

Condicionantes de las intervenciones exteriores de seguridad de la Unión Europea

Limits and Conditions on the EU External Security Missions

RECIBIDO EL 25 DE AGOSTO DE 2012 / ACEPTADO EL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2012

Francisco RUBIO DAMIAN

Coronel del Ejército de Tierra Diplomado en Estado Mayor

Resumen: La identificación de los factores políticos y estratégicos que condicionan el desarrollo de las intervenciones exteriores de seguridad de la UE permiten determinar el modo de resolver las dificultades planteadas por tales condicionantes y establecer así las bases para el diseño de un modelo de intervención exterior europea. El artículo analiza el impacto de los intereses de la Unión en materia de seguridad, su política de intervención, capacidades, experiencia operativa y las tendencias políticas nacionales. Finalmente, se hace un estudio comparativo de las fortalezas y debilidades de la UE y la OTAN, pues se establece el supuesto de la conveniencia para ambas de desarrollar modelos de intervención compatibles, complementarios y capaces de establecer mecanismos de refuerzo mutuo, en beneficio de la paz y la seguridad internacional.

Palabras clave: Unión Europea; OTAN; Política Común de Seguridad y Defensa; seguridad, gestión de crisis; misiones; operaciones; amenazas; capacidades operativas.

Abstract: The identification of the political and strategic factors that influence the development of EU-led external security missions and operations allows us to determine how to resolve the difficulties posed by such conditions and therefore establish the foundation for the design of a European security intervention model. The article analyzes the impact of the interests of the Union's security, its intervention policy, capabilities, operational experience and national political trends. Finally, a comparative study of the strengths and weaknesses of both the EU and NATO is developed, as it is set the desirability of developing compatible, complementary and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security

Key words: European Union; NATO; Common Security and Defence Policy; security; crisis management; missions; operations; threats; operational capabilities.

Résumé: L'identification des facteurs politiques et stratégiques que conditionnent le développement des interventions extérieures de sécurité de l'UE permettent de déterminer la manière de résoudre les difficultés projetées par tels conditionnements et d'établir ainsi les bases pour le dessin d'un modèle d'intervention extérieure européenne. L'article analyse l'impact des intérêts de l'Union en matière de sécurité, sa politique d'intervention, des capacités, de l'expérience opérationnelle et les tendances politiques nationales. Finalement, on fait une étude comparative des forces et des faiblesses de l'UE et de l'OTAN, Puisque s'établit la supposition de la convenance pour les deux de développer des modèles d'intervention compatibles, complémentaires et capables d'établir des mécanismes de renfort mutuel, au bénéfice de la paix et la sécurité internationale.

Mots clés: Union Européenne; OTAN; Politique de Sécurité et de Défense Commune; la sécurité; la gestion des crises; les missions; les opérations; les menaces; les capacités opérationnelles.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CONDICIONANTES DE LAS INTERVENCIONES EXTERIORES DE A UE. III. INTERESES INTERNACIONALES DE LA UE EN MATERIA DE SEGURIDAD. A) Primera fuente: desafíos, amenazas y objetivos estratégicos. B) Segunda fuente: misiones y operaciones PESD. IV. TENDENCIAS POLÍTICAS NACIONALES. A) Austria. B) Finlandia. C) Irlanda. D) Suecia. V. POLÍTICA EUROPEA DE INTERVENCIÓN EXTERIOR. A) Principios de la acción exterior. B) Finalidad de la acción exterior de la Unión y de sus miembros. C) Tipos de misiones de la Unión Europea. VI. LAS CAPACIDADES OPERATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA. VII. LA EXPERIENCIA OPERATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA. VIII. COMPLEMENTARIEDAD DE LOS CONDICIONANTES DE LA UE Y LA OTAN. A) Principios de la UE. B) Zonas de interés. C) Legitimidad del mandato. D) Seguridad energética. E) Proliferación de armas de destrucción masiva. F) Actuación contra el terrorismo. G) Minimización del riesgo. H) Preferencia por las misiones no coercitivas. I) Rango de actuación de las operaciones militares. IX. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA. X. CONCLUSIONES. A) Conclusiones sobre los intereses europeos en materia de seguridad. B) Conclusiones sobre las tendencias políticas nacionales en la participación en intervenciones en el exterior. C) Conclusión sobre la política europea de intervención exterior. D) Conclusión sobre las capacidades y experiencia operativa. E) Conclusión sobre la complementariedad de los condicionantes de la UE y la OTAN.

I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio del poder por parte de la Unión Europea mediante las intervenciones exteriores de seguridad está condicionado por factores de muy diversa naturaleza. Su análisis permite determinar las circunstancias de aplicación de las acciones coercitivas e inductivas que mejor resuelven las dificultades planteadas por tales condicionantes y, de esta manera, establecer las bases que debieran regir este tipo de actuaciones.

En este artículo se emplea el término *intervención exterior* para diferenciarlo del resto de las actividades relacionadas con la seguridad y la defensa lideradas por otras organizaciones internacionales. Aunque la expresión *misión* está fuertemente arraigada como designación genérica, de forma más precisa reciben esta denominación las actuaciones exteriores civiles y las militares no armadas. El concepto *operación*, por su parte, es más adecuado para referirse a las situaciones en que se hace uso de la fuerza. En particular, se denominan operaciones las actuaciones exteriores de la OTAN, y misiones las de la ONU y la OSCE. La UE, por su parte, distingue sistemática y conceptualmente sus misiones civiles de sus operaciones militares.

La conveniencia de que la UE asuma el liderazgo, planeamiento y ejecución de actuaciones integrales en beneficio del enfoque global de la gestión de crisis, refuerza la preferencia por la denominación *intervención*, pues se adapta mejor a este concepto. Por lo tanto, a los efectos del presente artículo se entiende por intervención exterior de la UE todo tipo de actuación desarrollada en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que se base en la proyección de capacidades operativas civiles o militares fuera del territorio de la Unión.

En este campo, los factores que muestran mayor relevancia son los intereses de la Unión en materia de seguridad, las tendencias políticas nacionales, la política de intervención y capacidades de la UE, y su experiencia operativa. Teniendo en cuenta el firme vínculo político y estratégico entre la UE y la OTAN, se hace necesario incorporar elementos comparativos entre las dos organizaciones, pues tal como apunta el Concepto Estratégico de la OTAN 2010, debe presuponerse el interés para ambas de desarrollar modelos de intervención exterior compatibles, complementarios y capaces de establecer mecanismos de refuerzo mutuo, en beneficio de la paz y la seguridad internacional.

II. CONDICIONANTES DE LAS INTERVENCIONES EXTERIORES DE LA UE

Un planteamiento minucioso de la cuestión podría concluir que son múltiples y diversas las circunstancias susceptibles de condicionar el ejercicio del poder de las organizaciones internacionales, incluso cuando, como en este caso, se circunscribe exclusivamente a las intervenciones exteriores. Además de los factores mencionados anteriormente, podría argumentarse la utilidad de incluir otros tan dispares como el contexto geopolítico, el escenario económico, los compromisos internacionales, la configuración social interna, el desarrollo tecnológico, la relación de fuerzas, el nivel de riesgo percibido, las opciones de éxito, etc.

Sin embargo, estos elementos, aun incidiendo de forma manifiesta en las actuaciones exteriores, no son significativos para el diseño de las bases de referencia de un determinado modelo de intervención exterior. Esta afirmación, que pudiera parecer demasiado categórica, se basa en que estos condicionantes no suponen, de facto, una limitación estable en el diseño de modelos generales de intervención exterior. En efecto, la mayor parte de ellos actúan sobre los procesos iniciales de decisión política (intervenir o no y cuándo), mientras que el resto afectan al coste económico o se limitan a determinar la ventaja de empleo de ciertos activos y capacidades.

III. INTERESES INTERNACIONALES DE LA UE EN MATERIA DE SEGURIDAD

Para comprender cómo se interpreta en el seno de la Unión Europea en qué medida la defensa de sus intereses internacionales en materia de seguridad pueden provocar la decisión de realizar una intervención exterior, analizamos y comparamos dos fuentes de distinta naturaleza: los desafíos, amenazas y objetivos estratégicos identificados en la Estrategia Europea de Seguridad (EES), y la experiencia operativa de la Unión en las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa.

A. *Primera fuente: desafíos, amenazas y objetivos estratégicos*

Aunque la EES diferencia desafíos y amenazas, considera que todos ellos afectan en más o menos medida a los intereses de la Unión. Así, los desafíos europeos para alcanzar su objetivo de seguridad son los recursos naturales, la

dependencia energética y las desigualdades sociales. Por otra parte, las amenazas identificadas en la EES son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Dicho de forma concisa, la forma en que los desafíos y amenazas ponen en riesgo los intereses de la Unión es la siguiente:

- *Recursos naturales.* La competencia por estos recursos es un factor potencial generador de conflictos. Para la UE, el calentamiento global agravará la competencia por el agua en las próximas décadas y creará, con toda probabilidad, disturbios y migraciones en diversas regiones (EES, capítulo I).
- *Dependencia energética.* Es un caso particular de los riesgos derivados de la competencia por los recursos naturales. La EES (2003) anticipó la preocupación por crisis como las del gas entre Ucrania y Rusia de 2006 y 2009, que hicieron peligrar el suministro a la UE. En ambas ocasiones se puso de manifiesto la gravedad del riesgo que supone no disponer de una estrategia que minimice la dependencia y asegure el abastecimiento energético básico¹. Esta circunstancia es aún más preocupante si se tiene en cuenta que estas crisis se produjeron sin que mediara intención manifiesta de agresión hacia los intereses europeos, lo que permitió alcanzar soluciones diplomáticas relativamente rápidas.
- *Desigualdades sociales.* La pobreza y la enfermedad generan inseguridad en gran parte del mundo en desarrollo. El fracaso económico suele estar ligado a problemas políticos y a conflictos que provocan situaciones de injusticia y causan frustración y flujos migratorios incontrolados. Dicho de otra manera, «la seguridad es una condición para el desarrollo» y la pobreza es una fuente de conflictos (EES, capítulo I).
- *Terrorismo.* Aunque en la actualidad el terrorismo se caracteriza principalmente por su alcance mundial y su relación con el extremismo religioso violento, las redes terroristas también actúan a nivel local. La política de la UE para la lucha contra el terrorismo internacional no se fundamenta en intervenciones exteriores, sino en actuaciones de índole interna orientadas a lograr la plena cooperación entre las fuerzas de po-

¹ A raíz de la crisis de 2009 la UE decidió construir el gasoducto Nabucco entre el mar Caspio y Europa Central a través de Turquía para diversificar la dependencia del gas ruso. Sin embargo, la percepción del riesgo no ha sido lo suficientemente preocupante como para impedir que el proyecto retrase su iniciación de 2011 a 2013, y el comienzo de las operaciones de 2014 a 2017.

licía, las administraciones aduaneras, los servicios de inmigración y los tribunales de justicia (orden de detención europea, coordinación de las políticas de asilo, controles en las fronteras exteriores de la UE, etc.).

- *Proliferación de armas de destrucción masiva.* La proliferación de armas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas constituye la amenaza potencial más grave contra la seguridad de la UE. Los tratados internacionales, las disposiciones sobre el control de las exportaciones y las actuaciones diplomáticas y militares preventivas han frenado la expansión de este tipo de armas. Sin embargo, el incremento de la letalidad, el desarrollo y expansión de la tecnología de los sistemas de lanzamiento, la cambiante situación estratégica internacional y, sobre todo, la accesibilidad por parte de grupos terroristas a este tipo de agentes, incrementan notablemente la inestabilidad y podrían poner a la UE en situación de grave riesgo.
- *Conflictos regionales.* Los conflictos regionales, además de eliminar vidas, destruir infraestructuras y causar un grave perjuicio económico, constituyen una amenaza añadida para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos. No es extraño que en estos conflictos se radicalicen las posturas enfrentadas, generando grupos extremistas y terroristas cada vez más importantes que acaben provocando la descomposición del Estado y la instauración de la corrupción y la delincuencia organizada. Todo ello provoca situaciones de enquistamiento o de escalada indiscriminada de la violencia que amenazan permanentemente la estabilidad regional. En función de sus intereses geoestratégicos, la UE se ha visto afectada en mayor o menor medida por conflictos regionales en los Balcanes, Georgia, los Grandes Lagos, el Cuerno de África, Libia, etc.
- *Descomposición del Estado.* El colapso de las instituciones del Estado, ya sea como resultado de un conflicto civil o de prácticas de mal gobierno (abuso de poder, debilidad de las instituciones y falta de responsabilidad), corroen los Estados desde dentro, haciendo inviable garantizar la seguridad, las leyes y el derecho a la propiedad. En el plano internacional, la multiplicación de los Estados fracasados debilita la gobernabilidad mundial y aumenta la inestabilidad regional, por lo que constituyen una amenaza para la paz y seguridad, y ponen en peligro el propio sistema internacional. En varias ocasiones, la UE ha sufrido las consecuencias negativas de este fenómeno –con frecuencia asociado

a la delincuencia organizada y al terrorismo— hasta el punto de verse obligada a aplicar acciones coercitivas, bien directamente o con posterioridad a una intervención inicial de la OTAN (Somalia y Kosovo).

- *Delincuencia organizada*. La piratería y el tráfico ilegal transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes y armas representan una amenaza interna a la seguridad de la UE, objetivo preferente de la delincuencia organizada. La lucha de la Unión contra las bandas de delincuentes tiene una doble dimensión, puesto que a la acción policial interna, nacional y comunitaria, une otras actuaciones en el marco de las intervenciones exteriores (Bosnia y Herzegovina, Somalia).

En este punto debe tenerse en cuenta que la Estrategia Europea de Seguridad define tres objetivos estratégicos, el primero de los cuales es precisamente «hacer frente a las amenazas» arriba descritas, al que se añade «crear seguridad en los países vecinos» y «un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz» (EES, apartado II).

La seguridad en los países vecinos no hace sino dar lógica prioridad a los desafíos y amenazas que se sitúen en la periferia de la Unión, es decir, la cercanía geográfica incrementa en cualquier caso el interés de Europa. Se trata de una zona que en los últimos años ha vivido graves crisis internacionales cuya tipología coincide con buena parte de las amenazas antes descritas: seguridad energética (Ucrania), desigualdades sociales (flujos migratorios), conflictos regionales (Balcanes), descomposición del Estado (Kosovo), delincuencia organizada (Bosnia y Herzegovina) y terrorismo. Por otra parte, el multilateralismo eficaz persigue el buen funcionamiento de las instituciones internacionales, muy en particular la ONU, y la promoción de Estados democráticos.

Todo lo anteriormente expuesto permite identificar tres componentes básicos de los intereses internacionales europeos que deberían condicionar, o al menos priorizar, la acción exterior de la UE, incluidas sus misiones y operaciones: desde el punto de vista causal, los desafíos y amenazas ya mencionados; desde el punto de vista geográfico, la localización en la periferia europea; y desde el punto de vista de la legitimidad, el mandato de las NNUU.

B. *Segunda fuente: misiones y operaciones PCSD*

Una vez identificados, desde la perspectiva de los desafíos, amenazas y objetivos estratégicos establecidos en la EES, cuáles son los intereses internacionales de la organización en materia de seguridad, procede analizar, si quiera

brevemente, en qué medida las intervenciones exteriores de la Unión se compatibilizan con tales intereses. Dicho de otra forma, comprobaremos el grado de armonía y coherencia entre la estrategia europea y sus misiones, para lo cual se hacen las siguientes consideraciones.

- Multilateralismo eficaz

La intervención de una fuerza armada en el exterior y el despliegue de expertos militares requieren una base jurídica muy sólida. Por este motivo, y por actuar en línea con lo dispuesto en la EES, las operaciones militares PCSD se orientan a la cooperación con las NNUU (Artemis, EUFOR Chad/RCA) y actúan siempre bajo mandatos establecidos por resoluciones del Consejo de Seguridad (CSNU).

Las misiones civiles de la UE, por su parte, desarrollan actividades de asesoramiento, asistencia, tutoría, adiestramiento, seguimiento y observación, por lo que carecen, excepto en el caso de la EULEX Kosovo, de capacidad ejecutiva. Esta circunstancia ha hecho que, para el establecimiento de una misión civil europea, en la mayoría de los casos haya bastado con obtener una invitación formal de las autoridades locales y la aprobación de las principales partes implicadas, no estimándose necesario actuar bajo mandatos explícitos del Consejo de Seguridad (la serie de misiones EUPOL, EUJUST y EUBAM, así como la AMM, EUPAT, etc.).

Con todo, esta consideración no debe interpretarse como una brecha en la estrategia europea del multilateralismo eficaz, ya que ninguna de sus misiones civiles ha actuado de forma autónoma o en contra de las directrices y mandatos de las Naciones Unidas; muy al contrario, como norma se han establecido mecanismos de coordinación y cooperación entre las dos organizaciones y sobre el terreno.

- Zona de interés de la UE

La distribución geográfica de las 26 intervenciones exteriores de la UE, de las que 12 continúan operativas², es la siguiente: periferia de la UE, es decir, Europa y Mediterráneo, 12 intervenciones, 6 de ellas en curso; resto de África,

² No consideramos a la EUBAM Rafah (Territorios Palestinos) entre las misiones en curso, ya que, formalmente sigue operativa, desde junio de 2007 no realiza actividades al permanecer cerrado el paso fronterizo de Rafah.

11 intervenciones, 5 en curso; Indonesia, 1 misión civil cerrada; e Irak y Afganistán, 2 misiones civiles en curso. Estos datos indican que, desde una perspectiva geopolítica, los intereses exteriores de la UE en materia de seguridad se manifiestan con similar intensidad tanto en su periferia como en el continente africano, afirmación que se fortalece al verificar que ninguna operación militar europea ha desplegado fuera de estas dos zonas. Por lo tanto, la corta pero intensa experiencia de las intervenciones PCSD no se circunscribe exactamente a lo estipulado en la EES, sino que identifica otra importante zona de interés europeo en estrecha relación con las antiguas colonias africanas de naciones con fuerte liderazgo en la UE.

- Tipología de los mandatos

La UE no ha liderado ninguna intervención exterior motivada por los más graves desafíos y amenazas contemplados en la EES, esto es, los recursos naturales, la dependencia energética, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Ha mostrado, sin embargo, mayor interés en enfrentarse a otro tipo de amenazas en situaciones de baja intensidad como los conflictos regionales (Balcanes, África, Oriente Próximo), las desigualdades sociales (África), la delincuencia organizada (B-H, Somalia) y la descomposición del Estado (Somalia).

Por otra parte, la UE manifiesta una mejor disposición hacia el establecimiento de misiones civiles que de operaciones militares³. En particular, la gran mayoría de sus actuaciones se orienten hacia la modernización de las estructuras democráticas de los Estados a través de la reforma de sectores como el penal, judicial y, sobre todo, de la seguridad. Así, 11 de las 16 misiones civiles y 2 de las 7 operaciones militares PCSD han desarrollado importantes actividades de apoyo a la reforma de alguno de estos sectores, con especial dedicación al sector policial. Estas actuaciones no se llevan a cabo, como cabría suponer por lo determinado en la EES, en escenarios de Estados fallidos⁴, sino en contextos de estabilización y desarrollo posteriores a conflictos regionales.

³ Las 16 misiones civiles superan en más del doble a las 7 operaciones militares (no se contabilizan ni la misión cívico-militar de Apoyo a AMIS/AMISOM, ni la EUFOR Libia). La *ratio* aumenta a más del triple si se comparan las misiones en curso, 10 y 3.

⁴ El único caso de actuación europea en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad para hacer frente a las amenazas de un Estado fallido es la EUTM Somalia. EUPOL Afganistán se puso en marcha en un contexto más propio de la estabilización y el desarrollo democrático.

En cuanto a las intervenciones militares, destacan las operaciones de estabilización, las acciones contra la delincuencia organizada y las de apoyo a organizaciones internacionales como las NNUU y la Unión Africana. Todo ello lleva a concluir que, en la mayoría de las ocasiones, las intervenciones PCSD no hacen frente a toda la gama de riesgos y amenazas contemplados en la estrategia europea, sino a los que puedan gestionarse mediante actividades civiles y operaciones de baja intensidad.

IV. TENDENCIAS POLÍTICAS NACIONALES

Entre los miembros de la UE no existe, lógicamente, una absoluta unidad de criterio sobre el peso relativo que las políticas de poder blando y duro deberían tener en las relaciones internacionales. Las tendencias y tradiciones políticas y sociales de cada nación, aun basándose en los mismos principios y valores democráticos occidentales, distan de ser uniformes.

El desarrollo de una acción exterior coherente es uno de los aspectos en los que la UE debe mejorar para poder contribuir a la seguridad internacional en una medida que se corresponda con su potencial. Para ello, debe actuar en dos campos, la convergencia de instrumentos y capacidades de la Unión (programas de asistencia, fondos europeos para el desarrollo, capacidades militares y civiles, etc.), y el desarrollo de esfuerzos diplomáticos, junto con políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente (EES, apartado III).

El hecho de que coexistan en la Unión distintas formas de entender la gestión de crisis obliga, por una parte, a respetar en la medida de lo posible las distintas corrientes de opinión nacionales en las decisiones relacionadas con las intervenciones PCSD, y por la otra, a permitir que las naciones partidarias de acciones más resolutivas tengan opciones de llevar a cabo su política en el seno de una organización como la OTAN. De lo contrario, sería muy difícil compaginar la coherencia de la política de seguridad de la Unión con el incremento de la actividad exterior (otro de los aspectos a mejorar según la EES). Por lo tanto, el límite al ejercicio del poder coercitivo de la UE debería situarse dentro de lo asumible por los miembros con políticas más restrictivas al uso de la fuerza fuera de sus fronteras. En este caso, por *asumible* debe entenderse toda intervención que pueda acordarse haciendo uso de los mecanismos de que se ha dotado la UE para superar este tipo de reservas, es decir, la cooperación estructurada permanente, la cooperación reforzada y la abstención

constructiva. En el resto de las ocasiones los Estados interesados en intervenir deberían involucrar a la OTAN y actuar como aliados o asociados, según el caso, o como miembros de una coalición. Intentemos identificar los límites de lo asumible en la UE.

En principio, los países de la Unión en los que mejor ha arraigado a nivel social y político el concepto de no intervención armada y el fomento decidido de las políticas de *diplomacia blanda*, son los que no pertenecen a la OTAN. Debe entenderse, sin embargo, que el distanciamiento mantenido por estos países respecto de la política exterior de la OTAN, aun siendo significativo en algún caso, no representa una brecha insalvable. Es más, con la lógica excepción de Chipre, los pocos países de la UE que no pertenecen a la OTAN –Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia y Malta– son miembros del Consejo de Asociación Euro-atlántico (EAPC) y de la Asociación para la Paz (APP). Veamos brevemente la situación de cada uno ellos⁵.

A. *Austria*⁶

Desde 1960 Austria ha participado con fuerzas armadas y personal civil en más de 50 misiones y operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria y de socorro ante desastres naturales. En la actualidad, participa de forma significativa en la operación Althea (B-H), en KFOR (Kosovo) y en FNUOS (Altos del Golán). Por lo demás, mantiene una presencia meramente testimonial (menos de diez personas) en otras misiones: ONUVT (Oriente Próximo), EUMM Georgia, UNFICYP (Chipre), ISAF (Afganistán), MINURSO (Sáhara Occidental), EUSEC RD Congo y UNOWA (África Occidental).

Estos datos muestran que la evidente postura activa de Austria hacia las intervenciones exteriores (histórico superior a 90.000 militares y civiles desplegados en misiones), no incluye la participación en operaciones ejecutivas, con excepción de las localizadas en sus proximidades geográficas (Bosnia Herzegovina y Kosovo). Incluso cuando en 2005 reforzó con 93 efectivos su

⁵ Por su escasa relevancia –FAS de 2.000 efectivos– no se hace una valoración de la situación en Malta.

⁶ Datos consultados en julio de 2012 en las páginas web de los Ministerios de Defensa y Exteriores de Austria. <<http://www.bmlv.gv.at/english/introle/introle.shtml>> y <<http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-policy/extra-european-area/asia-pacific-region/afghanistan.html>>.

presencia en Afganistán, lo hizo exclusivamente durante tres meses y como apoyo al proceso electoral. En esta misma línea, Austria decidió participar en la abortada operación de asistencia humanitaria EUFOR Libia, mientras que no lo hizo en la operación militar de la OTAN Unified Protector, desarrollada en el mismo teatro de operaciones. Todo ello constituye la confirmación práctica de lo manifestado por el Ministerio de Defensa en su página web: «*Help abroad: Austrian soldiers contribute to international peacekeeping missions and to humanitarian or disaster relief operations*».

Por lo tanto, parece claro que Austria participará preferentemente en misiones que estén lideradas por la UE o por la ONU y que ejerzan el poder coercitivo de forma muy limitada. La excepción a esta política la constituyen las operaciones desarrolladas en su principal área de interés geopolítico (Balcanes), donde ha participado en operaciones militares lideradas por la OTAN. Por otra parte, esta postura nacional no supone un obstáculo para su apoyo, si bien de forma simbólica, a las operaciones resolutivas de la Alianza.

B. *Finlandia*⁷

Al igual que Austria, Finlandia tiene una larga tradición de participación en la gestión internacional de crisis a través de misiones de mantenimiento de la paz. Desde 1956 ha participado en 26 misiones y en la actualidad tiene fuerzas desplegadas en ISAF y KFOR. Además, mantiene una mínima presencia de analistas, mentores y observadores militares en ONUVT (Oriente Próximo), UNMOGIP (India y Pakistán), EUTM Somalia (Uganda), UNMIL (Liberia), UNMIS (Sudán) y las operaciones Althea (B-H) y Atalanta (Golfo de Adén).

El Acta de Mantenimiento de la Paz⁸ regula las intervenciones exteriores de Finlandia que no apliquen las medidas militares coercitivas comprendidas en los artículos 42 a 51 de la Carta de las NNUU (uso de la fuerza en casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión). En

⁷ Datos consultados en julio de 2012 en la página web del Ministerio de Defensa de Finlandia. <<http://www.defmin.fi/english>>.

⁸ Nombre oficial: Acta sobre la participación de Finlandia en las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 517/84.

este documento no se prevé explícitamente la participación de contingentes finlandeses en operaciones de imposición de la paz, sino en actividades de mantenimiento de la paz, que incluirían la gestión militar de crisis y apoyo a la paz basadas en decisiones de la ONU o la OSCE y que tengan como finalidad la preservación de la paz y la seguridad internacional o la protección de acciones de ayuda humanitaria y de la población civil (Acta 517/84 capítulo 1, sección 1).

Los datos de participación militar en misiones ponen de manifiesto que, a pesar de que la normativa finlandesa solo contempla procedimientos para el despliegue de tropas en misiones de ayuda humanitaria y de mantenimiento de la paz, el principal esfuerzo de sus fuerzas en el exterior se aplica en operaciones de la OTAN con marcado carácter coercitivo (desde el principio ha participado en KFOR e ISAF). De hecho, el *Finnish Security and Defence Policy Report 2009* establece la validez del uso de la fuerza armada para la consecución de objetivos políticos, el impacto positivo de la OTAN para la seguridad y estabilidad internacionales, y la conveniencia de las operaciones de imposición de la paz y de las leyes internacionales⁹. Por lo tanto, no es previsible que Finlandia ponga impedimentos a la participación de miembros de la UE o del EAPC en las intervenciones coercitivas de la OTAN.

C. Irlanda¹⁰

Irlanda es otro ejemplo de compromiso con las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, en las que desde 1958 ha participado de forma ininterrumpida. En la actualidad tiene desplegado un pequeño contingente en la operación Althea (B-H), además de analistas y observadores militares en ONUVT (Oriente Próximo), KFOR (Kosovo), UNIFIL (Líbano), ISAF (Afganistán), EUTM Somalia (Uganda), MINURSO (Sáhara) y MONUC (RD Congo).

La caída del bloque comunista, la creciente importancia de las operaciones de imposición de la paz y el protagonismo de las intervenciones exteriores de la UE y la OTAN, han supuesto un reto al marcado carácter neutral de

⁹ Finnish Security and Defence Policy 2009. Government Report, p.p. 10, 34, 49 92, 95 y 100.

¹⁰ Datos consultados en julio de 2012 en las páginas web del Ministerio de Exteriores y Comercio, y de las FAS irlandesas.
<<http://www.dfa.ie/home/index.aspx?id=2>> y <<http://www.military.ie/overseas/current-missions>>.

Irlanda. Todo ello ha favorecido el nacimiento de organizaciones como PANA (Peace and Neutrality Alliance) que propugnan la implantación de una política de seguridad exterior enmarcada exclusivamente en la OSCE y en una ONU reformada. Esta línea de pensamiento, compartida con algunas agencias de ayuda humanitaria, está en contra de lo que consideran la militarización de la UE y de todo tipo de cooperación con la OTAN o con naciones que dispongan de armas de destrucción masiva. Se propugna que los militares irlandeses solo actúen en el exterior como fuerzas de mantenimiento de la paz bajo mandatos de las NNUU¹¹, por lo que cuestionan las actuaciones irlandesas en Afganistán y Kosovo.

Por su parte, en 2007 el Gobierno creó en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio una Unidad de Resolución de Conflictos (CRU) para mejorar la participación de Irlanda en estas actividades a nivel internacional. El trabajo de la CRU salvaguarda la tradicional visión irlandesa de la neutralidad y, en este sentido, no prevé asumir compromisos de marcado corte coercitivo. De hecho, la propia CRU evita mencionar las actividades de imposición de la paz, no así el resto medidas de consolidación de la paz:

«The work of the Unit builds on Ireland's tradition of UN peacekeeping, our commitment to overseas development aid, our experience of the peace process in Northern Ireland, and our commitment to human rights and the international rule of law. The Unit has focused its activities in the areas of peacemaking, peacebuilding and sharing the lessons of the Northern Ireland peace process»¹².

En definitiva, la sociedad y la política irlandesas tienen muy arraigados los conceptos de neutralidad y compromiso con la paz internacional, basados en la no intervención armada en el exterior. Esta postura minimiza las posibilidades de participación de las FAS de Irlanda en operaciones militares resolutivas y con mandato ejecutivo. Tampoco facilita, aunque no las impida, las intervenciones PCSD que conlleven el uso de la fuerza y la aplicación de otras medidas coercitivas.

¹¹ Objetivos de PANA: <<http://www.pana.ie/aims.html>>.

¹² Declaración tomada en julio de 2012 de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio, <<http://embassyofireland.org.za/home/index.aspx?id=86904>>

D. Suecia¹³

La política de neutralidad mantenida durante los últimos 170 años por Suecia ha propiciado que desde 1814 este país no haya tomado parte en ninguna guerra. Esta postura no ha impedido que, como en los casos anteriores, haya mostrado una actitud muy participativa hacia las misiones de la ONU, y que desde mediados de los noventa persevere en su compromiso con las intervenciones exteriores de la UE y la OTAN. De hecho, Suecia ha participado en todas las misiones civiles y operaciones militares PCSD y coopera cada vez más con la OTAN. En la actualidad, por ejemplo, tiene desplegado un importante contingente en ISAF (Afganistán), donde en 2006 sustituyó al Reino Unido en la jefatura del PRT de Mazar-e-Sharif. Además, ha contribuido de forma más que simbólica a la KFOR (Kosovo) y a la operación Unified Protector (Libia), en la que, de hecho, ha sido la única nación UE no OTAN. Sin embargo, la oposición al gobierno sueco (Partido de Izquierda –*Vänsterpartiet*– y Demócratas Nacionales –*Nationaldemokraterna*–) se ha opuesto en el parlamento a la participación en la operación de la OTAN en Libia. Por último, Suecia participa con una presencia significativa de militares y policías en UNMIL (Liberia).

Las directrices para la política de intervención exterior de Suecia están descritas desde 2008 en la *National strategy for participation in international peace-support and security-building operations* (en adelante, Estrategia Nacional). Su contenido marca con claridad la orientación de este país en relación con el ejercicio del poder coercitivo en las operaciones. En este aspecto es de destacar lo siguiente:

- *Apoyo a la paz*. Este término, utilizado a lo largo de todo el documento, engloba las diferentes medidas establecidas en el *Programa de Paz* de Boutros Ghali¹⁴, es decir, acciones de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, imposición de la paz,

¹³ Datos consultados en julio de 2012 en la página web del Ministerio de Defensa de Suecia. <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2060?setEnableCookies=true>>.

¹⁴ El escenario estratégico surgido tras el fin de la guerra fría obligó a replantear el concepto de misión de paz. Fruto de ello fue el informe titulado «Un programa de paz», que en junio de 1992 presentó el Secretario General de las NNUU, Boutros Ghali, y en el que se incluían las siguientes medidas: diplomacia preventiva (*conflict prevention*), medidas de establecimiento de la paz (*peacemaking*), operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), medidas de imposición de la paz (*peace enforcement*), medidas de consolidación de la paz (*peace building*) y ayuda humanitaria (*humanitarian operation*).

consolidación de la paz y ayuda humanitaria. Por lo tanto, mediante el empleo del concepto *apoyo a la paz*, Suecia contempla la posibilidad de participar en operaciones coercitivas de imposición.

- *Uso de la fuerza*. Incidiendo en el punto anterior, la Estrategia Nacional hace numerosas referencias al uso de la fuerza: «The principal task of the Armed Forces is the capability to engage in armed combat» (aptdo 4.4.), «A military peace-support operation can use force» (1.5.), «... Swedish participation in... peace-enforcing operations» (1.5.), etc.
- *Organizaciones internacionales*. La Estrategia Nacional considera que la pertenencia de Suecia a la UE y la ONU, así como la cooperación con la OTAN, son factores clave en la política nacional exterior, de seguridad y defensa. Así queda de manifiesto en varias ocasiones: «Swedish membership of the European Union and the United Nations is a key factor in the country's foreign, security and defence policy. Close cooperation with the defence alliance NATO is another key element» (1.2.), «Swedish operations will essentially take place in the framework of the UN, the EU, NATO and the OSCE. (1.3. y 1.4.)», etc.
- *Cooperación con la OTAN*. Por lo que se refiere en particular a la cooperación con la OTAN, la Estrategia Nacional es muy precisa al manifestar la gran importancia que tiene para Suecia: «It is in the interests of Sweden to continue to try to extend the scope of this cooperation. As far as Sweden is concerned, the possibility of participating in NATO-led crisis management operations is a key element in cooperation», «Sweden needs cooperation with NATO in order to be able to meet its need to develop capability to take part in international peace-support activity, regardless of whether this takes place under NATO, UN or EU command». (2.3.).
- *Mandato de NNUU*. La Estrategia Nacional determina de forma taxativa la necesidad de una resolución del CSNU previa a la participación sueca en cualquier misión: «A clear mandate under international law is essential for Swedish participation in peace-support operations. This also applies to guidelines on the use of force». «The principal requirement is that Swedish participation in peace-support operations will be based on a mandate from the Security Council» (1.5.). La única excepción a este requerimiento son las situaciones en las que el Consejo de Seguridad no sea capaz de actuar a tiempo para evitar todo tipo de delitos de lesa humanidad: «situations in which the Security Council

is unable to prevent genocide, crimes against humanity, war crimes, ethnic cleansing or other large-scale abuse, including systematic rape of women and exploitation of children in armed conflicts... In acute situations, when the Security Council fails to bear its responsibility, Sweden must carefully consider what can nevertheless be done to alleviate human suffering» (1.5.).

Por todo lo anterior puede concluirse que Suecia no pondrá inconvenientes, más bien al contrario, al despliegue de todo tipo de misiones y operaciones internacionales de la UE y de la OTAN, incluidas las que hagan un uso determinante de acciones coercitivas, siempre que estas intervenciones estén respaldadas por un mandato del CSNU, o al menos se realicen por expresa petición de las autoridades locales y el resto de las partes relevantes.

V. POLÍTICA EUROPEA DE INTERVENCIÓN EXTERIOR

La política exterior europea en materia de seguridad, es decir, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y las capacidades operativas constituyen los dos principales instrumentos con los que se ha dotado la Unión Europea para llevar a cabo sus intervenciones exteriores civiles y militares. La PCSD contiene los elementos básicos de lo que se podría denominar política europea de intervención exterior, subordinados a determinados preceptos generales establecidos en la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) y en la acción exterior de la Unión. Tanto los elementos básicos como los preceptos generales han sido adoptados en función de los intereses internacionales de la UE, lo que les confiere cierto carácter de estabilidad –sobre todo a los preceptos generales– y en definitiva constituyen uno de los principales factores que determinan el ejercicio del poder duro en las intervenciones exteriores de la Unión. A continuación se tratan los preceptos y elementos de mayor relevancia para la política europea de intervención exterior.

A. *Principios de la acción exterior de la Unión*

Toda la acción de la Unión, y por lo tanto sus misiones y operaciones, se basarán y fomentarán los principios de democracia, Estado de Derecho, derechos humanos, libertades fundamentales, dignidad humana, igualdad, solidaridad y, en definitiva, en los principios de la Carta de las NNUU y del

Derecho internacional (Tratado de la Unión Europea, TUE art. 21.1). Por lo tanto, para la defensa de sus intereses mediante el ejercicio del poder duro la UE establece un límite general definido por el respeto a dichos principios. Es más, fuera del ámbito de sus intereses podrá impulsar actividades inductivas para fomentar tales principios e incluso coercitivas en las situaciones más graves.

B. *Finalidad de la acción exterior de la Unión y de sus misiones*

Los límites de la acción exterior de la Unión definidos por sus principios se refuerzan y amplían en la determinación de su finalidad: defensa de sus valores, intereses, seguridad, independencia e integridad; consolidación de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; mantenimiento de la paz, prevención de los conflictos y fortalecimiento de la seguridad internacional; apoyo al desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza; fomento de la integración económica mundial; protección del medio ambiente; ayuda en situaciones de catástrofe natural o de origen humano; y promoción de la cooperación multilateral y la buena gobernanza mundial (TUE art. 21.2).

Por lo que respecta a la finalidad de las misiones, como parte integrante de la acción exterior, el TUE especifica que el empleo de las capacidades operativas de la Unión en las intervenciones fuera de su territorio tiene como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (TUE art. 42.1). Llama la atención que el Tratado no mencione en este apartado las operaciones humanitarias, fundamentales en la mayoría de actividades de ayuda en situaciones de catástrofe. Tampoco incluye entre las finalidades de las misiones PCSD la defensa de los valores, intereses, seguridad, independencia e integridad de la Unión, a pesar de estar contemplada en el art. 21.2 y de que, en principio, dicha defensa podría apoyarse en una intervención exterior.

El detallado desglose de finalidades de la acción exterior de la Unión recae en la defensa de sus principios e intereses vistos anteriormente. Por otra parte, cuando el TUE hace mención a la finalidad en el ámbito de la seguridad internacional, emplea términos blandos e inductivos (mantenimiento de la paz, prevención de conflictos, fortalecimiento de la seguridad y ayuda humanitaria), evitando los de tipo coercitivo (imposición de la paz, o incluso

el término genérico de apoyo a la paz¹⁵). Sin embargo, se trata solo de una apariencia. En efecto, en 1970 la resolución 2735 (XXV) de la Asamblea General de las NNUU determinaba cuáles son las medidas de fortalecimiento de la seguridad internacional, entre las que figuran «reprimir los actos de agresión» (art. 8) e «imponer las medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII de la Carta» (art. 9)¹⁶. Por lo tanto, no cabe duda de que la finalidad de la acción exterior de la Unión ampara la posibilidad de llevar a cabo intervenciones de todo tipo, incluidas las inductivas y coercitivas.

C. *Tipos de misiones de la Unión Europea*

Las misiones de la UE podrán desarrollar actividades de desarme, misiones humanitarias y de rescate, de asesoramiento y asistencia militar, de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, misiones con fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización, pudiendo todas ellas contribuir a la lucha contra el terrorismo (TUE art. 43.1). En comparación con las clásicas misiones Petersberg (1992), este listado añade las actividades de desarme, las operaciones de estabilización y el apoyo a la lucha contra el terrorismo, si bien se echa de menos una mención explícita de las misiones de reforma del sector de la seguridad, tal y como se proponía en la Estrategia Europea de Seguridad.

Una vez más, la UE evita emplear la terminología que la ONU aplica a las operaciones militares de acentuado carácter coercitivo, es decir, las operaciones de imposición de la paz. En esta ocasión el término preferido es el de *restablecimiento de la paz* asociado al empleo de fuerzas de combate. En cualquier caso, la reiterada elusión en la normativa comunitaria de seguridad de un vocabulario preciso, parece estar orientada a remarcar la preferencia de la UE por la llamada diplomacia blanda, pero dejando al mismo tiempo abierta la opción de la participación y liderazgo europeo en todo tipo de operaciones. Esta salvedad parece estar en línea con la tendencia según la cual el empleo de la diplomacia blanda como única vía aceptable para hacer

¹⁵ Como se vio al tratar el caso de Suecia, el término *apoyo a la paz* engloba todas las actividades, inductivas y coercitivas del programa de paz de Boutros Ghali.

¹⁶ Capítulo VII de la Carta: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

frente a situaciones de abuso de los derechos humanos está perdiendo prestigio.

En este sentido, el informe anual 2011 de Human Rights Watch considera que el diálogo y la cooperación son una excelente opción a aplicar con los gobiernos con voluntad de cambio, pero que con demasiada frecuencia se convierte en una excusa para no hacer nada en relación con los gobiernos represivos. En la introducción al informe el Director Ejecutivo de HRW, Kenneth Roth, hace un duro reproche a la falta de acciones resolutivas en favor de los derechos humanos y considera que los diálogos constructivos de la UE se encuentran entre los ejemplos más notorios de esta tendencia global (HRW World Report 2011, pp. 1 a 22).

VI. LAS CAPACIDADES OPERATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los factores más determinantes de las opciones de intervención exterior es, sin duda, el grado de disponibilidad de capacidades operativas. Consciente de ello, la UE está realizando un importante esfuerzo en el desarrollo de capacidades civiles y militares proporcionadas por los Estados miembros, además de contar con las posibilidades que le aporta la OTAN a través de los acuerdos Berlín Plus.

Los objetivos de capacidad civil y militar de la UE con horizonte en 2010 siguieron procesos paralelos definidos con el Objetivo Principal 2010 (militar) y el Objetivo Principal Civil 2010. Sin embargo, ya antes de alcanzar estos objetivos, los programas de capacidades de la UE se orientaron a la identificación de capacidades de doble uso civil y militar. Se pretendía dotar de un enfoque global a la gestión de crisis, teniendo en consideración todos sus aspectos y fomentando sinergias entre las facetas civil y militar del desarrollo de capacidades. Con esta idea se llevaron a cabo múltiples acciones, entre las que destacan la creación de la Dirección General de Planeamiento y Gestión de Crisis como único órgano de planeamiento político-estratégico y la elaboración del plan de acción del Consejo denominado *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Way ahead* (doc. 17285/10).

El plan de acción contempla actuaciones a corto, medio y largo plazo, y prevé la necesidad de desarrollar capacidades de doble uso en las áreas de asistencia sanitaria, apoyo logístico, transporte estratégico y táctico, sistemas de

información y comunicaciones, seguridad y protección de la fuerza, lecciones aprendidas, adiestramiento, información e inteligencia.

En definitiva, la UE ha unificado los procesos de desarrollo de capacidades operativas civiles y militares, priorizando las de doble uso. Esto, por una parte, facilita la aplicación de un enfoque global a la gestión de crisis, permitiendo desplegar bajo una dirección única misiones multidisciplinares, más operativas y mejor adaptadas a las características propias de cada conflicto. Por otra parte, la apuesta por las capacidades de doble uso puede limitar en cierta medida el desarrollo de las específicamente civiles o militares. En cualquier caso, las peculiaridades de la UE y su plan de acción de adquisición de capacidades, la sitúan en una posición privilegiada para la aplicación de un enfoque integral a la gestión de crisis respecto de otras organizaciones funcionales de naturaleza militar o civil.

VII. LA EXPERIENCIA OPERATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

La experiencia operativa de la UE es lo suficientemente amplia y dilatada en el tiempo como para proporcionar una imagen más o menos consistente de las preferencias y prevenciones de la organización en relación con las misiones y operaciones PCSD. A continuación, se apuntan las principales tendencias manifestadas en los escenarios de crisis en los que ha participado la UE como organización.

Bajo nivel de riesgo. La UE parece haber renunciado a llevar a cabo actuaciones exteriores de riesgo. Sus misiones civiles evitan los escenarios conflictivos, y cuando lo hacen, despliegan personal policial o militar no uniformado al amparo de operaciones militares de la OTAN. En cuanto a las operaciones militares, aunque cabría esperar que se desarrollasen en entornos más conflictivos, incluso hostiles, lo cierto es que también se han caracterizado por una marcada primacía de la protección de la fuerza sobre cualquier otra consideración estratégica. Esta política solo puede ser atribuible a la propia organización, ya que la práctica totalidad de los miembros de la UE han participado en operaciones de mayor riesgo lideradas por la OTAN (Afganistán) o por los EEUU (Irak).

Falta de enfoque integral. Con mucha frecuencia la UE ha desplegado misiones civiles y operaciones militares en el mismo territorio, simultánea o sucesivamente, no siendo extraña la coincidencia de dos y hasta tres inter-

venciones con mandatos diferenciados y cadenas de mando paralelas (República Democrática del Congo). Esta no es la mejor forma de gestionar situaciones de crisis con un enfoque global, más bien al contrario. Sin embargo, la evolución en el desarrollo de capacidades operativas permite vislumbrar un importante cambio en la manera de concebir, dirigir y ejecutar las actuaciones PCSD.

Preferencia por las misiones civiles. La UE tiene mejor disposición para el establecimiento de misiones civiles que de operaciones militares. Estas últimas requieren un alto grado de liderazgo, consenso y compromiso político, además de caracterizarse por su elevado coste, complejidad de planeamiento y ejecución, y por la posibilidad de sufrir bajas. Por otra parte, las misiones civiles demandan la disponibilidad de personal experto en una gran variedad de campos, entre los que destacan la administración pública, judicatura, fiscalía, policía, enseñanza, prisiones, fronteras, logística y comunicaciones. La UE, además de contar con tales expertos y de mantener un plan de desarrollo de capacidades operativas civiles, dispone del conocimiento, la experiencia y, sobre todo, la voluntad política para distinguirse por su contribución a la seguridad internacional en este campo. Por todo lo anterior, y porque los Estados miembros mantienen la opción de actuar en el marco de la OTAN, las misiones civiles PCSD han tenido un desarrollo mayor que el de las operaciones militares.

Misiones civiles de larga duración. La UE mantiene una presencia civil en la práctica totalidad de los escenarios en los que ha desplegado una misión, mientras que presenta mucha mayor determinación para cerrar sus operaciones militares. Este fenómeno es difícilmente atribuible a defectos en el planeamiento de una adecuada estrategia de salida solo para las misiones civiles, puesto que un mismo órgano, el Comité Político y de Seguridad, ejerce en ambos casos el control político y la dirección estratégica. Por lo tanto, la permanencia de las misiones civiles obedecería a la voluntad política de mantener la visibilidad de la acción exterior europea en una determinada región o, visto desde otro punto de vista, la UE tiende a involucrarse en misiones civiles allá donde le interese mantener una presencia de larga duración. Por el contrario, con demasiada frecuencia las operaciones militares PCSD han sido forzadas por algunas potencias europeas en función de sus intereses nacionales, lo que ha reducido su duración al mínimo indispensable para cumplir con los compromisos internos de la Unión (operación Artemis en RD Congo, EUFOR Chad/RCA).

VIII. COMPLEMENTARIEDAD DE LOS CONDICIONANTES
DE LA UE Y LA OTAN

Son numerosos los documentos de la UE y la OTAN que apuntan la conveniencia de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. El Tratado de la UE especifica que la PCSD no interfiere en los compromisos de sus miembros en el marco de la OTAN (TUE art. 42.2 y 42.7). Más concreta se muestra la Estrategia Europea de Seguridad: recuerda el papel desempeñado por la Alianza en la integración y seguridad europeas (introducción); manifiesta la importancia que tuvo la cooperación con la OTAN para crear seguridad en los Balcanes (aptdo II); identifica a las relaciones transatlánticas como uno de los elementos centrales del sistema internacional (aptdo II); y reconoce que los «dispositivos permanentes UE-OTAN... refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis» (aptdo III).

En cuanto al punto de vista de la OTAN, el Concepto Estratégico 2010 (NSC2010) es determinante al incluir a la UE y a las NNUU como los más importantes socios internacionales de la Alianza, con los que trabajará más estrechamente en la prevención de crisis, gestión de conflictos y estabilización de situaciones postconflicto (prefacio). Por lo demás, el NSC2010 insiste en la importancia del vínculo transatlántico (párrafo 3) y en mantener una política de puertas abiertas a las democracias europeas (párrafo 27). Pero sobre todo, reconoce a la UE como socio estratégico indispensable de la OTAN y manifiesta que ambas organizaciones deberían desempeñar un papel complementario y de refuerzo mutuo en apoyo de la paz y seguridad internacional. Para ello se compromete a fortalecer la asociación estratégica con la Unión, mejorando la cooperación en las operaciones y en el desarrollo de capacidades, y ampliando las consultas políticas (párrafo 32).

En esta línea de pensamiento, la obtención de sinergias a través de la cooperación y del desarrollo de modelos de intervención compatibles y complementarios, beneficiaría a las dos organizaciones, a sus Estados miembros y, en general, a la comunidad internacional. De hecho, la experiencia indica que, además de lo previsto por los acuerdos Berlín Plus¹⁷, con frecuencia se

¹⁷ Berlín Plus es la forma abreviada con la que se denomina a un conjunto de acuerdos alcanzados entre la OTAN y la UE, adoptados mediante un Canje de Notas entre el SG/AR UE y el SG

producen situaciones de estrecha relación. Misiones lideradas por la UE y la OTAN han coincidido con distintos mandatos en los mismos teatros de operaciones (Somalia, Índico, Afganistán), o por el contrario, se han relevado mediante transferencia de autoridad del mismo mandato (Macedonia, Bosnia y Herzegovina). Por otra parte, las dos organizaciones han compartido reservas estratégicas y operacionales, llegando a establecer mecanismos de refuerzo mutuo entre EUFOR y KFOR en los Balcanes.

En este orden de cosas, resulta esencial comprobar que la OTAN y la UE no comparten las mismas limitaciones y condicionantes en el ejercicio de sus intervenciones exteriores. En términos generales, la Alianza ha demostrado tener mejor disposición para liderar el tipo de operaciones militares que no parecen ser del interés de la PCSD, estando en condiciones de contribuir a la seguridad internacional cubriendo las actuales carencias de la UE. Esta, a su vez, se ha convertido en un actor de primer orden en la gestión de crisis por medios no coercitivos, aportando a las misiones de carácter civil activos críticos inexistentes o insuficientes en otras organizaciones. A continuación se detalla la situación de la OTAN en relación con los condicionantes de la UE en sus actuaciones exteriores.

A. *Principios de la UE*

El respeto, promoción y defensa de los principios de la UE es el más inamovible y elemental de los condicionantes de las misiones PCSD. La sociedad europea nunca aceptaría que la Unión dejase abierta, siquiera remotamente, la posibilidad de que ninguna de las actividades de su acción exterior se desarrollase fuera del marco establecido por estos principios. Por otra parte, se trata de un condicionante relativo, puesto que en realidad no limita la tipología, zona geográfica y motivación de las intervenciones.

Por lo que respecta a la OTAN, a pesar de ser una organización de naturaleza muy diferente a la UE, proclama y defiende los mismos principios. Así, el Tratado del Atlántico Norte es categórico su declaración inicial:

OTAN, fechadas el 17 de marzo de 2003 y conocidas como *Framework Agreement*. Estos acuerdos son consecuencia de la cumbre de la OTAN de Washington 1999 y del Consejo de Europa de Niza 2000, y constituyen la base de la cooperación entre las dos organizaciones en el ámbito de la gestión de crisis. Con ellos se permite a la UE hacer uso de activos y capacidades militares de la OTAN en beneficio de sus operaciones.

«Las partes de este tratado reafirman su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los Gobiernos. Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley». En una formulación más acorde con las tendencias actuales, el NSC2010 incluye de forma explícita los derechos humanos entre los principios de la Alianza, considerados universales e inalterables: «... committed to the principles of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law. The Alliance is firmly committed to the purposes and principles of the Charter of the United Nations...»¹⁸

B. Zona de interés

El área geográfica de despliegue de las intervenciones PCSD se ha localizado mayoritariamente en la periferia de la UE y en ciertos territorios de las antiguas colonias africanas. Esta política es coherente con los objetivos estratégicos de la Unión (EES) y con los intereses nacionales de sus más destacados miembros.

La OTAN, por su parte, también considera, sin concretar límites geográficos, que la inestabilidad y los conflictos más allá de sus fronteras pueden amenazar directamente su seguridad (NSC2010, párrafo 11). Además, el concepto estratégico incluye continuas referencias al mundo en su totalidad, llegando a manifestar la posibilidad de lanzar operaciones en cualquier lugar en cooperación con las NNUU¹⁹.

¹⁸ NSC2010, párrafo 2. En el último párrafo (38) a estos mismos principios se le denomina *valores*, finalizando el documento estratégico de la siguiente forma: «These values and objectives are universal and perpetual, and we are determined to defend them through unity, solidarity, strength and resolve.»

¹⁹ NSC2010, párrafo 8: «Many regions and countries around the world are witnessing the acquisition of substantial, modern military capabilities with consequences for international stability and Euro-Atlantic security...»; párrafo 9: «The proliferation of nuclear weapons... threatens incalculable consequences for global stability...»; párrafo 13: «as a larger share of world consumption is transported across the globe, energy supplies are increasingly exposed to disruption»; párrafo 26: «We are resolved to seek a safer world for all and to create the conditions for a world without nuclear weapons»; párrafo 28: «The promotion of Euro-Atlantic security is best assured... with countries and organizations around the globe»; párrafo 30: «develop political dialogue and practical cooperation... across the globe»; párrafo 31: «Cooperation between

En cuanto a la distribución geográfica de sus operaciones, al igual que las misiones PCSD, la Alianza ha tenido una presencia destacada en la zona periférica de la UE (Balcanes, Mediterráneo y Libia). Sin embargo, sus actuaciones en el resto de África han sido más restringidas y condicionadas a circunstancias muy concretas. Así, el apoyo a las misiones AMIS y AMISOM es consecuencia de la notoria falta de capacidades de transporte aéreo estratégico de la UA, y la operación Ocean Shield en el Golfo de Adén, además de contribuir al esfuerzo de la comunidad internacional contra la piratería, no es ajena a su proximidad estratégica a los teatros y escenarios circundantes al Mar de Arabia. Por lo demás, la OTAN mantiene su principal esfuerzo militar en Afganistán y fue la única organización capaz de lanzar con rapidez la operación de ayuda tras el terremoto de Pakistán, ambos fuera de la zona de interés de la UE.

C. *Legitimidad del mandato*

La posición de la UE es concluyente al basar la legitimidad de las operaciones militares PCSD en un mandato explícito del CSNU, mientras que admite que las misiones civiles puedan activarse después de la expresa autorización de las principales partes implicadas, entre las que siempre se incluye a las autoridades locales. Esta postura, de marcado carácter garantista, tiene su mejor acomodo en las intervenciones exteriores no ejecutivas, pero puede invalidar opciones de actuación coercitivas en situaciones críticas en las que no se dé el consenso necesario entre los países con derecho a veto en el CSNU, tal como sucedió en Kosovo en 1999.

En cuanto a la OTAN se refiere, aunque también se adhiere a los «propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas», en la práctica mantiene una postura menos sujeta a las decisiones del Consejo de Seguridad. Así, ante el desastre humanitario de Kosovo y la imposibilidad de acordar una resolución ejecutiva del CSNU, la OTAN desencadenó, sin mandato de la ONU, la operación Allied Force contra la República Federal de Yugoslavia. Por otra parte, la operación Active Endeavour, consecuencia de la invocación por pri-

NATO and the United Nations continues to make a substantial contribution to security in operations around the world»; y párrafo 38: «to preserve its effectiveness as the globe's most successful political-military Alliance».

mera vez del art. 5 del Tratado de Washington, se apoya directamente, según la postura oficial de la Alianza, en las resoluciones del CSNU contra amenazas a la paz y la seguridad internacional causadas por actos terroristas. Sin embargo, en el momento de lanzarse la operación, ninguna resolución del Consejo autorizaba de forma explícita esta operación naval en el Mediterráneo²⁰. Más recientemente, la operación Unified Protector de la OTAN en Libia ha ejecutado muchas acciones militares que responden a una interpretación cuanto menos laxa de la RCSNU 1973 (2011)²¹.

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto que las mismas naciones que se muestran categóricamente contrarias a que la UE lidere una intervención manifiestamente coercitiva sin el preceptivo mandato del CSNU, pueden llegar a mantener una postura política más pragmática, por no decir la contraria, en el seno de la OTAN. Para ello solo hace falta que se den ciertas condiciones o circunstancias, normalmente relacionadas con la protección de los derechos humanos o la lucha contra el terrorismo internacional.

D. Seguridad energética

Garantizar el suministro de energía no es una tarea de índole típicamente militar, pero tiene una faceta de seguridad innegable. La UE, como se ha visto anteriormente, ha gestionado mediante actuaciones inductivas y diplomáticas las crisis relacionadas con una de sus principales amenazas, la dependencia energética.

Para la OTAN, la seguridad energética también es un reto esencial, cuyo éxito depende, en buena medida, del mantenimiento operativo de las rutas de comunicación, transporte y tránsito, especialmente ahora que los suministros se encuentran más expuestos a sufrir interdicciones (NSC2010, párrafo 13).

²⁰ La RCSNU 1373 (2001), de 28 de septiembre, en relación con «la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales», pone de relieve de forma muy genérica «la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas... para reforzar la respuesta internacional a este reto y amenazas graves a la seguridad internacional» (art. 4).

²¹ La RCSNU 1973 (2011) autoriza la puesta en práctica de medidas conducentes a la protección de los civiles, el establecimiento de una zona de prohibición de vuelos, el embargo de armas y la congelación de activos libios. En numerosas ocasiones la OTAN ha justificado como necesario para la protección de civiles acciones como por ejemplo, el bombardeo de residencias de Gadafi e instalaciones de la televisión estatal libia, con el resultado de muertos no combatientes.

En este sentido, la estrategia de la OTAN busca ampliar sus capacidades para proteger las infraestructuras y rutas de tránsito críticas, así como establecer consultas entre los aliados sobre la base de evaluaciones estratégicas y planes de contingencia (NSC2010, párrafo 19). Sin embargo, varios motivos hacen que este mandato diste mucho de ser factible y que los aliados estén abordando el asunto con mucha prudencia²².

El primer motivo es la divergencia de intereses nacionales en una materia que se considera una cuestión económica interna sobre la que muchos países no debaten en foros internacionales²³. Un segundo motivo es la cuestión rusa y su posición clave en el suministro energético europeo. Los diferentes grados de dependencia energética del suministro ruso han hecho que los aliados, en ocasiones, mantengan posturas distintas en relación con las políticas exterior, energética y de seguridad de Rusia, lo que finalmente provoca incertidumbre sobre la conveniencia de entablar un debate, probablemente estéril, al respecto. Por otra parte, la aportación de la OTAN a la seguridad energética debería limitarse a complementar la actuación de otros actores internacionales más relevantes en la materia: la UE, la OCDE, la Agencia Internacional de la Energía e incluso el sector privado. El último motivo de la prudencia de la Alianza es su carácter de organización de defensa. A este respecto, los aliados son reacios a una implicación demasiado notoria de la OTAN en un asunto de naturaleza principalmente económica²⁴.

La dimensión militar del problema energético se ha materializado, sin embargo, en las operaciones aliadas en el Índico y en la operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo, que como la propia OTAN considera, garantiza la libre circulación de los recursos energéticos y la protección de los mismos frente a todo tipo de amenazas²⁵.

²² En referencia al establecimiento de nuevas capacidades, en agosto de 2010 la OTAN creó en el Estado Mayor Internacional la División *Emerging Security Challenges Division* (ESCD), encargada de proporcionar análisis estratégicos que permitan gestionar una respuesta coordinada ante las nuevas amenazas y retos no tradicionales, entre los que se incluyen el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la ciberdefensa y la seguridad energética.

²³ Este problema también se produce en el seno de la UE, a pesar de ser una organización con un componente político y económico mucho más acusado que el de la OTAN. La política energética de la Comisión no ha impedido que los países miembros sigan gestionando individualmente sus suministros de energía.

²⁴ RÜHLE, M., «La OTAN y la seguridad energética». *Revista de la OTAN* (2011). <http://www.nato.int/docu/review/2011/Climate-Action/Energy_Security/ES/index.htm>.

²⁵ NATO's role in energy security: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49208.htm>

Por lo tanto, los intereses nacionales y las limitaciones estructurales de la Alianza han dificultado el desarrollo sistemático de una política aliada de seguridad energética. Con todo, la OTAN ha desarrollado tres líneas de actuación que fundamentan su estrategia en esta materia y que se adaptan a sus capacidades específicas. La primera línea es el intercambio de información e inteligencia entre los aliados, con los países socios y con el sector privado, con especial atención a las infraestructuras energéticas, las rutas de transporte, las amenazas terroristas y el suministro de combustible para las operaciones. La segunda es el fomento de la estabilidad –mediante procesos de reforma centrados en el diálogo político y la cooperación militar– en los países socios de Europa, el Cáucaso, Asia Central, Oriente Medio y la región del Golfo. Por último, la tercera línea de actuación consiste en ayudar a los países aliados en la protección de infraestructuras energéticas esenciales y en la supervisión de rutas marítimas y aguas territoriales, además de poner a su disposición las capacidades de planeamiento de emergencias civiles de la OTAN en los desastres provocados por el hombre, como los vertidos de petróleo²⁶.

Como conclusión, puede afirmarse que la seguridad energética es un motivo de preocupación tanto para la UE como para la OTAN, si bien esta última ha desarrollado una estrategia más elaborada para garantizar el suministro, integrando actuaciones que abarcan desde el diálogo y el asesoramiento, hasta las operaciones militares de protección de infraestructuras y rutas, pasando por el intercambio de información e inteligencia. En consecuencia, se podría considerar que la OTAN, también en este campo, es la organización que mejor complementa, mediante acciones coercitivas, las actuaciones preferentemente diplomáticas e inductivas de la UE.

Sin embargo, este juicio debe ser matizado. Las operaciones aliadas con evidentes implicaciones en la seguridad energética (Mediterráneo, Índico, Libia) siempre han tenido como base jurídica mandatos que destacaban otro tipo de justificaciones más acordes con la corrección política en el ámbito internacional. Así, se ha preferido poner el acento en la protección de la población civil o en lucha contra el terrorismo y la piratería. Esta particularidad consistente en evitar reconocer que la causa de una acción exterior coercitiva

²⁶ RÜHLE, M., «La OTAN y la seguridad energética». *Revista de la OTAN* (2011). <http://www.nato.int/docu/review/2011/Climate-Action/Energy_Security/ES/index.htm>.

o inductiva esté relacionada con la seguridad energética no es privativa de la OTAN, tal y como puede deducirse de las actuaciones de la UE en Georgia o de la coalición liderada por EEUU en las dos guerras del Golfo.

E. Proliferación de armas de destrucción masiva

La UE no ha liderado ningún tipo de intervención exterior, siquiera preventiva, como consecuencia de las crisis asociadas a la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento. Tampoco ha desarrollado políticas y estrategias comunes ante las amenazas relacionadas con este problema, uno de los más graves a los que se enfrentan las sociedades occidentales. Sin embargo, ha llevado a cabo diversas actuaciones de diplomacia blanda y poder de inducción que, por su fuerte interrelación con la lucha contra el terrorismo, se especifican más adelante en el apartado dedicado a esta amenaza.

La OTAN, por su parte, ha venido manifestando de forma ininterrumpida su preocupación con la existencia de armas de destrucción masiva y, en consecuencia, ha mostrado mayor dinamismo y resolución a este respecto. Así, se ha dotado de capacidades, políticas y estrategias específicas para hacer frente a los graves retos de la proliferación. Entre las capacidades pretéritas y actuales destacan, además de la División ESCD (2010), otras de la importancia de: el Grupo de Defensa de Alto Nivel sobre Proliferación (DGP, Cuartel General de la OTAN), centrado en las capacidades militares; el Grupo Político-Militar de Alto Nivel sobre Proliferación (SGP, Cuartel General de la OTAN), orientado hacia la dimensión política y diplomática; el Comité Conjunto sobre Proliferación (JCP), órgano asesor de alto nivel sobre los aspectos político-militares y de defensa; el Centro de Armas de Destrucción Masiva (WMDC, Cuartel General de la OTAN, 2000) como apoyo a la Iniciativa de Armas de destrucción Masiva (Cumbre de Washington, abril de 1999); el Batallón Multinacional de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (Liberec, República Checa, diciembre de 2003); el Centro de Excelencia de Defensa Conjunta Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (JCBRN Defence COE, República Checa, noviembre de 2007), cuyo cometido es formar y ayudar a crear nuevas estrategias y conceptos para la Alianza; y el Comité sobre Proliferación (CP, junio de 2010) que sustituyó y se hizo cargo de las funciones del DGP, el SGP y el JPC.

Por lo que respecta a las políticas y estrategias de la Alianza, además de lo especificado en el NSC2010, sobresalen documentos de alto nivel como el Marco Político de la Alianza sobre la proliferación de armas de destrucción masiva²⁷ (1994), la Iniciativa de Armas de Destrucción Masiva²⁸ (1999) y la política para la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y la defensa contra esas amenazas (2009). En general, estos documentos se caracterizan por aportar un grado de concreción que sobrepasa lo acostumbrado por otras organizaciones al tratar temas tan delicados. Como ejemplo, el Marco Político hace mención expresa al incumplimiento de los tratados internacionales por parte de Corea del Norte e Irak, y a las medidas políticas y de defensa que desarrollan la posición de la OTAN en materia de proliferación.

A pesar de todos estos avances, la OTAN sigue sin resolver la cuestión sobre su papel dentro de los esfuerzos internacionales para combatir la proliferación. El análisis de los documentos que definen las políticas de la Alianza pone de manifiesto que el equilibrio entre la dimensión político-diplomática y la de defensa dentro de la lucha contra la proliferación constituye a menudo un objetivo en sí mismo. Sin embargo, entre los aliados se está imponiendo la tesis de que el ámbito militar es donde la OTAN puede aportar un componente único e irremplazable a la arquitectura institucional internacional que deba hacer frente a las amenazas de la proliferación. Según esta línea de pensamiento, las actividades políticas, diplomáticas, de asociación y colaboración de la OTAN en el marco de la lucha contra la proliferación tienen sus limitaciones y sus retos, muy en particular si se comparan con las posibilidades de otras organizaciones como la ONU y la UE²⁹.

F. *Actuación contra el terrorismo*

La UE fundamenta la lucha contra el terrorismo internacional en actuaciones internas de muy variada naturaleza –policial, judicial, aduanera, de inteligencia– sin que hasta el momento haya mostrado interés en liderar ningún tipo de intervención con tal fin fuera de sus fronteras. Esto no significa

²⁷ Aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores en el Consejo Atlántico de Estambul en junio de 1994 con el título de *Alliance policy framework on proliferation of weapons of mass destruction*.

²⁸ Aprobada en la Cumbre de Washington de 1999.

²⁹ TERZUOLO, E. R., «Lucha contra la proliferación de WMD». *Revista de la OTAN* (2005). <<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/spanish/art3.html>>.

que la UE no lleve a cabo en este campo actuaciones enmarcadas en su acción exterior, sino que todas ellas tienen un marcado carácter de poder blando e inductivo. El exhaustivo informe que en 2010 presentó a la Asamblea el Secretario General Ban Ki-moon sobre la Estrategia Global de las NNUU contra el terrorismo (doc. A/64/818) abunda en ejemplos ilustrativos:

- Colaboración de la OMS con la UE para fortalecer la gestión de los riesgos biológicos y las prácticas de laboratorio a fin de ofrecer protección frente ellos (p. 14 / párr. 62).
- Numerosas actividades de colaboración entre el UNICRI (Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia) y la Comisión Europea, como proyecto sobre las consecuencias actuales y futuras para la seguridad de los avances en biotecnología (p. 14 / párr. 64), el sistema de gestión de conocimientos en materia de prevención del tráfico de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares en el sureste de Europa y el Cáucaso (p. 24 / párr. 108), la iniciativa EU-SEC llevada a cabo en Europa con la cooperación de la EUROPOL (p. 26 / párr. 116), etc.
- Reuniones promovidas por la UE o alguno de sus miembros en el marco de la Alianza de Civilizaciones, como la reunión ministerial (Austria, diciembre de 2008) «sobre el establecimiento de asociaciones entre Europa y el mundo árabe mediante el diálogo» y el consiguiente proyecto denominado «Mujeres y diálogo, empoderamiento y consolidación» (p. 43 / párr. 7).
- Financiación europea de programas en terceros países, como el del Centro de Yakarta de cooperación en materia de aplicación de la ley. Este organismo regional se estableció como una «medida estratégica encaminada a crear capacidad en los países de la región para combatir el terrorismo» (p. 66 / párr. 21).
- Acuerdos marco de asociación y cooperación, como el suscrito con Indonesia, «que incluye la posibilidad de cooperar en la lucha contra el terrorismo mediante el fomento de la capacidad, el intercambio de información y el diálogo en materia de políticas» (p. 69 / párr. B.27.o).
- Acuerdos con organismos regionales, como el suscrito por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) con la UE relativo a la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transnacional y las amenazas no tradicionales contra la seguridad (p. 90 / párr. 1).

La OTAN, sin embargo, ha sido más proclive a interpretar un papel complementario al de la UE, es decir, ha dejado en manos de los aliados la responsabilidad de actuar en sus respectivos territorios, mientras que simultáneamente ha liderado operaciones militares contra el terrorismo internacional. Son los casos de la operación Active Endeavour y de ISAF; la primera, lanzada para garantizar una presencia disuasoria que protegiera el tráfico civil en el Mediterráneo occidental contra una amenaza terrorista; la segunda, con el objetivo parcial de prevenir la reconstrucción de un santuario terrorista de Al Qaeda en Afganistán.

Lo anterior no descarta, más bien refuerza, la postura de la OTAN sobre que la lucha contra el terrorismo necesite de un enfoque multifacético, internacional y de colaboración, y que se alinee con cuanto establece la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo (Asamblea General, 2006) y la Resolución del CSNU 1373 (2001). En este sentido, las operaciones militares deben entenderse como el complemento de las actividades de promoción del diálogo y la cooperación en sus propios foros, estructuras y marcos de asociación. Ejemplos de estas actividades y marcos de asociación son el plan de acción contra el terrorismo acordado por el Consejo de la Asociación Euroatlántica³⁰, los mecanismos de intercambio de información con los asociados de la APP, el Consejo OTAN-Rusia, las Comisiones de la OTAN con Ucrania y con Georgia y las asociaciones con Australia, Nueva Zelanda, Japón y la República de Corea.

Además de las operaciones militares, la Alianza está inmersa en otro tipo de actividades en el contexto de la defensa, centradas principalmente en el desarrollo de capacidades específicas, entre las que destacan el Centro de Excelencia para la Defensa contra el Terrorismo (COE-DAT, Turquía, junio de 2005), y los programas y proyectos de nuevas tecnologías para la protección de tropas, personal civil e infraestructuras.

G. *Minimización del riesgo*

Las intervenciones exteriores PCSD tratan de evitar los teatros de operaciones complicados en los que la previsión en el número de bajas propias, colaterales y enemigas sea difícil de asumir por la opinión pública. Las misio-

³⁰ El plan fue aprobado en la Cumbre de la OTAN de Praga 2002. Se centra en la cooperación práctica en el intercambio de información, el planeamiento para la gestión de emergencias civiles y el control de fronteras.

nes civiles han tendido a eludir los escenarios conflictivos, mientras que en las operaciones militares, aunque habitualmente actúan en teatros más complejos, ha prevalecido el criterio de protección de la fuerza sobre otras consideraciones estratégicas. Estas limitaciones no son exclusivas de la UE, pues es normal que las organizaciones internacionales tengan muy presente este factor al plantearse la posibilidad de participar en una misión fuera de su territorio. Entre los variados motivos que propician esta política de intervención destaca la creciente importancia que la opinión pública occidental otorga al coste humano de las operaciones, tal como manifestó el profesor John Mueller al tratar el asunto del llamado síndrome de Irak: «*as casualties mount, support decreases*»³¹.

Esta política, sin embargo, se manifiesta de forma más acusada en la UE que en la OTAN y que en las coaliciones ad-hoc lideradas por los EEUU, probablemente debido a dos circunstancias determinantes. En primer lugar, a la visión que los miembros de la Unión, no solo los considerados neutrales, tienen de los diferentes papeles que deben desempeñar la UE y la Alianza en el contexto internacional. Y en segundo lugar, a la fuerte determinación política mostrada por EEUU en su liderazgo de la Alianza, capaz de lograr el respaldo y la participación de la gran mayoría de los miembros de la UE en operaciones militares aliadas de alto riesgo.

H. *Preferencia por las misiones no coercitivas*

La Alianza Atlántica dispone de mejor disposición y mayor capacidad operativa que la UE para realizar acciones coercitivas y ejecutar mandatos ejecutivos. Por su parte, la UE muestra una alta capacidad y gran experiencia en las misiones basadas en actividades inductivas, con la única excepción de las operaciones desarrolladas en su área de interés en el continente africano, donde ha liderado intervenciones coercitivas de marcado protagonismo francés (operación Artemis, EUFOR Chad/RCA).

Al igual que en las operaciones con elevado número de bajas, la política de intervención y los propios hechos han revelado que los miembros de la UE prefieren dejar en manos de la OTAN las misiones de naturaleza coercitiva y, en su caso, adquirir compromisos de participación y apoyo con la Alianza. Es muy probable que esta situación sea consecuencia de que, aunque no se debe

³¹ MUELLER, J., «The Iraq syndrome», *Foreign Affairs* (noviembre-diciembre 2005). <<http://www.foreignaffairs.com/articles/61196/john-mueller/the-iraq-syndrome>>.

identificar indefectiblemente las operaciones de riesgo con las coercitivas y ejecutivas, lo cierto es que la seguridad suele disminuir en la misma medida en que aumenta la carga de imposición y las partes afectadas.

I. *Rango de actuación de las operaciones militares*

Las intervenciones exteriores PCSD contribuyen a la seguridad internacional mediante la gestión de crisis en escenarios de baja intensidad, otorgando mayor protagonismo a las misiones civiles y orientando su esfuerzo hacia la modernización de las estructuras democráticas de los Estados en situaciones de postconflicto. Entre las operaciones militares, menos numerosas y duraderas, destacan las de estabilización, las de apoyo a organizaciones internacionales y regionales, y las acciones contra la delincuencia organizada. En su conjunto, las misiones de la UE reflejan la preponderancia que en la organización tienen la diplomacia preventiva, el diálogo constructivo y la cooperación. De hecho, aunque la normativa europea prevé la posibilidad de llevar a cabo acciones de todo tipo –de atracción, inductivas y coercitivas– presta escasa atención a detallar las condiciones para el empleo de la fuerza.

En la práctica, las intervenciones militares PCSD han restringido el rango de actuación a las operaciones de corta duración y baja intensidad, reduciendo al máximo las operaciones disuasorias y, sobre todo, las de combate. Estos condicionantes no permiten a la UE hacer frente a los más graves riesgos y amenazas contemplados en la estrategia europea –dependencia energética, terrorismo y proliferación– en las situaciones que requieran el uso resolutivo, intensivo y sostenible de la fuerza armada.

La OTAN, cuyo potencial y experiencia para desarrollar misiones civiles no son comparables con los de las de la UE, posee sin embargo, una capacidad única en la esfera internacional para la gestión de conflictos de media y alta intensidad. Además, en los Balcanes y en Libia ha demostrado tener una excelente disposición política para emplear su potencial en beneficio de la comunidad internacional y muy especialmente de los intereses de la UE.

IX. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA

Muchas son las fortalezas y potencialidades de la UE en el campo de la seguridad internacional y, más concretamente, en el de las intervenciones exteriores. Su capacidad de influencia internacional y potencial económico,

así como su propia naturaleza como asociación, en el que la política exterior y de seguridad constituye solo una parte, aunque fundamental, de sus actividades, le confieren indudables ventajas para la gestión integral de las situaciones de crisis. En particular, las intervenciones PCSD pueden beneficiarse, entre otras, de las siguientes fortalezas de la UE:

- Entre los objetivos básicos de la UE se encuentra el de contribuir a la paz y la seguridad internacionales (TUE, art. 3.5). Esta es la más elemental de las fortalezas de la Unión, pues pone de manifiesto el firme compromiso de la organización para mantener una posición activa y resolutive en este campo.
- En coherencia con el compromiso del punto anterior, la UE está inmersa en un proceso de construcción de una política de seguridad propia estructurada desde los puntos de vista institucional, organizativo y normativo. Se articula mediante la Acción Exterior de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común, y la Política Común de Seguridad y Defensa.
- Desde 2011, la UE ha integrado en un único proceso el desarrollo de las capacidades operativas civiles y militares, prestando especial atención a las capacidades de doble uso.
- En el ámbito de las capacidades civiles, imprescindibles para conseguir un enfoque integral de la gestión de crisis, la UE es la organización que posee las capacidades críticas necesarias para hacer frente a cualquier tipo de contingencia. Esta circunstancia sitúa a la Unión en la mejor disposición para liderar una misión civil o para hacerse cargo del componente civil de una intervención integral.
- El grado de desarrollo de las capacidades militares es suficiente para ejecutar de forma sostenida operaciones de baja intensidad y para cumplir mandatos no ejecutivos. Junto con el resto de capacidades operativas, permiten a la UE liderar todos los componentes de una intervención exterior de carácter integral, siempre que el componente militar no requiera aplicar esfuerzos de mayor intensidad.

Por lo que respecta a las debilidades de la UE en el liderazgo y ejecución de misiones exteriores, sus principales dificultades vienen determinadas por la negativa de sus miembros a que la Unión se ponga al frente de misiones de marcada naturaleza coercitiva y, en consecuencia, por el reducido desarrollo de capacidades militares propias. Como se ha visto con anterioridad, la OTAN está en condiciones de suplir las limitaciones europeas en materia de

defensa, con independencia de que la PCSD proporcione a la UE un medio para contribuir, asumiendo mayores responsabilidades, al fortalecimiento del vínculo trasatlántico y a la seguridad común e internacional. Dicho de otra manera, la Unión y la Alianza se encuentran en condiciones de beneficiarse mutuamente mediante el desarrollo de políticas de seguridad y defensa coordinadas que, cuanto menos, prevean el refuerzo recíproco y minimicen costosas duplicidades.

X. CONCLUSIONES

El análisis de los factores condicionantes de las intervenciones exteriores de seguridad de la UE permite establecer, como conclusión general, las posibilidades y limitaciones de la UE en el ejercicio del poder duro en beneficio de la seguridad internacional. Teniendo presente el potencial derivado de la complementariedad UE-OTAN, estas conclusiones podrían servir de base para el desarrollo de un modelo europeo de intervención exterior factible y deseable.

A. *Conclusión sobre los intereses europeos en materia de seguridad*

El marco conceptual de los riesgos, amenazas y objetivos estratégicos, corregido y ampliado por la realidad de las misiones y operaciones PCSD, permite identificar con cierta precisión los intereses reales en materia de seguridad capaces de ocasionar una intervención exterior de la UE. Desde un punto de vista geográfico, las *zonas de interés* preferente de la UE se limitan, en primer lugar, a su periferia, pero también a los territorios de las antiguas colonias africanas de sus miembros. La Unión se verá, por tanto, afectada por cualquier situación potencial de crisis en una de estas zonas, muy particularmente por las siguientes:

- Las desigualdades sociales susceptibles de generar flujos migratorios incontrolados o situaciones de crisis extrema.
- Los conflictos regionales en general, pero en especial los que puedan sufrir un proceso de radicalización que conduzca a la escalada de la violencia y a la formación de grupos extremistas y terroristas.
- Los Estados fallidos incapaces de controlar actividades de delincuencia organizada en contra de intereses económicos europeos.

Por último, cabe destacar que, además de la delimitación geográfica de las zonas de interés, el análisis de los intereses de la Unión permite identificar otros tres factores condicionantes de las intervenciones europeas:

- La legitimidad basada en mandatos de la ONU o en la expresa aprobación de las autoridades locales.
- La preferencia por actuaciones de poder inductivo en los casos de amenazas relacionadas con la proliferación y la dependencia energética.
- La ejecución de acciones coercitivas contra el terrorismo únicamente dentro del territorio de la unión.

B. *Conclusión sobre las tendencias políticas nacionales en la participación en intervenciones en el exterior*

Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia han pertenecido al movimiento de los países no alineados y consideran que la neutralidad es un elemento central de su acción exterior. Sin embargo, como el resto de la sociedad occidental, entienden que la actuación contra las amenazas a la seguridad internacional surgidas tras la caída del muro de Berlín requiere acciones de cooperación multilateral y, en ocasiones, una presencia militar activa en el exterior. De hecho, en la actualidad no se concibe la aplicación de una política de estricta neutralidad ante situaciones de extrema pobreza, terrorismo internacional y violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

El concepto de neutralidad ha ido evolucionando, no siempre de forma paralela y armonizada, en la clase política y en la sociedad de estos países. Como se ha apuntado, en Irlanda existe una mayor resistencia social a modificar el modelo de intervención exterior de sus fuerzas armadas, mientras que en Austria, Finlandia y, sobre todo, Suecia son más proclives a participar en misiones y operaciones con mandato ejecutivo, incluso en cooperación con la OTAN. En cualquier caso, todos ellos han ido modificando, en mayor o menor medida, su estatus de seguridad, de manera que podría afirmarse que la *neutralidad* en Suecia es un concepto de naturaleza principalmente ideológica y, en el otro extremo, en Irlanda es más instrumental³².

³² Irlanda emplea el término *military neutrality*; Austria y Finlandia cambiaron la definición de sus estatus de seguridad de *neutrality* al de *non-alignment*; Finlandia y Suecia abandonaron el término *neutrality policy*.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los casos, la pertenencia de estas cuatro naciones a la EAPC y la APP no representa un hito en el proceso de integración en la OTAN, sino que refleja una relación estable como socios de la Alianza³³. Esta situación, que plasma una solución de compromiso a medio camino entre los criterios políticos y la opinión popular en relación con la acción exterior, permite al mismo tiempo compartir esfuerzos con una organización con la que se comparten principios y valores³⁴.

Para terminar, el análisis de la actuación y los criterios de los llamados *países neutrales* de la UE en relación con las intervenciones exteriores pone de manifiesto determinados condicionantes potenciales sobre las intervenciones PCSD:

- Las misiones PCSD deben sustentarse sobre el principio de legitimidad, basada en un mandato de la ONU o en la expresa aprobación de las partes involucradas en la crisis. Este factor condicionante se ve reforzado al haber sido ya identificado en el análisis de los intereses de la Unión. No es esta una cuestión tan obvia como pudiera parecer en principio, pues la mayoría de los miembros de la UE han participado en operaciones militares que no contaron ni con la autorización del CSNU, ni mucho menos con la aprobación de las partes (operación Allied Force de la OTAN en Kosovo o la operación *Iraqi Freedom* de una coalición internacional liderada por EEUU en Irak).
- La política y los hechos avalan la idea de que, como norma general, los miembros de la UE no son partidarios de que la Unión lidere inter-

³³ La pertenencia a la EAPC y la APP está perdiendo importancia estratégica para los países europeos debido a su ampliación fuera del entorno geográfico de Europa. Esto ha provocado que en ocasiones se planteen otras opciones de relación, incluida la incorporación a la Alianza como miembro de pleno derecho. Al respecto existen estudios como el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia «*effects of Finland's possible NATO membership*», embajador Antti Sierla, 21 de diciembre de 2007: <<http://www.finlandnato.org/public/download.aspx?ID=26424&GUID=%7BDE78551A-B95A-471B-9018-1469DA535ED9%7D>>.

³⁴ Según una encuesta de la Junta Nacional de Defensa Psicológica elaborada por George Stutz en 2004 el 67% de los suecos quieren que Suecia mantenga su política de no alineamiento, mientras que el 17% apoyan la pertenencia a la OTAN (Styrelsen för Psykologiskt Försvar: *Opinion 2004*, p. 79 y 124). Por lo que respecta a Finlandia, según datos aportados por Juho Rahkonen, solo el 25% de la población apoya la incorporación a la OTAN, mientras que el porcentaje asciende al 56% entre los partidarios de participar en operaciones de gestión de crisis lideradas por la Alianza, e incluso al 67% entre los que están de acuerdo con la pertenencia a la APP (*Public opinion, journalism and the question of Finland's membership of NATO*, pp. 88 y 89).

venciones coercitivas, sobre todo, fuera de su área de interés. Por otra parte, la mayoría de ellos no tiene inconveniente, más bien al contrario, en participar en todo tipo de operaciones militares lideradas por la OTAN.

- La política de estricta neutralidad militar irlandesa no parece tener efectos significativos en la estrategia europea de intervención exterior.

C. *Conclusión sobre la política europea de intervención exterior*

Las intervenciones exteriores de la UE deben ajustarse a ciertos criterios determinados por la PCSD, la PESC y la Acción Exterior de la Unión, siendo los más significativos a los efectos de este trabajo, los siguientes:

- Respeto, promoción y defensa de los principios de la UE, que no son sino los de la sociedad occidental y que incluyen, entre otros, los principios de las NNUU³⁵. Este criterio no solo delimita el marco de actuación de las misiones PCSD, sino que puede justificar la intervención europea en los casos más graves.
- El mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos, el fortalecimiento de la seguridad, la ayuda humanitaria y la defensa de los valores, intereses, seguridad, independencia e integridad de la Unión, son las principales causas para el lanzamiento de una intervención exterior europea.
- Preferencia por las misiones fundamentadas en la diplomacia preventiva, el diálogo constructivo y la cooperación. El rango de las intervenciones PCSD abarca todas las opciones previstas en el Programa de Paz de Boutros Ghali, en el TUE y en la EES. Por lo tanto, en función del mandato, pueden aplicar una amplia variedad de actividades de atracción, inductivas y coercitivas. Sin embargo, la normativa europea en materia de seguridad detalla los tipos de misiones no coercitivas, mientras que evita manifestar de forma explícita la posibilidad del uso de la fuerza armada, que queda enmascarada por el uso de términos ambiguos o genéricos.

³⁵ Los principios de las NNUU se detallan en la Carta, Capítulo I, art. 2.

D. *Conclusión sobre las capacidades y experiencia operativa*

El tipo y disponibilidad de las capacidades operativas de la UE y el modo en el que se han empleado, muestran un conjunto de posibilidades, tendencias, preferencias y prevenciones que no deben obviarse como condicionantes en el desarrollo futuro de las misiones y operaciones PCSD:

- Las capacidades operativas de la Unión le permiten aplicar un enfoque global a la gestión de crisis y la hacen especialmente apta para asumir el componente civil de las intervenciones exteriores de la comunidad internacional.
- La UE puede concebir, planear, dirigir y ejecutar misiones exteriores integrales (cívico-militares), aunque condicionadas a las limitaciones que sus capacidades confieren al componente militar de la misión.
- Las intervenciones PCSD, en general, evitan los escenarios más conflictivos y de alto riesgo, es decir, aquellos en los que se prevea un elevado número de bajas por la dificultad para garantizar la protección del contingente propio o para prevenir las llamadas bajas colaterales.
- Las operaciones militares PCSD restringen su rango de actuación en función de la duración prevista y del tipo de mandato. Se prefieren las operaciones de corta duración y baja intensidad (reconstrucción, asistencia militar y ayuda humanitaria). Se intentan eludir, por el contrario, las operaciones disuasorias y de combate, y en el caso de tener que realizarlas, se activan mecanismos para reducir su impacto³⁶.

E. *Conclusión sobre la complementariedad de los condicionantes de la UE y la OTAN*

El estudio comparativo de los factores condicionantes del ejercicio del poder por parte de la UE y de la OTAN lleva a concluir que, en términos generales, ambas organizaciones disponen de un potencial sinérgico extraordinario, que de ser aprovechado, permitiría compensar sus limitaciones y potenciar sus capacidades. En particular, se destacan los siguientes aspectos:

³⁶ Los mecanismos empleados hasta el momento han sido: acortar el mandato, operar fuera del escenario de riesgo (EUTM Somalia), desplegar una fuerza militar abrumadoramente superior a la del adversario (operación Atalanta), lanzar la operación con el problema de la seguridad ya resuelto (operación Althea), o asignar a una única nación la responsabilidad principal de la misión (operación Artemis).

- Con independencia de las diferentes formulaciones, debidas a la distancia temporal en la redacción y a los distintos objetivos de cada organización, los principios de la UE y la OTAN son los mismos, pues no son sino los de la sociedad occidental a la que pertenecen todos sus miembros. Por lo tanto, desde este punto de vista, las intervenciones exteriores europeas y aliadas comparten el mismo marco general de actuación, que por otra parte, no debe entenderse como una limitación, sino como la constatación de la existencia de unos principios rectores en el modo de proceder de ambas organizaciones.
- En términos geográficos, la OTAN aplica una política de intervención exterior más global que la de la UE, si bien la Unión muestra mayor inclinación a liderar misiones en el África subsahariana. Por otra parte, ambas organizaciones comparten un alto grado de interés por la gestión de situaciones de crisis en la zona periférica europea y mediterránea. En cualquier caso, ambas pueden obtener importantes sinergias basadas en la complementariedad de sus zonas de interés preferente.
- Las operaciones de la OTAN Allied Force, Active Endeavour y Unified Protector demuestran que, dentro de los límites marcados por los principios e intereses de las dos organizaciones, la Alianza proporciona una opción de empleo complementaria a la de la UE en relación con la legitimidad de sus actuaciones en base a resoluciones del CSNU.
- La OTAN dispone de la estructura, la estrategia y la capacidad necesarias para complementar, mediante acciones coercitivas, las actuaciones inductivas y diplomáticas de la UE en relación con los problemas derivados de la escasez de recursos naturales y la consiguiente dependencia energética. Sin embargo, la voluntad política de ejercer el poder duro de la Alianza en estas circunstancias se verá condicionada por la existencia de otras motivaciones que, cuanto menos, refuercen la necesidad del uso de la fuerza.
- Aunque resulte lógico considerar que las capacidades militares de la Alianza representan el elemento fundamental y distintivo de su contribución a la lucha contra las amenazas asociadas a las armas de destrucción masiva, sigue pendiente el establecimiento de una estrategia común respecto a las condiciones para el uso preventivo de la fuerza ante estas amenazas.
- La OTAN está en condiciones de complementar las actividades de la UE en la lucha contra el terrorismo internacional, aportando capaci-

dades militares y la voluntad política para emplearlas en el contexto de legitimidad establecido por las NNUU. Esta circunstancia permitirá a la UE dedicarse de lleno a sus actividades de índole interna y a las de cooperación y diálogo internacional, estas últimas en colaboración con otras organizaciones internacionales, regionales y especializadas pertinentes, entre ellas, la propia OTAN.

- Las diferentes políticas de intervención exterior, refrendadas por la experiencia operativa en Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Afganistán y Libia, permiten afirmar que la OTAN complementa a la UE haciéndose cargo de las operaciones que por su nivel de riesgo o expectativas de bajas no sean asumibles por esta última, permitiendo al mismo tiempo la participación de todos sus miembros, ya sea en calidad de aliados o de asociados a la Alianza.
- Por lo que respecta a las misiones coercitivas, también la OTAN complementa a la UE en condiciones similares a las de las operaciones de alto riesgo.
- Las limitaciones operativas de la UE pueden ser subsanadas en gran medida por la acción de la OTAN, aunque su apoyo y cooperación quede, muy probablemente, condicionado a aplicarse en teatros de operaciones de influencia euroatlántica.