El establecimiento del Tribunal Internacional de Justicia, así como de los Tribunales especiales para Ruanda y la Ex-Yugoslavia, fueron también etapas fundamentales. El último paso fundamental de alcance global ha sido la ratificación del Tratado de Roma y el consiguiente establecimiento del Tribunal Penal Internacional, del que hemos hablado ya en capítulos anteriores.

Sin entrar en una más detallada enumeración de los mecanismos actuales en este ámbito, nos interesa aquí señalar que la Reglamentación de la Guerra ha alcanzado, de manera idéntica a otros campos de la Globalización, un desarrollo sin precedentes, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. También es importante subrayar que nos ocupamos aquí sobre todo de la reglamentación de los conflictos, *ius in bello*, y no de la legitimidad intrínseca de los mismos. Es interesante también señalar que las citadas Convenciones seminales de La Haya preveían ya mecanismos para obligar a su cumplimiento. Así, el Artículo (1) de la Convención de 1907 estipula que existirán penalizaciones financieras en caso de violación de esta Convención.

Efectivamente, la cuestión de la puesta en práctica de la Reglamentación de la Guerra, y sobre todo la de cuáles pueden ser las reacciones en caso de

incumplimiento, y quién puede estar legitimado para practicarlas, es de la mayor importancia. Analizaremos a continuación más detalladamente esta cuestión capital.

El problema del incumplimiento de las obligaciones internacionales

Sobre la base de los numerosísimos intentos históricos de delimitar la legitimidad del comportamiento de los contendientes, y gracias al impulso sin precedentes aportado por la Globalización, la Comunidad Internacional ha llegado a un punto decisivo en el desarrollo de un auténtico Derecho de la Guerra, aceptado globalmente. Pero su efectivo establecimiento choca con un enorme obstáculo que es importante comprender, y que afecta también a todas las otras actividades reglamentadoras globales. Se trata de la aplicabilidad, y, por extensión, de la "sancionabilidad".

El caso de la Reglamentación de la Guerra nos ofrece tal vez el mejor ejemplo para ilustrar este problema, tanto de manera positiva como de manera negativa. Comenzando por un ejemplo positivo, la Convención sobre las Armas Químicas y Biológicas fue respetada de manera casi perfecta durante la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la virulencia inusitada del conflicto. Sin embargo, todos los principales contendientes disponían de importantísimos arsenales químicos secretos¹⁶⁷ que desplazaban al ritmo de sus avances y retrocesos, y que mantenían operativos mediante constantes investigaciones y ensayos¹⁶⁸. Resulta

¹⁶⁷ Véase LAWRENCE, Mard et al. (comp): Major Problems in American History. Nevada University Press,

¹⁶⁸ GOODWIN, Bridget : Keen as Mustard : Britain's horrific chemical warfare experiments in Australia. University of Queensland Press, Queensland, 1998

interesantísimo examinar las razones por las que ese arsenal no fue utilizado. Vistas las violaciones masivas de prácticamente todos los demás textos y principios vigentes en ese momento, es difícil argüir una pulsión humanitaria, o un exquisito respeto de la legalidad.

¿Cuál fue la razón por la que esos arsenales no fueron nunca utilizados, ni siquiera en los momentos de mayor desesperación, cuando Goebbels proclamaba solemnemente la "Guerra Total", o cuando las ciudades japonesas ardían hasta los cimientos, y los nipones se preparaban para una resistencia numantina frente al inminente asalto aliado sobre su territorio insular? Para poder responder a esa pregunta clave, parece útil ver otros ejemplos contemporáneos y posteriores en que las armas químicas *si* fueron utilizadas : Etiopía y Yemen por los italianos; China por los japoneses; Marruecos por las fuerzas francesas y españolas; Vietnam (y antes Centroamérica) por los Estados Unidos, Afganistán, Irán... la lista es larga y extremadamente diversa. Las armas prohibidas han sido utilizadas por potencias democráticas, dictatoriales, grandes, pequeñas, en conflictos localizados, en otros más extensos... en realidad, el común denominador de todos estos muy variados conflictos es uno sólo: la asimetría. *En ninguno de esos casos tenía el enemigo la capacidad de responder de manera significativa con tales arsenales.*

Es razonable por tanto concluir, siguiendo a señalados autores, que fue sin duda el temor a una represalia enemiga el que motivó el inusitado respeto a esta Convención durante la Segunda Guerra Mundial. Las implicaciones de esta conclusión son muy inquietantes. *Ad contrarium*, tienden a indicar que, en ausencia de una capacidad de respuesta similar, los contendientes no dudarán en utilizar

armas prohibidas. No cabe duda de que, en primer lugar, esta conclusión concierne al Arma Atómica. Se suele sin embargo argumentar, entre los motivos que justificarían su utilización sobre Hiroshima y Nagasaki, que no existía una legislación específica sobre este armamento. Aunque esto es literalmente cierto, se trata de un argumento insostenible, puesto que existía una legislación previa que prohibía hacer de las poblaciones civiles desarmadas blanco de ataques deliberados. Parece también razonable asumir que la falta de capacidad de reacción jugó un papel clave en la decisión de utilizar la Bomba Atómica.

Lo cual nos lleva al importantísimo punto de los bombardeos masivos de ciudades durante la Segunda Guerra Mundial por parte de todos los principales contendientes, pero sobre todo de británicos y estadounidenses. Cabría oponer el argumento de que ambas partes tenían la capacidad de infringir daños similares a la otra. Esto, en realidad, solamente fue cierto durante algunos meses al principio del conflicto, todo lo más hasta el abandono de la operación León Marino y la victoria inglesa en la Batalla de Inglaterra, en 1940. A partir de ese momento la comparación del tonelaje de bombas caído sobre ambos bandos contendientes es abrumadoramente favorable a los aliados. Pero además hay que señalar que la utilización de armamento convencional, contrariamente al armamento químico, estaba permitida, obviamente, contra objetivos militares. Dada la superposición de estos con núcleos civiles, y la falta de definición de algunos (por ejemplo el puerto de Rotterdam, ampliamente destruido durante el principio de la Guerra, de innegable importancia

estratégica pero también importantísimo núcleo civil), parece inevitable la aparición de una espiral de represalias y contra-represalias... como efectivamente sucedió¹⁶⁹.

Esos bombardeos masivos (el *carpet bombing*) han sido, son y seguirán siendo objeto de apasionadas e intrincadas discusiones éticas y jurídicas. En este momento no existe un consenso sobre esta cuestión. Reduciendo la cuestión a su expresión más simple, tres escuelas de pensamiento se enfrentan (y hasta cierto punto se superponen para ciertos autores), apoyadas todas ellas con sofisticados argumentos:

- por una parte, la que sostiene que los bombardeos masivos sobre núcleos civiles fueron una necesidad militar, que acortó la Guerra y que estaban por lo tanto justificados. Es el punto de vista que podemos llamar utilitarista.

- por otra parte, aquellos que, admitiendo el carácter inhumano y, en principio, ilegal de esta práctica, la justifican argumentando que la otra parte inició tales ataques, y que los de la suya propia no fueron sino represalias justificadas.

- por último, aquellos que consideran que, puesto que los ataques deliberados contra civiles no combatientes están claramente prohibidos tanto por la ética como por la legislación internacional comúnmente aceptada, los bombardeos masivos son ilegítimos e ilegales.

¹⁶⁹ LIDDELL HART, Basil : Histoire de la Seconde guerre mondiale. Fayard, Paris, 1973

En el caso que nos ocupa, la segunda hipótesis, la de la reciprocidad, es de la mayor importancia. Fue la que efectivamente se impuso durante la Guerra, y la que luego ha *justificado* posteriores acciones en ese sentido. Pero sobre todo porque, en definitiva, esos bombardeos son clave para determinar *cuál puede ser la consecuencia última si la herramienta que asegura el respeto de la Reglamentación común durante casos contenciosos –en este caso de la Reglamentación de la Guerra, pero extensible a todas las otras áreas de actividad humana – es la posibilidad de una represalia de la otra parte*¹⁷⁰. En efecto, ambos bandos clamaron desde el principio y durante toda la Guerra que la parte adversa había comenzado los bombardeos sobre poblaciones civiles, y que los suyos propios no eran sino la respuesta, basada en la reciprocidad. Al declararse legitimada cada una de las partes para utilizar esta estrategia, ambas llevaron la misma hasta sus últimas consecuencias. Las consecuencias no pudieron ser más desastrosas.

Todo ello nos conduce a la cuestión clave de cuáles son las herramientas que pueden y deben utilizarse para asegurar la puesta en práctica de las Leyes de la Guerra y, por extensión, de la Reglamentación internacional. En la práctica, la primera y más importante herramienta que apoya el respeto a la Ley internacional sería pues la capacidad del adversario de causar daños semejantes en el campo de que se trate.

¹⁷⁰ Este principio es a veces implícito, pero muchas otras explícito. Por ejemplo, ante la imprecisión de los mecanismos de puesta en práctica de la citada Convención contra las Armas Químicas, la parte francesa (acompañada de muchos otros Estados) declaró solemnemente que en caso de utilización de esas armas por otro contendiente, Francia se consideraría liberada de sus obligaciones en este contexto (ROBERTS, Adam, op cit., [pp. 24-25])

Se trata de una conclusión contradictoria con el desarrollo de auténticos Cuerpos Jurídicos legislativos internacionales que, como toda legislación, deben apoyarse en medios coercitivos aplicables por un actor legitimado a utilizarlos, y no en la reciprocidad. Incluso conceptos como la legítima defensa no contemplan una liberación general de las Leyes por parte de las víctimas, sino una muy definida y restringida adaptación limitada en el tiempo y en el espacio y proporcional a la amenaza infligida, sin confiar en ningún caso a los actores del contencioso la exoneración del marco jurídico que rige sus relaciones.

Esta reflexión conlleva también otra importante conclusión, a saber : en el momento actual y a pesar del rápido desarrollo de incipientes cuadros globales de Reglamentación, los actores principales que aseguran el cumplimiento de las reglas siguen siendo los Estados¹⁷¹. Por lo tanto, a la hora de dirimir los conflictos creados por el incumplimiento de las normas, deberán ser los Estados los primeros responsables de hacerlo. Pero eso no quiere decir que sean *los mismos* Estados litigantes. Ni siquiera que deban ser otros Estados los que intervengan o arbitren tales conflictos. Al contrario, se trata de establecer, en el marco de un concepto de acción colectiva y de seguridad colectiva, los mecanismos que legitiman a una entidad internacional a adoptar una decisión y a encargar a los Estados, eventualmente, de asegurar su cumplimiento.

Modelos de Paz y Seguridad de Siglo XXI

¹⁷¹ "The laws of War, like other parts of international law, must be implemented through national mechanisms" (ROBERT, Adam, op.cit., pg 74)

Llegados a este punto, conviene recapitular y comprobar como todo lo anterior ha conducido al surgimiento de nuevos modelos globales de Paz y Seguridad. Efectivamente, como resultado de la Globalización, de la Reglamentación y de la incorporación de los valores éticos globales en todos los principales ejércitos, la naturaleza de los modelos de Paz y Seguridad pre-existentes a nivel global ha evolucionado de manera muy significativa. Una buena expresión gráfica de esta evolución se encuentra en la transformación de los antiguamente llamados “ministerios de la Guerra”, que se han ido invariablemente convirtiendo en “ministerios de Defensa”. Un simple paseo por el centro de Londres, Paris o Madrid descubre todavía las anteriores placas – en realidad, no tan antiguas - que nos recuerdan este cambio. El nuevo lenguaje, lejos de ser anecdótico, tiene una gran significación, puesto que refleja un consenso global de gran alcance. Se trata de uno de los reflejos visibles de la existencia de un nuevo paradigma que rige hoy todas las cuestiones relacionadas con la Política Exterior y en particular con la Seguridad y la Defensa.

Porque, efectivamente, la Seguridad y la Defensa han cambiado. Se trata de un cambio cualitativo e irreversible: las amenazas que afectan al conjunto de la humanidad son diferentes de lo que fueron antes, sin posibilidad de vuelta atrás. Es importante subrayar que los avances técnicos han jugado un papel principal. Como hemos analizado en capítulos precedentes, fue sin duda la aparición del arma nuclear en 1945 lo que cambió para siempre las premisas esenciales de cualquier enfrentamiento bélico entre las grandes potencias. La Mutua Destrucción Asegurada (MAD, por sus siglas en inglés), lejos de ser un concepto teórico académico, se

convirtió en la razón y el origen de muchas decisiones políticas de la mayor importancia.

A este cambio fundamental vinieron a unirse varias circunstancias globales de largo alcance. Muchas de ellas tuvieron su génesis en el mundo de la post-Guerra Mundial, pero la mayoría experimentaron un salto cualitativo coincidiendo con los últimos años de la guerra fría y el subsiguiente colapso del espacio soviético.

Entre estas circunstancias, las principales nuevas amenazas a la seguridad global son probablemente dos: la crisis medioambiental ligada al efecto invernadero, y el crecimiento demográfico sin precedentes. Ambas amenazas interactúan y se refuerzan mutuamente, por ejemplo en el caso de la penuria de agua que empiezan a sufrir grandes partes de la población mundial y que podría fácilmente convertirse en desencadenante de conflictos.

Junto a esos prominentes peligros globales, cabe destacar también los riesgos derivados de la carrera armamentística entre medianas potencias como la India y Pakistán, así como el renaciente enfrentamiento entre los intereses generales y regionales de los Estados Unidos y Rusia, y las amenazas a la seguridad ligadas a la globalización de las redes terroristas y de los diferentes tráfico criminales de nuestro tiempo.

Pero sería completamente erróneo pensar que el progreso acelerado de nuestro tiempo ha traído solamente consecuencias negativas para la seguridad internacional. Junto con nuevos desafíos, la evolución de los últimos tiempos ha

aportado también elementos que pueden ser parte de la solución, y que son componentes integrales de los nuevos modelos de Paz y Seguridad que veremos a continuación.

Entre estos elementos, cabe destacar los ligados a la globalización positiva, no solamente la de los sectores de globalización “tradicionales” de las comunicaciones, el comercio y los transportes, sino muy especialmente la mundialización del derecho y el surgimiento con fuerza de una legalidad internacional cada vez más vigorosa, la creación de bloques regionales con competencias cada vez más extensas, y la creación de vínculos directos y cada vez más estrechos entre la sociedad civil de las distintas poblaciones, a menudo a expensas del estado-nación y sus distintos monopolios tradicionales.

La evolución de los conceptos de Seguridad y Defensa no se puede por lo tanto comprender si no es en este contexto. La presencia de nuevos desafíos globales sin precedentes, la evolución del pensamiento ético, los avances técnicos que han llevado a la Globalización, y la universalización de los valores políticos democráticos, han hecho posible y necesaria una reglamentación Global de la Economía, de las Relaciones Internacionales, e incluso de la Guerra, que ha conducido a su vez al surgimiento de nuevos modelos de Paz y Seguridad en el Siglo XXI.

Estos modelos se superponen parcialmente, y que a menudo entran en conflicto. Por una parte tenemos el *modelo de la Post-Guerra Mundial, basado en la Mutua Destrucción Asegurada* citada anteriormente, que sería errado considerar obsoleto. Antes bien, la capacidad de las grandes potencias, pese a la reducción numérica de

los arsenales nucleares, sigue existiendo, con vectores aún más desarrollados y eficientes. Paradójicamente, los intentos de construir un "paraguas nuclear" unilateral (el *escudo balístico*, tras el abandono por la Administración Bush II del Tratado de no Proliferación Balística), y el fracaso de los mismos¹⁷², reforzaron aún más la vigencia de la doctrina MAD. En cierto modo se trata del peor escenario posible: la amenaza de su construcción ha dado un nuevo impulso a la proliferación y a la construcción de vectores más sofisticados, mientras que su fracaso técnico, al menos hasta el momento actual¹⁷³, hace que la capacidad de intercepción no sea sustancialmente mayor que en el pasado¹⁷⁴. La doctrina de la MAD sigue por lo

¹⁷² En beneficio de un enfoque mucho más multilateral, iniciado por la Administración Obama y consagrado en la Cumbre de Lisboa de la OTAN de Noviembre de 2008.

¹⁷³ Según la Administración Obama, la fecha más temprana para su operacionalización sería 2018.

¹⁷⁴ La tesis opuesta es defendida, de forma brillante pero a mi juicio sesgada, por autores próximos a la Administración Bush II (véase p.e. SOKOLSKI, Henry et al. : *Getting MAD: Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origins and Practice* – US Army War College / Strategic Studies Institute – Carlisle PA, 2004) que sostienen que, puesto que la MAD implica una tendencia a la proliferación nuclear, abandonar el Tratado de No Proliferación construyendo un "Paraguas" o Escudo Nuclear es una opción encaminada a reducir dicha proliferación. Olvidan los autores sin embargo que la construcción del Escudo supone un cambio radical en el equilibrio de poder global, y al mismo tiempo asumen sin fundamento alguno que los otros Estados asumirán ese cambio. La realidad es justamente la contraria: tanto los grandes poderes nucleares (en especial Rusia, que ve el Escudo claramente dirigido contra ella), como los incipientes, reaccionaron reforzando sus arsenales y también las investigaciones hacia métodos de traspasar ese futuro Escudo. Es decir, la proliferación ha aumentado, incluso antes de la existencia del "Paraguas"!

tanto plenamente vigente. Se trata de un modelo eminentemente liderado por la dimensión militar, en el sentido de que la realidad militar dicta e inspira las decisiones principales en materia de seguridad, incluyendo las decisiones políticas fundamentales.

Al mismo tiempo se ha creado otro *modelo multi-polar*, que es paradójicamente reforzado por la existencia del arma atómica. En efecto, el poder destructivo de este instrumento es tal, que la posesión de *una sola* cabeza atómica funcional – y de la infraestructura para hacerla explotar en un lugar importante para el adversario – es suficiente para convertir a un país económica y políticamente insignificante en un actor mayor de la Política Internacional. Tal vez el ejemplo más claro sea Corea del Norte, un Estado exangüe, anacrónico y crónicamente en crisis interna, pero que merced a su empeño nuclear se considera un actor – o al menos un sujeto de atención mayor - de la Comunidad Internacional¹⁷⁵.

Junto con estos modelos bipolares y multipolares, existe hoy un *modelo Global de Paz y Seguridad basado en el establecimiento de reglas mutuamente aceptadas y hecho posible por los anteriormente analizados avances de la Globalización*. Ese modelo privilegia naturalmente la negociación y el respeto de las reglas comunes, igualmente aplicables a todos los actores, como método preferencial de resolución

¹⁷⁵ Una interesante confirmación "pasiva" de este postulado es el modo en que la conflictiva relación bilateral EEUU- Corea del Norte ha condicionado las relaciones de los Estados Unidos con Rusia, China, Japón y Corea del Sur, en lugar de ser al contrario. Véase por ejemplo SCHNEIDER, Jonas : *The Change Toward Cooperation in the George W. Bush Administration's Nuclear Nonproliferation Policy toward North Korea* – Peter Lang – Frankfurt A.M., 2010.

de conflictos. Sin denunciar el Derecho de Legítima Defensa, este modelo está también firmemente basado en la existencia de todo un corpus de Derecho aplicable a la conducta de los conflictos bélicos, como hemos analizado en el capítulo que antecede.

Conclusión : la Globalización conduce naturalmente a la Reglamentación

Hemos visto pues como los avances de la Globalización han hecho viable un nuevo modelo Global de Paz y Seguridad basado en el establecimiento de reglas mutuamente aceptadas, y apoyadas por mecanismos de aplicación consistentes. Resumiendo las conclusiones esbozadas a lo largo del presente capítulo, y que constituyen las premisas para abordar la última parte de este Trabajo, podemos recapitular diciendo que :

1. la Globalización produce una tendencia generalizada hacia una mayor Reglamentación internacional basada en la aceptación de un conjunto de obligaciones así como de un cuadro de resolución de conflictos, que constituye el pilar de una Gobernanza global.

2. El funcionamiento de la Gobernanza global requiere mecanismos específicos que aseguren el cumplimiento de su Reglamentación. La reciprocidad está en la base de esta Reglamentación, pero no en la de su cumplimiento.

3. Esa Gobernanza global se traduce en la existencia de nuevos Modelos de Paz y Seguridad; notablemente, existe hoy un nuevo modelo Global de Paz y Seguridad basado en el establecimiento de reglas mutuamente aceptadas y hecho posible por los anteriormente analizados avances de la Globalización.

Sobre la base de los postulados que anteceden podemos alcanzar una última conclusión que coronaría esta reflexión. Hemos visto como la Globalización multiplica los problemas, desafíos y oportunidades comunes cuya respuesta, desde un punto de vista constructivo, conduce naturalmente a la Reglamentación, y esta al establecimiento de sistemas de Gobernanza global que se superponen y se complementan.

Esos sistemas tienden a su vez a alcanzar grados de complejidad en su funcionamiento que requieren la construcción de un mínimo nivel de consenso previo en niveles anteriores. El buen funcionamiento de esos niveles intermedios es fundamental para la efectividad de toda la estructura, y constituye a su vez un desafío clave en el camino hacia una gobernanza global, puesto que es en estos niveles en los que se más claramente se explicita la tensión entre la cesión de soberanía y la resistencia del Estado Nación.

Esta conclusión nos conduce a la parte final del presente trabajo, que analizara los principales fundamentos, manifestaciones, problemas y posibles soluciones de esta circunstancia histórica de importancia capital.

B) GOBERNANZA GLOBAL Y COOPERACIÓN COMPETITIVA

Contractarianismo y contractualismo

Hemos visto como la tensión entre las tendencias reglamentadoras basadas en la cesión de soberanía, y la resistencia de las estructuras más clásicas, y en particular del Estado-Nación, encuentra un terreno particularmente propicio a su confrontación dialéctica en los niveles intermedios de la Globalización.

Esos niveles intermedios de la sociedad globalizada se construyen, como los otros niveles, sobre la base de la cesión de competencias del Estado Nación. Pero, de forma similar a los niveles de base o los niveles superiores, pero con mucha mayor virulencia, esos niveles intermedios plantean una cuestión existencial: la de su legitimidad, íntimamente ligada a la cuestión de su identidad. Aunque ese problema se plantea también a nivel de Estado-Nación¹⁷⁶ y a escala global, en el marco de la ONU, en ambos casos se trata de una cuestión en gran parte 'desactivada', o más exactamente, contenida a través de la creación de arsenales políticos y jurídicos encaminados a reforzar el reconocimiento del Estado-Nación como única fuente de legitimidad en tanto que actor de la sociedad –bien llamada- internacional. Es por consiguiente una cuestión más o menos 'durmiente', que no plantea problemas existenciales a esos niveles. En ambos casos, son las naciones y solamente las naciones la fuente de toda legitimidad y sus decisiones se toman en función del interés de las naciones y del respeto a la Soberanía Nacional como principio rector.

¹⁷⁶ Las principales contradicciones del Estado Nación están ligadas a la superposición de identidades; la cuestión es pues la definición de la identidad 'correcta'; el concepto mismo es universalmente aceptado.

Sin embargo, el espectacular desarrollo de los niveles intermedios, personificados sobre todo en la Organizaciones de Integración Regional, en los que la cesión de soberanía tiene efectos mucho más dramáticos, visibles cotidianamente, y potencialmente irreversibles, plantea con más virulencia esa cuestión. ¿Cómo concebir el funcionamiento de una entidad realmente integrada cuando sus partes continúan reafirmando cotidianamente su única y exclusiva legitimidad decisoria? Más allá de los avatares de la organización funcional de dichas Organizaciones, la cuestión de fondo se refiere a cuales son los motivos últimos que impelen a los individuos a aceptar la legitimidad de las normas comunes que coartan su capacidad de decisión individual.

En este contexto, los conceptos de contractarianismo y contractualismo son de importancia capital, y su aplicación a las dinámicas de negociación y de decisión a nivel internacional resulta enormemente útil y esclarecedora, como veremos a continuación.

Conviene empezar con un rápido repaso a la esencia de ambos conceptos. El contractarianismo sostiene que *los individuos, siendo inevitablemente motivados por su propio interés personal, serán impelidos a actuar de forma ética, y respetuosa de la ley, por una evaluación racional de su propio interés.* El contractualismo sostiene sin embargo que *el juicio racional conduce necesariamente al respeto al individuo, que requiere a su vez que toda norma, política o ética, sea explicable y defendible.* Desde la perspectiva de su relación con la ética, se puede por tanto, siguiendo lo propuesto en recientes trabajos, definir el primero – contractarianismo – como la

teoría que sostiene que la ética consiste en las formas de comportamiento cooperativo que son mutuamente ventajosas para conjuntos de actores basados en su propio interés individual, mientras que el contractualismo mantendría que la ética consiste en formas de comportamiento coherentes con los conjuntos de principios que no pueden ser rechazados como la base de acuerdos voluntarios, informados y globales¹⁷⁷.

Aplicando estas teorías a la tesis de partida de este trabajo, el surgimiento en nuestro tiempo de un nuevo paradigma representado por los cambios sin precedentes que han llevado al surgimiento por primera vez de una sociedad globalmente reglamentada, parece razonablemente claro que *tanto la tendencia hacia la puesta en común de la soberanía, como la resistencia del Estado Nación, están inspiradas en un principio por una evaluación del interés propio de cada uno de los segmentos que forman esta sociedad global*; en ciertos casos la conclusión es la de que las normas comunes sirven mejor los diferentes intereses, y en otros es la de que mantener reglas separadas serán más útiles para ese mismo fin (en realidad, como siempre que se trata de analizar comportamientos sociales, la realidad es más complicada, puesto que esos diferentes 'segmentos' están basados en la percepción de las distintas identidades colectivas que en realidad se superponen constantemente, evolucionan y devienen diferentes por el solo hecho de su auto-evaluación colectiva, en una aplicación social del principio de incertidumbre. Pero, para los fines analíticos de este trabajo, parece razonable considerar que la conclusión que precede mantiene su validez a pesar de dicha complejidad). Desde

¹⁷⁷ ASHFORD, Elizabeth and MULGAN, Tim: "Contractualism". The Stanford Encyclopedia of Philosophy (ed. Edward N ZALTA), Stanford, 2012.

esta perspectiva, es tentador dejarse llevar rápidamente hacia una concepción puramente contractarianista de la nueva sociedad globalizada, que tanto las fuerzas 'centrífugas' como las 'centrípetas' se basan en una estimación del propio interés.

Pero esta solo es una conclusión parcial, que no resuelve el problema del cumplimiento de las obligaciones internacionales. En efecto, de forma análoga a la crítica realizada al contractarianismo puro, es legítimo preguntarse cuál sería la fuerza que obligaría a las partes, tanto en una concepción soberanista como en una concepción 'comunitaria', a respetar sus compromisos. Si la percepción racional de propio interés fuera la única razón de la actuación de los segmentos de la sociedad global, solamente el miedo a las represalias presentes o futuras podría impedir que la competencia entre los diferentes actores se tradujera sistemáticamente por la violación de sus compromisos.

Por otra parte, si existe otra fuerza que tiende a reforzar esos compromisos independientemente de la percepción del propio interés, el problema del cumplimiento sería notablemente reducido, proporcionalmente a la fuerza que esa otra razón, combinada con la percepción del propio interés, pudiera imbuir a la voluntad de cumplimiento. Para filósofos como Hume la respuesta se halla en la moral natural: nada puede ser normativo si no ejerce una pulsión natural sobre nuestros sentimientos, independientemente de la fuerza de la autoridad externa¹⁷⁸. La existencia o inexistencia de semejante pulsión social es difícilmente demostrable.

¹⁷⁸ "Men's inclination, their necessities, lead them to combine; their understanding and experience tell them that this combination is impossible where each governs himself by no rule, and pays no regard to the possessions of others: and from these passions and reflections conjoined, as soon as we observe like passions and

El análisis de algunos ejemplos históricos de cumplimiento e incumplimiento de obligaciones y acuerdos podría arrojar alguna luz, necesariamente al menos en parte intuitiva y nunca exhaustiva, sobre la posible respuesta a estas importantes cuestiones.

Tomemos en primer lugar el acuerdo Germano-Soviético de 1939. Desde la perspectiva de nuestro análisis, y tal vez desde una perspectiva historia desapasionada, lo realmente sorprendente de dicho pacto no sería su unilateral ruptura por la Alemania nazi, ni siquiera su misma existencia, explicable desde un análisis de las circunstancias del momento¹⁷⁹. No, lo realmente sorprendente es la duración de este pacto entre enemigos irreconciliables, y su escrupuloso mantenimiento. Merece la pena analizar las causas profundas; es decir, no los avatares puntuales del conflicto bélico, o la climatología propicia a una invasión, u otras causas más o menos coyunturales que ciertamente jugaron un papel en el calendario de los acontecimientos: lo que nos interesa aquí son las razones fundamentales por las que este pacto contra natura resistió casi dos años, así como la manera en que finalmente fue violado.

reflections in others, the sentiment of justice, throughout all ages, has infallibly and certainly had place to some degree or other in every individual of the human species" (HUME, David : *Enquiry Concerning the Principles of Morals, Appendix III, full text available at <http://www.gutenberg.org/files/4320/4320-h/4320-h.htm>)*

¹⁷⁹ Vease p.e. el excelente y demasiado poco conocido trabajo de M.J. CARLEY : 1939 - The Alliance that never was and the coming of World War II – Ed. Ivan R Dee, Chicago, 1999.

Desde una perspectiva contractarianista, la firma del pacto se explicaría fácilmente. Se trata de un frío cálculo de intereses individuales que confluyen: la URSS, temerosa de un acercamiento Germano-Occidental, aseguraba momentáneamente su tranquilidad, mientras que la Alemania Nazi quedaba con las manos libres para atacar Polonia sin la amenaza de una Guerra en dos frentes. Ahora bien, la *persistencia* del Pacto es un fenómeno más difícil de explicar desde un enfoque exclusivamente contractarianista. Esto es así porque, al menos en los círculos decisorios a nivel global, nunca hubo la menor duda de que el objetivo fundamental de la *Leibensraum* era la expansión hacia el Este. Cualquier líder, analista o simple ciudadano que hubiera leído Mein Kampf lo sabía; Hitler, con su brutal coherencia, lo había dejado completamente claro. Siendo así, la invasión de Polonia y la subsiguiente declaración de Guerra de las Potencias Aliadas a la Alemania Nazi hubiera podido ser para Stalin una buena oportunidad para golpear por la retaguardia. Por supuesto, hubiera requerido preparación y negociaciones previas con los Aliados, y la "*drôle de Guerre*" no reforzó la confianza rusa en la combatividad occidental, pero entre 1939 y 1941 no faltaron oportunidades. Lo realmente interesante es que, además de no aprovechar ninguna de esas oportunidades, Stalin hizo claros esfuerzos adicionales para cumplir a rajatabla el Pacto Germano-Soviético. Un exceso de celo que solo parcialmente se puede explicar como una añagaza diplomática. Sorprendentemente, el dictador Soviético parecía genuinamente convencido, a pesar de Mein Kampf y de las múltiples y muy

fiables advertencias de la inminencia de un ataque provenientes de diversas fuentes, de que Alemania no rompería el Pacto, al menos a corto y medio plazo¹⁸⁰.

Está claro que Hitler, con el recuerdo reciente de la terrible experiencia de la Primera Guerra Mundial, detestaba la idea de un conflicto en dos frentes, y solamente se decidió a lanzarlo cuando consideró haber asegurado suficientemente la situación en Occidente. Sin duda, el miedo a una iniciativa Soviética en caso de que la situación en el Oeste evolucionara favorablemente a los Aliados – con la probable entrada en Guerra de los Estados Unidos como telón de fondo – influyó también en la fatídica decisión de Hitler. El dictador Nazi se movió en esta cuestión con una mentalidad claramente contractarianista.

Stalin, que también se movía en esa perspectiva, parece sin embargo haber actuado de forma más compleja. Tal vez su contractarianismo se vio teñido de un cierto contractualismo, que habría llevado al georgiano a desdeñar las posibilidades de una intervención Soviética más agresiva. Hay que señalar sin embargo que dada la extendida paranoia reinante en la sociedad Soviética en aquellos tiempos, otras explicaciones son también posibles.

Lo que sí que parece demostrable es en el momento de la ruptura del contrato firmado por Molotov y Ribbentrop, los alemanes hicieron todos los esfuerzos posibles para disfrazar la ruptura del mismo como una respuesta a una agresión Soviética. De la misma manera que con Polonia, Hitler tuvo especial cuidado en

¹⁸⁰ LIDDEL HART, Basil : History of the Second World War. Weidenfeld Nicolson, London, 1970; MURPHY, David E. : What Stalin Knew: The Enigma of Barbarossa. Yale University Press, New Haven and London, 2005.

inventar supuestas provocaciones y preparativos bélicos – igualmente infundados en ambos casos – y presentar sus ataques como necesarias y justificadas defensas.

Es decir, Hitler, tan amante de las posiciones categóricas, y siempre listo a proferir las más brutales admoniciones, no quiso sin embargo en ningún momento presentar el ataque como lo que había sido: una expresión más de su brutal coherencia con los postulados ultra-Darwinistas del Nazismo; una elevación del contractarianismo a la máxima potencia. Su temor era sin duda el de perder parte del apoyo del que disfrutaba entre su propia población, y reforzar el sentimiento de indignación del enemigo, si admitía haber actuado por motivos funcionalistas y amorales. *Ad contrarium, esos enormes esfuerzos de disimulación son una excelente demostración práctica de la fuerza del elemento moral o normativo existente en toda relación contractual, íntimamente ligado a la pulsión natural de Hume, así como de su existencia a escala global.*

Podemos concluir, desde una perspectiva necesariamente al menos en parte especulativa, pero sin demasiado temor a equivocarnos, que mientras que la firma del ominoso Pacto fue exclusivamente producto de un frío cálculo de intereses individuales entre entidades por lo demás contrapuestas, su mantenimiento y ejemplar respeto durante casi dos años fue fruto de causas más complejas, incluyendo el temor de ambas partes a sufrir consecuencias inaceptables de haberlo quebrado en primer lugar, pero también probablemente otros elementos más difíciles de identificar, cercanos a las posiciones contractualistas y a la ética normativa. Cuando el frío cálculo de probabilidades aconsejó – de forma equivocada – a uno de los actores la conveniencia del incumplimiento, se produjo este último, de forma

deliberada y cínica¹⁸¹, pero incluso entonces el esfuerzo por disfrazar la agresión "contractarianista" como una defensa "contractualista" es sin ninguna duda digno de reseñarse

Existe muchos otros interesantes casos de estudio sobre esta cuestión en muy diversos ámbitos, y es por ello imposible hacer un análisis exhaustivo, pero hay algunos casos recientes que merece la pena siquiera señalar. Es interesante por ejemplo analizar la firma, y los subsiguientes avatares, del Protocolo de Kyoto, o del Estatuto del Tribunal Penal Internacional, por la Unión Europea, a pesar de la subrepticia negativa de los Estados Unidos a ratificar su firma tras el cambio de Administración que llevo a George W Bush a reemplazar a Bill Clinton en 2000. Tanto en el terreno del cambio climático como en el terreno de la impunidad existen fuertes incentivos desde la perspectiva del interés propio como única motivación, para no entrar en relaciones contractuales que implican difíciles compromisos y restricciones políticas, económicas e industriales para los firmantes mientras que no obligan en absoluto a quienes deciden no suscribirlas. Los Estados Unidos decidieron en ambos casos quedar fuera de los Acuerdos. Sin embargo la Unión Europea tomó una postura no solamente de adhesión sino de liderazgo en ambos casos.

Parece claro que una explicación basada solamente en el interés propio a corto y medio plazo no puede explicar la acción de la Unión Europea. Entran en juego

¹⁸¹ Véase la conversación entre Hitler y el líder finlandés Mannerheim (se conserva incluso una grabación) en la que ambos analizan los problemas encontrados por la operación Barbarroja, siempre desde una perspectiva funcional y operativa, sin mención alguna de cualquier obligación contractual o moral – aunque hubiera sido para desmentirla. *La question ne se posait pas.*

consideraciones de intereses a largo plazo estrechamente ligadas a conceptos relativos a la confianza mutua, el liderazgo constructivo, y la normativa moral – la pulsión natural, a escala colectiva. Efectivamente, la misma UE ha reiterado que su actuación se basa en la adhesión a los valores consagrados en Acuerdos Internacionales y en el mismo Tratado de Lisboa. Desde luego, muchos de estos principios y valores también se pueden definir como 'intereses a largo plazo'. En cualquier caso, esta distinción no es demasiado importante desde nuestra perspectiva, puesto que ambos confluyen en una misma dirección, y ambos aparejan el elemento 'emocional' del que hemos hablado antes.

Dejando a un lado consideraciones políticas – importantes, pero no suficientes, para explicar los vaivenes de la posición de los Estados Unidos en estos temas - podemos concluir que *la interacción en la Sociedad Internacional basada en el Estado Nación parece tender a resultar en dinámicas más contractarianistas*, en las que el cumplimiento de las obligaciones estaría más directamente correlacionado con la percepción de la probabilidad de una represalia o consecuencia negativa directa o indirecta. Esta correlación parece más estrecha cuanto más reducido es el círculo de personas capacitadas para tomar las principales decisiones – es decir, cuanto menos democráticos son los actores implicados.

A la inversa, *la puesta en común de soberanía, con los lazos y tejido de asociación que ella implica, parece favorecer comportamientos que no pueden calificarse de puramente contractarianistas - ni tampoco contractualistas – y que parecen tender a combinar elementos del comportamiento contractualista con otros que cabría calificar de más normativos*. Estos últimos no están reñidos, por cierto, con una

explicación basada en el interés social propio de cada uno de los segmentos implicados en las negociaciones, sino que tiene que ver más con la misma definición de lo que se considera 'interés' de las sociedades: en este caso, se trataría de una concepción muy amplia que incluiría dentro del interés a largo plazo, el mantenimiento y promoción de los valores fundamentales que vertebran una sociedad. No se trata por lo tanto de una simple combinación de elementos 'realistas' e 'idealistas', sino de una más compleja combinación de "intereses sociales" a corto y a largo plazo – estos últimos inclusivos de lo que se podrían llamar los 'valores' sociales y la dimensión 'emocional' o normativa de los mismos.

Los ejemplos brevemente considerados en este capítulo parecen tender a apoyar la existencia de una fuerza adicional y diferente del propio interés que refuerza la percepción de obligatoriedad y el comportamiento respetuoso de las obligaciones contractuales en el ámbito de la Sociedad Internacional, y que se manifiesta más claramente en contextos de integración y de puesta en común de soberanía. Si se trata de una relación causa-efecto, o si simplemente son dos fenómenos que suceden simultáneamente cuando las condiciones son apropiadas, es una cuestión difícil de responder con certeza. Parece razonable, eso sí, suponer que los mismos elementos que favorecen la decisión de compartir soberanía intervienen a la hora de reforzar el sentimiento de obligatoriedad de las obligaciones, pero también que la cooperación necesaria para acometer un proceso integrador resulta en una mayor confianza y por tanto en una mayor disponibilidad de cumplir obligaciones. La naturaleza de esa fuerza es también elusiva, pero es razonable considerarla cercana

a la pulsión natural que según Hume es experimentada por los individuos¹⁸², y que parece traducirse también en una similar pulsión colectiva.

Los Derechos Humanos, base fundamental del Contractualismo normativo global

Esta combinación de Contractualismo y Normativa moral – cercana pero no idéntica al Imperativo Categórico – requiere para poder aspirar a aplicarse globalmente una plasmación concreta del acuerdo de base sobre los "conjuntos de principios que no pueden ser rechazados como la base de acuerdos voluntarios, informados y globales"¹⁸³. Hemos visto en el capítulo anterior numerosos ejemplos de la reglamentación, incluyendo la del Derecho de Injerencia estrechamente ligado a la defensa de los Derechos Humanos, pero habíamos dejado a un lado por el momento la cuestión fundamental de la reglamentación de los Derechos Humanos en sí misma. Ha sido esta una omisión voluntaria, puesto que, debido precisamente a su importancia y calado, así como su relación directa con nuestras conclusiones, esta reglamentación merece ser analizada con más detalle en la sección final que culmina esta Tesis.

Sin remontarnos a los orígenes, que caen más allá del ámbito de nuestro estudio, el punto de partida inmediato es, sin sorpresa alguna, el final de la última Guerra Mundial y la conciencia generalizada de las masivas violaciones de los Derechos Humanos que produjo esa hecatombe. Esa conciencia produjo a su vez una

¹⁸² HUME, op.cit.

¹⁸³ Cfr. Nota al pie 176, pg. 169

reacción que, con el recuerdo reciente de los horrores de los campos de concentración y otros, cristalizó en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La misma adopción de la Declaración fue un auténtico logro que no debe minusvalorarse. La gran mayoría de los países del Mundo llegó a un acuerdo global "de mínimos" sobre los Derechos esenciales a proteger en todas partes. Considerando la diversidad cultural, política y social que imperaba e impera en el Planeta, la mera definición de un texto común es una verdadera hazaña, tal vez únicamente posible en el contexto histórico del traumatismo de la post-Guerra. Hasta cierto punto se puede decir que la Declaración es directamente fruto de una sana reacción global ante los horrores sin precedentes de la globalización bélica.

Con los años, el texto no solamente se ha mantenido, sino que ha devenido cada vez más sólido y resistente. Es difícil, casi imposible, encontrar ningún actor relevante de la sociedad internacional que reconozca estar frontalmente en contra de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La idea es tan claramente loable, tan elevada, que existe una práctica unanimidad entre las personas que se reclaman racionales, al menos sobre algunos puntos de base: los Derechos Humanos existen, son universales, y es responsabilidad de la comunidad internacional el asegurar su protección.

Los desafíos, sin embargo, existen y son de talla. Uno de los más importantes tiene que ver precisamente con cuestiones claves para un enfoque contractualista: se trata de las cuestiones fundamentales e inter-relacionadas de la jerarquía y de la proporcionalidad. Estas cuestiones quedaron - muy lamentablemente en opinión de este autor - fuera del texto, dejando a la Declaración y a los Derechos mismos en

una situación de vulnerabilidad. Conviene en efecto recordar que la declaración incluye 30 artículos, que van desde la protección del derecho a la vida hasta el derecho a la propiedad intelectual; desde el derecho a la dignidad humana, hasta el derecho a las vacaciones pagadas. Sobre el papel, tanto pesa uno como otro derecho. En los terrenos de la jerarquía y la proporcionalidad, la deficiente situación inicial no ha sido suficientemente corregida hasta la fecha por la evolución normativa y práctica posterior.

En efecto, la compleja, casi esquizofrénica doctrina posterior no ha resuelto esta cuestión. Por ejemplo la misma Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas editó no hace mucho un libro explicativo en el que afirma categóricamente que no existe jerarquía alguna entre los Derechos consagrados en la Declaración, indicando que "todos los Derechos Humanos tienen la misma importancia"¹⁸⁴; pero solamente para explicar, acto seguido, que ciertos Derechos podrán ser derogados bajo ciertas circunstancias, mientras que otros son absolutos:

El disfrute de algunos derechos humanos internacionales puede verse limitado en virtud de necesidades legítimas de seguridad nacional, "orden público" (aunque esto no otorga carta blanca para suspender los derechos humanos) o salud pública. Entre los ejemplos cabe citar el derecho de reunión

¹⁸⁴ AAVV: Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo. Oficina del Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos. Ginebra/New York, 2006.

pacífica y la libertad de circulación, previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸⁵.

La contradicción es de talla, pero no es responsabilidad de la Oficina: refleja en efecto la extendida confusión actual y la prevaleciente ambigüedad.

El problema es muy grave puesto que sobre la base de la pretendida igualdad absoluta de unos y otros derechos, y tergiversando interesadamente los principios mencionados, numerosos actores políticos nacionales e internacionales instrumentalizan los derechos humanos para que sirvan a finalidades espurias. Así, hemos visto como la comunidad internacional condenaba tajantemente violaciones relativamente limitadas de los Derechos Humanos sí ocurrían en ciertos países, mientras cerraba los ojos a otras infinitamente más extendidas de esos mismos Derechos en naciones más poderosas e influyentes. Por otra parte, también se rechazaban con fuerza violaciones de Derechos relativamente menos importantes – y somos conscientes aquí de lo políticamente incorrecto de la expresión, pero es la que procede – mientras se condonaban o ignoraban las violaciones de Derechos fundamentales en otros lugares. Finalmente, hemos visto también como se emprendían acciones de la máxima gravedad, y se bloqueaban otras, sobre la base de este tipo de interpretaciones sesgadas.

Debido a las mismas, la igualdad entre los seres humanos consagrada por el primer artículo de la Declaración no se traduce, a nivel internacional, en una igualdad de tratamiento de las violaciones de los Derechos, sino que se convierte en un

¹⁸⁵ Ibid.

elemento más de un inmenso doble rasero que contamina muchas de las importantes acciones internacionales en defensa de los Derechos Humanos. Ese doble rasero se ha convertido en la mayor amenaza contra la efectividad de la Declaración a nivel de la sociedad internacional. En efecto, como hemos dicho, el concepto mismo de Derechos Humanos se ha fortalecido y muestra gran resiliencia ante cualquier ataque frontal, y los ataques teóricos se hacen, por otra parte, cada vez más infrecuentes; es en el terreno de su práctica donde se producen las disfuncionalidades que erosionan la eficacia de la defensa de los Derechos. Resulta ilógico, casi insoportable, contemplar cómo, al amparo de estas carencias, los Derechos Humanos se instrumentalizan para permitir sanciones, retirar la cooperación, realizar incursiones punitivas o incluso desencadenar guerras fuera de la legalidad internacional. Como parte del efecto perverso que genera esta dinámica, hay que resaltar la creación de un estado casi crónico de escepticismo y desconfianza hacia la protección internacional de los Derechos del Hombre. La relativa impunidad que resulta del doble rasero hace que dirigentes de países poderosos, o aquellos con un sistema de alianzas importante, se sientan capaces de emprender acciones intolerables, pero toleradas, en contra de los Derechos Humanos.

En otros campos sí que ha habido progresos significativos. La Declaración contenía ya el embrión que permitiría desarrollar valiosos principios. Así, posteriores trabajos, en particular aquellos que tuvieron lugar durante la Cumbre Mundial de Viena de 1993, consagraron los principios de unidad, universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos. La misma Unión Europea ha modificado sus Tratados para incluir el respeto de los Derechos Humanos, entre otros, como fundamento de su

propia existencia. Hoy existe una pléyade de convenciones, anexos, declaraciones, enmiendas y otros textos que reflejan una preocupación sincera y activa de pueblos y gobiernos por la protección de los Derechos Humanos, y que suponen un verdadero progreso en la mayoría de los ámbitos de esta materia.

También se puede concebir una razonable esperanza de que los principios claves de jerarquía y proporcionalidad serán claramente adoptados y aceptados. En efecto, los comentaristas más avanzados ya han puesto sobre la mesa la necesidad de hacerlo así. Uno de los enfoques más prometedores es el que propone aplicar los principios básicos de la cláusula derogatoria de los tratados internacionales de Derechos Humanos – que se han convertido en principios de Derecho Internacional General – a la misma Declaración. Estos principios incluyen expresamente la proporcionalidad y la jerarquía (a través del reconocimiento expreso de la inderogabilidad de ciertos Derechos considerados Fundamentales)¹⁸⁶.

La Unión Europea, que con todos sus defectos se ha convertido indiscutiblemente en un motor global de la promoción de los Derechos Humanos, adoptó con el TdL una ambiciosa Carta de Derechos Fundamentales. Sin entrar a discutir detalladamente su valor e impacto, queremos subrayar aquí el reconocimiento

¹⁸⁶ PONS RAFOLS, Xavier (Coord.): La Declaración universal de derechos humanos: comentario artículo por artículo. Asociación para las Naciones Unidas en España/Icaria. Barcelona, 1998.

explícito de la Jerarquía de los Derechos, según explica un reciente documento explicativo de la Comisión¹⁸⁷:

What is the difference between 'absolute' rights and rights 'subject to limitations'?

Some of the Charter's fundamental rights are guaranteed in absolute terms, which means that they cannot be subject to 'limitations' or 'restrictions'. Measures taken by public authorities that interfere with a right protected in absolute terms amount to a violation (an infringement) of this fundamental right. There are only a small number of fundamental rights which are guaranteed in absolute terms. The Charter itself does not explicitly list those rights, but in the light of the case law of the European Courts it can be said that the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (Article 4 of the Charter) and the prohibition of slavery or servitude (Article 5 of the Charter) are protected in absolute terms. Example: The prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment as enshrined in Article 4 of the Charter is absolute. It is therefore not possible to 'balance' this prohibition against interests of national security. Other rights can be limited. Measures taken by public authorities that interfere with such a right can be justified under certain conditions. The interference will only amount to a

¹⁸⁷ COMISIÓN EUROPEA: "Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments". Documento de Trabajo SEC(2011) 567. Bruselas, 2011.

violation of such a right when the justifying conditions cannot be fulfilled. The requirements for a justified limitation are set out in Article 52 of the Charter.¹⁸⁸

Resolver esta persistente ambigüedad, estableciendo clara y tajantemente que la jerarquía y proporcionalidad que guía los principios de Derecho Internacional General encarnados en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos también se aplican plenamente a la Declaración, y establecer un consenso en cuáles son las líneas maestras de esta jerarquía, es esencial en sí mismo, pero también es clave para que la Declaración pueda jugar plenamente su rol de pieza maestra del Contractualismo global.

En efecto, la Declaración cumple todos los requisitos marcados por Scanlon en su seminal trabajo sobre el contractualismo: es la plasmación de un conjunto de principios para la regulación general del comportamiento, que nadie puede razonablemente rechazar como fundamento de un acuerdo informado, general y voluntario. Además, tiene el necesario alcance, legitimidad y apoyo global¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Cf. El Artículo 52 de la Carta: 'Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others.' (http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/operational-guidance_en.pdf)

¹⁸⁹ SCANLON, Thomas M.: What We Owe to Each Other. Harvard University Press. Cambridge, MA, 1998.

Y por último, se trata también de un texto que introduce la dimensión normativa de la que hablábamos al principio: en este sentido, y dejando a un lado las dos mencionadas lagunas, no es solamente una impecable base para el Contractualismo global, sino que también lo es para su desarrollo ulterior en una dirección cercana aunque no idéntica a las perspectivas Kantianas de un Imperativo Categórico¹⁹⁰.

¿Hacia una Alianza de Civilizaciones?

Hemos visto que el Protocolo de Kyoto y el Estatuto del Tribunal Penal son buenos ejemplos actuales de comportamientos constructualistas, normativos y contractarianistas por parte de diferentes actores. Pero hablábamos allí de comportamientos, no de estructuras. Pasamos ahora a analizar esta cuestión crucial: ¿Existe alguna instancia global que combine en sí misma esta interesante aleación de elementos contractualistas y de otros que podríamos calificar como 'emocionales' o normativos?

La rápida evolución de la Globalización nos ofrece ya algunos ejemplos interesantes. Elegiremos aquí para su análisis un concepto de gran calado potencial y que carece de precedentes de una dimensión comparable: la Alianza de Civilizaciones; pero lo haremos con enfoque ontológico, sin detenernos demasiado en los avatares de la iniciativa amparada por la organización de Naciones Unidas, a la que llamaremos AdCNU.

¹⁹⁰ Como por ejemplo los postulados de Rawls, situados en algún punto del espacio entre el Contractualismo y las posiciones Kantianas (RAWLS, John: Kantian Constructivism in Moral Theory, Journal of Philosophy, New York, 1980)

Esta última es ciertamente una expresión, aunque limitada, de una tendencia de carácter contractualista esencialmente novadora e interesante. Si bien este proyecto ha sufrido una excesiva polarización partidista, sin duda ligada a las circunstancias imperantes en el momento de su nacimiento, representa una interesante expresión, de importancia global, de un concepto que va mucho más allá de dichos avatares.

En efecto, la idea de Alianza de Civilizaciones presupone dos postulados previos : el concepto de contractualismo y el concepto de actores supra-nacionales motivados por un conjunto de valores, que son quienes entrarían en esa relación contractual : las 'Civilizaciones'.

Todo esto nos permite entrar de lleno en la que, desde una perspectiva epistemológica, sea la crítica de mayor calado recibida por la Alianza: la de quienes sostienen que el mismo concepto no es viable puesto que no existen Civilizaciones, sino solamente una Civilización, contraponiendo así los civilizados y los que no los son¹⁹¹. El más somero análisis de esta crítica muestra rápidamente que, en el fondo,

¹⁹¹ Así, el expresidente Aznar argumentaba por la unicidad de la Civilización y proponía una 'Alianza de los Civilizados'. Resumía así claramente los argumentos expresados de forma mas alambicada pero en el fondo similar por críticos como Henri Kamen o Rafael L Bardaji, según los cuales o bien no existe más que esta dicotomía o, de manera aun mas militante, se trataría de asegurar que la Civilización occidental y otras Civilizaciones (sobre todo la de las sociedades de tradición Islámica) no son compatibles, y por lo tanto están abocadas al enfrentamiento, y al predominio de una sobre la otra (cf BARDAJI, Rafael : Alianza de las Civilizaciones : Elementos para una crítica. La ilustración Liberal, número 23,

se trata de una recuperación de la teoría de Fukuyama del Choque de las Civilizaciones. Lo cual es natural y comprensible puesto que la AdCNU nace como un intento explícito de evitar que sucedan acontecimientos apocalípticos tales como los vaticinados por el profesor Fukuyama.

Se trata como hemos dicho de la crítica de mayor calado, y sin embargo, es difícilmente sostenible. En efecto, invocar la innegable existencia de una serie de valores universalmente aceptados – sea una larga lista o solamente un puñado – y definir su respeto como el parámetro para definir una sociedad como 'Civilizada' conduce precisamente a la necesaria conclusión de que toda sociedad o cultura basada en esos valores es una 'Civilización'. Como es innegable la existencia de un gran número de sociedades y culturas suficientemente diferenciadas como para ser consideradas distintas, será por tanto la definición y la extensión de esa lista de valores la que determinará cuantas 'Civilizaciones' existen. Y entramos ahí en un razonamiento circular: si esa lista es diseñada de forma exhaustiva para reflejar los valores de 'Occidente', la única Civilización existente será, por definición, la Occidental. *Ad contrarium*, si se trata de una lista minimalista, habrá innumerables Civilizaciones dignas de ese nombre.

Esta conclusión, que se deriva de un somero análisis de la AdCNU, se puede hacer extensiva al mismo concepto de la Alianza de Civilizaciones. Efectivamente, su misma definición presupone una relación contractual entre distintas Civilizaciones. Una vez soslayada la crítica que antecede, es evidente que esa Alianza es posible,

2005; KAMEN, Henry : ¿Qué Alianza? ¿Qué Civilizaciones? Madrid, 2004).

Volvemos así, de alguna manera por la puerta de atrás, al concepto del choque de las Civilizaciones.

siempre y cuando los actores implicados puedan llegar a una representatividad que les capacite para tomar decisiones y negociar posibles acuerdos que impliquen a sus miembros. Es decir, que se trate de actores con la legitimidad necesaria para entrar en relaciones contractuales con otros interlocutores similares. Vemos así como el concepto de contractualismo está en el centro de la identidad de esta Alianza de Civilizaciones.

¿Quiénes son pues los representantes de las Civilizaciones, capacitados para entrar en esa relación contractual? Evidentemente, las entidades mejor dotadas para entrar en cualquier tipo de acuerdos son los Estados; sin embargo, estos adolecen de un carácter demasiado limitado para esa función: una Civilización, definida de forma general – es decir, sobre la base de una lista de parámetros relativamente corta – no podrá identificarse estrictamente con ninguno de los Estados actualmente existentes, ni limitarse al interior de sus fronteras. Tampoco pueden ser las alianzas de la sociedad civil, ya sea en la esfera política, económica, religiosa, o cualquier otra, puesto que dichas alianzas, por definición, cubren solamente temáticas o áreas específicas y asocian solamente una parte de las sociedades donde están implantadas, nunca a todas ellas.

Parece claro por tanto que no existen actualmente instancias únicas suficientemente representativas y capacitadas para entrar en tales relaciones contractuales en representación de las 'Civilizaciones'. Los Estados son instancias necesarias, pero no suficientes; es precisa una instancia intermedia que coadyuve a la definición de los necesarios consensos, y complete la legitimidad de los Estados. Volvemos así al nivel intermedio en que, según veíamos en el capítulo anterior, se produce en este

momento la tensión más notable e interesante entre las tendencias de puesta en común de la Soberanía nacional, y la resistencia del Estado Nación. Ese nivel intermedio, necesario para completar la legitimidad de los Estados para entrar en acuerdos ligados al concepto de 'Alianza de Civilizaciones', serán los grupos de integración regional, normalmente agrupaciones de Estados libremente asociados sobre la base de una serie de principios, siempre y cuando estas asociaciones sean suficientemente sólidamente basadas en dichos principios, para poder considerarlas representativas de 'Civilizaciones'.

Habíamos visto a lo largo de los capítulos anteriores, de forma clara y continuada, como la sociedad global de nuestro tiempo está basada en la dialéctica entre soberanía e integración; entre un sistema que va desde los extremos de la competición sin ambages entre los Estados a la cesión masiva de Soberanía (*id est*, desde un sistema puramente intergubernamental hasta un modelo de gobernanza global basada sobre la integración regional). Gracias al análisis que antecede podemos ahora completar esta perspectiva con un aporte fundamental: la comprobación de la existencia de una amplia gama de posiciones intermedias, y dentro de esa gama, de una alternativa que ocuparía una posición central: la de la cooperación transnacional basada en la lógica contractualista inspirada por elementos normativos. Se trata efectivamente de un modelo que combina los elementos contractualistas y 'emotivos' que hemos analizado en los apartados precedentes, como veremos a continuación. Se trata también, y esto es de la mayor importancia, de un modelo que supone la existencia de un marco mínimo de buena Gobernanza, basada en la Globalización y en la Reglamentación transnacional, y

cuya misma existencia contribuye a su vez a un reforzamiento progresivo de dicho marco¹⁹².

Conclusiones Finales

La Cooperación Competitiva : hacia un sistema de Gobernanza Global

Hemos visto anteriormente como el avance inusitado de la ciencia y de la técnica ha permitido y propiciado la creación de una globalización sin precedentes que, bajo la influencia de desafíos y oportunidades comunes así como de un creciente consenso en materia de valores, ha llevado al surgimiento de una auténtica sociedad internacional que es producto y a la vez agente de una creciente reglamentación de las relaciones internacionales.

Este proceso de reglamentación es dialéctico y objeto de una constante tensión entre elementos integradores y soberanistas. Los primeros necesitan de un proceso global innovador y aceptable por los principales actores implicados, así como de mecanismos específicos que aseguren el cumplimiento de la reglamentación. La resistencia de los segundos está basada en la consideración del Estado-Nación como mejor, o en el caso más extremo único, vehículo de soberanía. La Unión Europea es hoy el conjunto integrador en el que más fuerte y claramente se

¹⁹² Cf. BECK, Ulrich: ¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 2008.

enfrentan esas dos fuerzas, en constante y compleja interacción con multitud de elementos endógenos y exógenos, estructurales y coyunturales.

Los resultados que va produciendo esta continua dialéctica influyen y modifican similares procesos y tensiones que también suceden a escala Global. Pero la misma existencia de la Unión es un claro mensaje integrador. Con sus múltiples y a menudo brutales altibajos, la Unión lidera un modelo de integración y de relaciones internacionales basado en el establecimiento de reglas mutuamente aceptadas, desarrolladas sobre la base del diálogo y la negociación pacífica. Surge así un boceto de sistema de Gobernanza global basado en diferentes niveles que se superponen y se complementan.

Pero estos niveles, de una complejidad sin precedentes, no pueden funcionar satisfactoriamente sobre las mismas bases que han informado las decisiones y acuerdos entre naciones antes de la explosión aquí descrita, desencadenada por la Globalización. Para responder a este desafío clave es necesario establecer una más refinada y adaptada lógica decisional, que pueda servir más eficientemente a las nuevas condiciones en que actúa la Sociedad Internacional.

La reflexión realizada en el presente capítulo aspira precisamente a dar respuesta a esta cuestión fundamental. En primer lugar hemos visto que el contractualismo, complementado por una fuerza adicional - diferente del propio interés - que refuerza la percepción de obligatoriedad de los compromisos, es la lógica predominante en los procesos de integración pacífica y consensuada, mientras que la resistencia soberanista tiende a favorecer una lógica más contractualista. Hemos visto también

el importante papel que juega el aumento de confianza mutua debido a la más intensa inter-acción en el marco de dinámicas integradoras.

También hemos analizado en este capítulo la conveniencia de considerar los Derechos Humanos y en particular la Declaración Universal de 1948 como el elemento central, del contractualismo integrador a nivel Global, dotado de la necesaria legitimidad, alcance y apoyo, y al mismo tiempo de un fuerte carácter normativo y ético estrechamente ligado al Imperativo Categórico.

Finalmente hemos visto como en ese nuevo modelo se produce necesariamente una tendencia hacia la cooperación transnacional que supone la existencia de un marco mínimo de buena Gobernanza basada en la Globalización y en la Reglamentación, y que ambos elementos se refuerzan mutuamente.

Llegamos así a un nuevo concepto de interacción a nivel global, de un mercado carácter transnacional, que combina un predominio del enfoque contractualista con importantes elementos normativos e incluso de algunas características del contractarismo.

Al no existir todavía un término para este nuevo concepto, es razonable, legítimo y necesario forjar uno. Tras una larga reflexión y durante una pausa en un periodo de serias dificultades, la respuesta vino, como no podía ser de otra manera, de la experiencia. Como dice Pope, nada podemos colegir, más allá de lo sabido. Tal vez por ello vino a mí el recuerdo de mi experiencia primera de trabajo en Bruselas, en la Dirección General de la Competencia, y más concretamente el trascendental debate

entre la libre competencia y la competencia leal – *free competition vs. fair competition*. También estaba vivo el recuerdo de muchos años de trabajo en el terreno de la Cooperación para el Desarrollo, y la realidad cotidiana de las discusiones, debates y a menudo difíciles consensos arrancados, y a veces perdidos, en el último minuto. La vivencia personal de la cooperación y de la competencia, y de los infinitos puntos existentes entre las mismas, me llevó con toda naturalidad a considerar la Cooperación Competitiva, como expresión que mejor define este nuevo concepto.

Al mismo tiempo y en una rara coincidencia, la dramática actualidad de la crisis migratoria sin precedentes existente a la hora de completar estas líneas (principios de Noviembre de 2015) me ofreció el que tal vez pueda ser el mejor ejemplo y la más perfecta ilustración del impacto negativo de haber abordado una cuestión claramente compleja y emblemática del nuevo paradigma de la Globalización, con un enfoque clásico, a menudo contractarianista, y basado en el interés inmediato de los Estados, actuando fuera de las estructuras comunes de cooperación, así como de una falta de coordinación de los diferentes niveles de integración.

¿Cuál sería la situación actual si este problema se hubiera abordado desde un principio bajo un enfoque de Cooperación Competitiva a todos los niveles? Evidentemente, es una pregunta basada en un escenario imaginario y por lo tanto es imposible aportar una respuesta comprobable. Podemos sin embargo establecer una matriz general de la naturaleza probable de los acuerdos y de las soluciones bajo los principales sistemas en cuestión, que nos ayudará a bosquejar una hipótesis razonablemente sostenible.

Acuerdo y desacuerdo en Cooperación Competitiva, contractualismo, contractarianismo y desregulación

	Naturaleza probable del Acuerdo	Solución más probable en caso de desacuerdo
Cooperación Competitiva	<i>Cada una de las partes considera que los compromisos alcanzados en la negociación son en conjunto beneficiosos para sí misma y para la colectividad.</i>	<ul style="list-style-type: none"> -renegociación -arbitraje -mediación -solución dentro de sistema
Contractualismo puro	<i>Cada una de las partes considera que los compromisos alcanzados en la negociación son en conjunto beneficiosos para sí misma y aceptables para todos</i>	<ul style="list-style-type: none"> -renegociación -racionalización de la decisión unilateral
Contractarianismo y sistemas no regulados	<i>Los compromisos alcanzados en la negociación representan el máximo obtenible por la parte predominante, que resulta al mismo tiempo preferible por todas las partes a la falta de acuerdo, y por lo tanto sirve –en diferentes grados- al propio interés unilateral de cada una de ellas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Solución externa -unilateralismo -conflicto

Vemos que según este cuadro – que evidentemente solamente refleja grandes tendencias lejos de cualquier pretensión matemática – que los principales actores europeos han actuado en esta crisis con una heterogénea mezcla de elementos de los tres enfoques, en la que sobresalen sin embargo ciertas líneas generales:

- La falta de acuerdo sobre la reacción ante la crisis, incluyendo la cuestión crucial de la repartición del impacto, ha llevado a la actuación unilateral de los Estados Miembros, en un sentido o en otro, racionalizada por los EEMM más abiertos a la inmigración sobre la base de un supuesto rechazo por parte de otros EEMM de las aceptables soluciones propuestas por los primeros (contractualismo puro)
- Las Instituciones comunitarias, por el contrario, han exhibido la esperable tendencia a intentar arbitrar una solución dentro del sistema (cooperación competitiva)
- La resistencia ha alcanzado niveles inusitados y ha llevado a actuaciones unilaterales, fuera de las reglas del sistema, por parte de los EEMM más opuestos a la entrada de refugiados (contractarianismo)

Con la ventaja de todo lo anteriormente expuesto, podemos identificar algunas causas de esta situación, ligadas a la ausencia de Cooperación Competitiva:

- los actores principales no han sido las estructuras de integración, ni tampoco las de cooperación, que han sido soslayadas o contradichas, sino los Estados-nación.

- la principal y casi exclusiva base para todas las decisiones de los mismos han sido, con raras excepciones, el cálculo cortoplacista del propio interés.

-el contractarianismo más crudo ha inspirado claramente muchas de las actuaciones, y por consiguiente la legislación común ha sido a menudo vulnerada cuando se ha juzgado contraria a dicho interés.

Teniendo en cuenta todo lo que antecede se puede por otra parte apuntar cuáles hubieran sido los principales elementos de la respuesta de unos actores que hubieran estado comprometidos con la Cooperación Competitiva, y cuáles pudieran ser, con un cierto nivel de probabilidad, sus más lógicas consecuencias:

En primer lugar, la Cooperación Competitiva hubiera dictado un esfuerzo mayor, con los sacrificios necesarios, para detener la guerra en Siria. El principal problema se habría así acotado o incluso eliminado, dependiendo del éxito de dichos esfuerzos.

En segundo lugar, y si lo anterior no hubiera bastado para evitar el éxodo, la situación de los más de dos millones de refugiados estacionados en Turquía durante años hubiera sido abordada a tiempo por la Unión Europea.

Por último, y en el improbable caso de que a pesar de los puntos que anteceden hubiera estallado la crisis, la Unión hubiera utilizado los mecanismos disponibles (y, en caso necesario, los hubiera desarrollado) para desde un principio acordar cuotas de acogida y medidas eficaces de gestión de los flujos y de control de las fronteras, así como de prevención en origen, que hubieran debido evitar en cualquier caso la explosión actual del problema, en gran parte debida a la descoordinación, falta de respeto por los compromisos, y falta de cooperación.

En definitiva, al sustituir la actitud pasiva de negación por un esfuerzo activo de Cooperación Competitiva, la UE hubiera servido más eficazmente sus propios intereses, tanto individuales como colectivos. Está por ver si la inminente cumbre de la Valetta representará el necesario punto de inflexión para una modificación general de esta tendencia.

* * *

Podemos concluir que *la Cooperación Competitiva, entendida como el **sistema de interacción entre actores nacionales, supranacionales, transnacionales y globales basado en el contractualismo normativo y la confianza mutua, frecuentemente asociado a modelos de integración sostenidos por reglas mutuamente acordadas sobre la base del diálogo y la negociación pacífica, es la más eficaz y mejor adaptada lógica decisional para la nueva Sociedad Internacional producto y agente de la Globalización y la Reglamentación.***

La Cooperación Competitiva a nivel global implica la existencia de diversos niveles de integración que se superponen y complementan, así como una sustancial cesión de Soberanía en beneficio de la Gobernanza Global. Se trata de una pieza maestra de las nuevas relaciones internacionales globalizadas de nuestro tiempo, y como tal merece ser apoyada por aquellos que, como este autor, consideran que la integración es fundamental para la Gobernabilidad global, frente a las fuerzas que desde una perspectiva exclusivamente contractualista o contractarianista consideran que solamente la soberanía nacional puede definir los sujetos legitimados para tomar decisiones a nivel Global. El enfrentamiento entre integración y soberanía se transpone así en un enfrentamiento entre contractualismo normativo y otras tendencias.

Este enfrentamiento es insidioso pero de gran vigor. Incluso en los casos o situaciones en que se ha consagrado una perspectiva contractualista normativa, existe una constante presión, a menudo disimulada, que empuja fuertemente hacia otras posiciones. Esta presión se combina con algunas tendencias propias de las instituciones y estructuras de la sociedad tecno-industrial que hacen que sociedades e individuos den un peso a la razón instrumental que no darían en una reflexión moral seria. Al mismo tiempo el individualismo produce un alejamiento de la toma de decisiones que puede dar lugar a la emergencia de regímenes deficientemente democráticos¹⁹³. Evitar que la lógica contractualista normativa derive en contractualismo puro o incluso contractarianismo depende en gran parte del respeto

¹⁹³ TAYLOR, Charles: *Ética de la autenticidad*. Paidós Ibérica, Barcelona, 1994.

de los valores e intereses comunes, de forma que los actores individuales se sientan ligados contractual y éticamente.

Incrementar el uso de las herramientas de cooperación, diálogo, confianza y solidaridad que proporciona generosamente la Cooperación Competitiva, para así conseguir mayores beneficios mutuos y mejores resultados concretos, será la mejor manera de demostrar su propia utilidad, necesidad y urgencia.

Esos beneficios y resultados son muy importantes, pero no son lo esencial. Lo principal es, en última instancia, mantener la Paz. Una Paz merecedora de su nombre¹⁹⁴.

La Cooperación Competitiva, con su contractualismo normativo, es una gran herramienta –pero solamente una herramienta- para ese objetivo fundamental.

* * *

¹⁹⁴ "[Kant] estime qu'une guerre ne pourrait pas éclater entre des États disposant d'un ordre juridique civil et respectant la loi morale" (PRODI, Romano : L'Europe et la Paix. Universidad de Ulster, 2004. (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-170_fr.htm); "An unbroken peace we cannot and do not expect; but it is this that we must work for" (CAMPBELL Smith, M, en su introducción a "Sobre la Paz Perpetua", Op.cit., 1903).

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga, Félix: *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa*. Estudios de Política Exterior y Editorial Biblioteca Nueva. Madrid, 1999.
- Ashford, Elizabeth y Mulgan, Tim: "Contractualism". The Stanford Encyclopedia of Philosophy (ed. Edward N ZALTA), Stanford, 2012.
- Asmus, Ronald D : *Rethinking NATO Partnership for the 21st Century*. NATO Review, Abril 2008 (edición internet).
- Asmus, Ronald D. et al. : *A new Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region*. German Marshall Fund, Washington DC, 2004.
- Autores Varios : *Atlas des Mondialisations*. Le Monde/La Vie, Paris, 2011
- AA.VV. : *El futuro de la OTAN después de Riga* (AA.VV.) Cuadernos de Seguridad y Defensa nº 4. CESEDEN. Ministerio de Defensa. Madrid, 2006.

- AA.VV. : *EU Security Policy & the role of the European Commission*. Comisión Europea, Bruselas-Luxemburgo, Diciembre 2005.
- AA.VV. : *La Unión Europea en el mundo: La política exterior de la Unión Europea*. Comisión Europea, Dirección General de Comunicación. Bruselas, 2007.
- AAVV: *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*. Oficina del Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos. Ginebra/New York, 2006.
- AA.VV.: *The European Union and the United Nations : Partners in effective multilateralism*. Chaillot Papers, n.78. Paris, Junio 2005.
- AA.VV.: *The European Union and the United States : Global partners, global responsibilities*. European Commission Publication Office. Bruselas-Luxemburgo, 2006.
- AA.VV: *Support for the Common Foreign and Security Policy is reinforced*. Euro barómetro, n.59. Comisión Europea. Bruselas, Marzo-Abril 2003.

- Beck, Ulrich : *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 2008.
- Becker, Annette; Andoin-Rouzeau, Stéphane : *14-18, retrouver la guerre*. Folio, Paris, 2003
- Bourquin, Maurice : *Le problème de la sécurité internationale*. Resúmen de cursos, volumen 49, número III. París, 1934.
- Brahimi, Lakhdar et al.: *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas, Ginebra-Nueva York, 2000.
- Braudel, Fernand : *Civilisation matérielle, économie et Capitalisme*. Armand Colin, Paris, 1979
- Brimmer, Esther : *Seeing blue: American visions of the European Union* Chaillot Paper n°105. París, September 2007.
- Caporaso, James : *The European Union. Dilemmas of Regional Integration*. University of Washington-Westview Press, Washington DC, 2000

- Caracuel, Maria A.: *Los cambios en la OTAN tras el fin de la guerra fría*. Ed. Tecnos, Madrid, 2004.
- Carley, J. : *1939 - The Alliance that never was and the coming of World War II*. Ed. Ivan R Dee, Chigago, 1999.
- Chopin, Thierry ; Macek, Lukáš: *Le traité réformateur : vers une Union européenne politique ?* Questions d'Europe N° 7. Fondation Robert Schuman, París, 2007.
- Coker, Christopher : *Empires in Conflict : the Growing rift between Europe and the United States*. RIIA Whitehall paper, 58. Londres, 2003.
- Comisión Europea: *Law in Humanitarian Crises : How Can International Humanitarian Law be made effective in Humanitarian Conflicts?* Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995
- Comisión Europea: *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*. Documento de Trabajo SEC(2011) 567. Bruselas, 2011.

- *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. Official Journal of the EU, Number C115, 9 of May 2008. EC Publications Office, Luxembourg, 2008.
- Díaz Barrado, Castor Miguel (Dir.) et al.: *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, Estudios de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. Madrid, 2006.
- Díez Nicolás, Juan: *La opinión pública española y la Política Exterior y de Seguridad – Informe Incipe – Instituto de cuestiones internacionales y política exterior* - Madrid, 2006.
- De Castro Sánchez, Claribel : *¿El fin de la soberanía nacional? El derecho de injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos*. Revista de Derecho de la UNED, nº 1.- Madrid, 2006.
- De Velasco Vallejo, Manuel: *Instituciones De Derecho Internacional Público*. Tecnos. Madrid, 2005 (15ª Ed.)
- *Declaración de la Cumbre de Riga, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte*. Riga, 29 Noviembre 2006.

- Díez Nicolás, Juan: *La opinión pública española y la Política Exterior y de Seguridad* – Informe Incipe – Instituto de cuestiones internacionales y política exterior - Madrid, 2006.
- FAO: *El hambre ante la crisis*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Septiembre 2009.
- Fukuyama, Francis: *State-Building. Governance and World Order in the XXI Century*. Cornell University Press, Nueva York, 2004
- Gauthier, David : *Morals By Agreement*. Oxford University Press. Oxford, 1986.
- Goodby, James: *Can Collective Security Work?* - Managing Global Chaos. United States Institute of Peace Press, 1996
- Goodby, James: *Collective Security in Europe After the Cold War*. Journal of International Affairs, Vol. 46, no. 2, pp. 299-321.
- Grant, Charles: *EU 2010: An Optimistic Vision of the Future*. Centre for European Reform, Londres 2000

- Grocio, Hugo : Del derecho de la guerra y de la paz. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- Hayes Eric, Ponz Fernando (comp.): *EU-US News – a review of Transatlantic Relations*. Volume II, numbers 7- 9. Bruselas, 2000-2001
- Hirst, Mónica: *La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional*. Altamira/OSDE. Buenos Aires, 2004
- Holbrooke, Richard C.: *To End a War*.- University of Michigan/Random House. New York, 1999
- Hume, David : *An Enquiry Concerning the Principles of Morals* (A 1912 Reprint Of The Edition Of 1777). Project Gutenberg Ebook, 2010.
- Huntington, Samuel P.: *El choque de las civilizaciones*. Ed. Paidós, Barcelona, 1995
- Ionescu, Ghita: *Between Sovereignty and Integration*. International Political Science Association - Political Science – Bucarest, 1974
- Kagan, Robert: *Poder y debilidad*. Ed. Taurus. Madrid, 2003

- Kagan, Robert : *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Alfred Knopf. Nueva York, 2003.

- Kagan, Robert - *The End of the End of History* - New Republic, 23 Abril 2008, (edición internet)

- Kant, Immanuel : *Perpetual Peace*. George Allen & Unwind Ltd., London, 1917.

- Kutchesfahani, Sara: *Iran's nuclear challenge and European diplomacy* – European Policy Centre Issue Paper No.46. Bruselas, Marzo 2006.

- Kumar, Radha: *Divide and Fall : Bosnia in the Annals of Partition*. Verso, Londres-Nueva York, 1997

- Laity, Mark : *Preventing War in Macedonia: Pre-Emptive Diplomacy for the 21st Century* – RIIA Whitehall Paper 68. Londres, 2007

- Leal Arcas, Rafael : *Theories of Supranationalism in the EU*. Journal of Law in Society, Vol. 8, No. 1, pp. 83-113. Queen Mary University, School of Law. Londres, 2007.

- Leonard, Mark: *Why Europe will run the 21st century* - Fourth Estate - Londres, 2005

- Liddel Hart, Basil : *History of the Second World War*. Weidenfeld Nicolson, London, 1970;

- Maathai, Wangari : *The Challenge for Africa*. Random House-Arrow Books. Londres, 2010.

- Menon, Anand : *Europe : The State of the Union*. Atlantic Books. Londres, 2008

- Miles, William F.S. (editor) : *Political Islam in West Africa : state-society relations transformed*. Lynne Rienne Publishers, Londres – Boulder, 2007.

- Missiroli, Antonio et al: *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Documento de Trabajo del “Centro de Política Europea” numero 28. Bruselas, Noviembre 2007.

- Moliner González, Juan Antonio: *De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)*:

la Cooperación Estructurada Permanente – Instituto Elcano, ARI N° 55/2008 – Madrid, 2008.

- Mongrenier, Jean-Sylvestre: *L'improbable défense européenne*. Revue de géographie et de géopolitique Hérodote, n.128, 1/08. Paris, 2008.

- Moran, James y Ponz, Fernando : *Acercando Europa al Mundo : 50 años de Servicio Exterior de la Unión Europea* – Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas-Luxemburgo, 2004.

- Murphy, David E. : *What Stalin Knew. The Enigma of Barbarossa*. Yale University Press, New Haven and London, 2005.

- Nye, Joseph : *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, Nueva York, 2004.

- Obama, Barak : *The Audacity of Hope. Thoughts on reclaiming the American Dream*. Random House, New York, 2006

- Pankin, Boris : *The Last Hundred Days of the Soviet Union*. Tauris Publishers, Londres-Nueva York, 1996

- Patten, Christopher: *Europe and America – has the transatlantic relationship run out of road?* Discurso en el Lady Margret Hall, Oxford, 13 Febrero 2004.
- Patten, Christopher: *The Trans-Atlantic Family - Counseling, Mediation or Divorce*, Arthur & Frank Payne Distinguished Lecture, Stanford Institute for International Studies. Washington DC, Abril 2005
- Patten, Christopher: *Cousins and Strangers- America, Britain, and Europe in a New Century* - Times Books, Londres, 2006.
- Peña Echeverría, Javier : *Hugo Grocio: la guerra por medio del derecho*. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 16, nº 32. Universidad de Valladolid, 2014.
- Pfaff, William : *Fear, Anger and Failure : A Chronicle of the Bush's Administration's War against Terror from the Attacks of September 11, 2001 to Defeat in Baghdad*. Algora Publishing. New York, 2004.
- Powell, Colin : *My American Journey*. New York: Random House, 1995
- Prodi, Romano : *L'Europe et la Paix*. Universidad de Ulster, 2004.

- Rawls, John: *Kantian Constructivism in Moral Theory*, Journal of Philosophy, New York, 1980

- Roberts, Adam et al. : *Law in Humanitarian crisis : The Laws of War : Problems of Implementation* - Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas – Luxemburgo, 1995.

- Robock, Alan; Oman, Luke, Stenchikov, Georgi : *Nuclear winter revisited with a modern climate model and current nuclear arsenals: still catastrophic consequences*. Journal of Geophysical Research-Atmospheres. Department of Environmental Sciences, Rutgers University. New Brunswick, Abril 2007.

- Roth, Natalie (comp): *The Future of Europe: Conference of the European Union Centers / The New European Security and Defense Policy*. EU Center, University of NY. New York, 2001

- Rueter, Julia : *European External Intelligence Co-Operation.-* Vdm Verlag / Saarbrücken, 2007.

- Sachs, Jeffrey : *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* - Penguin Books – Nueva York, 2005.

- Scanlon, Thomas M.: *What We Owe to Each Other*. Harvard University Press. Cambridge, MA, 1998.

- Schindler, D and Toman, J. (comp.): *The Laws of Armed Conflicts*. Martinus Nijhoff, Leiden, 2004

- Schneider, Jonas : *The Change Toward Cooperation in the George W. Bush Administration's Nuclear Non-proliferation Policy toward North Korea*. Peter Lang, Frankfurt A.M., 2010.

- Sklebar, Christina: *European Common Foreign and Security Policy and NATO: can they co-exist?* - BASIC Notes, Londres 25 June 2003 (edición internet)

- Taylor, Charles: *Ética de la autenticidad*. Paidós Ibérica, Barcelona, 1994.

- Tocci, Natalia : *Towards an EU global strategy* (ed. Antonio Missiroli). EU Institute for Security Studies, Paris, 2015.

- Truyol y Serra, Antonio : *La Sociedad Internacional*. Alianza Universidad, Madrid, 1993

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

- Vayrynen, Raimo : *Old and New Borders in Europe*. Edita Publishing, Helsinki, 2006

- Valasek, Tomas : *Towards Better Days in EU-US relations*- - Center for European Reform (CER) Bulletin 60. (edición internet). Bruselas, Junio/Julio 2008.

- Vaz Antunes, Joao : *The European Union : Developing an Intelligence Capability*. Studies in Intelligence, CIA (edición desclasificada). Vol 49, n.4. Washington DC, 2005.

- Von Clausewitz, Carl : *De la Guerra*. Ministerio de Defensa – Centro de Publicaciones. Madrid, 1998.

- Weber, Max : Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán
 - Escritos políticos (Tomo I). Folios Ediciones. México, 1984

- Wolf, Rüdiger : *EDA - An Efficient ESDP Instrument*. European Defence Agency Bulletin, n. 12. Bruselas, Junio 2009.

Algunas fuentes adicionales consultadas en internet :

Institute for Security Studies : Security and Defense Policy

<http://www.iss.europa.eu/index.php?id=185&L=0>

Sitio de Mantenimiento de la Paz de las NNUU

<http://www.un.org/es/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/>

Centre for European Policy Studies <http://www.ceps.eu/>

Central Intelligence Agency / Developing an Intelligence Capability

https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm

Naciones Unidas: La reforma de la ONU en materia de operaciones de paz

http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/reforma_pk.htm#informe

Otras Fuentes y referencias:

<http://euobserver.com/9/24825>

<http://www.robert-schuman.eu/en/>

<http://www.epc.eu/>

<http://www.federalunion.org.uk/>

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI55-2008

<http://intellectualconservative.com/>

http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jun08/WPO_Torture_Jun08_countries.pdf

http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00004_es.htm

<http://www.incipe.org/>

<http://www.un.org/es/peace/>

<http://www.europolitique.info/xg/features/LISBONNE/209712?isPortalAccessed=true>

<http://www.number10.gov.uk/Page13736>

<http://www.number10.gov.uk/Page14071>

<http://www.newamericancentury.org/kagan-20020520.htm>

<http://www.policy-network.net/events/events.aspx?year=&id=2114>

http://ec.europa.eu/world/index_es.htm

<http://grahnlaw.blogspot.com/2008/01/eu-treaty-of-lisbon-high-representative.html>

<http://www.euractiv.com/>

<http://www.derechos.org/nizkor/>

Bruselas, Noviembre de 2015