

La Estrategia Europea de Seguridad desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados

Jesús A. Núñez Villaverde

04

Cuadernos del iecah

Edición: Fernando García Calero

Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Madrid, 2006

© IECAH

Derechos de reproducción prohibidos. Las solicitudes deben ser dirigidas al IECAH.

ÍNDICE

Presentación	5
1. Introducción	7
2. Rasgos del entorno de seguridad internacional	8
3. La Unión Europea como actor de seguridad	12
4. Percepción de desajuste de agendas	15
5. La <i>Estrategia Europea de Seguridad y la protección de civiles sometidos al conflicto</i>	17
A- Introducción	17
B- El contexto de seguridad: desafíos mundiales y principales amenazas	18
• B-1- Desafíos mundiales	18
• B-2- Principales amenazas	19
C- Objetivos estratégicos	20
• C-1- Hacer frente a las amenazas	20
• C-2- Crear seguridad en los países vecinos	21
• C-3- Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz	21
D- Implicaciones estratégicas	22
• D-1- Más activos	22
• D-2- Más capaces	23
• D-3- Más coherentes	25
• D-4- Colaborar con nuestros socios	25
6. Conclusiones y recomendaciones	25

Presentación

Desde su creación en el año 2000 el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) ha venido realizando diversas tareas de investigación, formación, difusión y asesoría en el campo de la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos. En este marco se ha llevado a cabo, por iniciativa de **Intermón Oxfam**, un análisis sobre la protección de la población civil sometida a situaciones de violencia desde la perspectiva de la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en diciembre de 2003.

El presente **Cuaderno del IECAH**, que hace el número 4 de la serie iniciada en 2006, es el resultado de dicha investigación. En esencia, pretende explorar en qué medida la apuesta de la Unión Europea por convertirse en un actor relevante a nivel internacional -desde su formulación de “potencia civil con capacidades militares al servicio de la gestión y prevención de conflictos”- contempla la asistencia y protección de los actores no combatientes como una prioridad. Desde la óptica de la seguridad humana -centrada fundamentalmente en garantizar el bienestar y la seguridad de cada ser humano, como un paradigma que pretende sustituir al tradicionalmente focalizado en los intereses del Estado- es vital considerar la protección de la población civil en cualquier contexto de violencia, sea con ocasión de conflictos interestatales o, tal como ocurre hoy con mayor frecuencia, en los intraestatales. En este caso, se trataba de estudiar cómo la Unión Europea recogía este tema y, al mismo tiempo, apuntar sugerencias que puedan servir de manera más eficaz a una mejor y mayor protección.

Interesa destacar que, aunque el texto que ahora se da a conocer fue elaborado a mediados de 2005, la evolución tanto de los conflictos como de la propia Unión Europea, así como la aprobación en el marco de la ONU del principio de “responsabilidad de proteger”, no hacen más que confirmar la importancia del tema y la necesidad de que la UE -en su proceso de construcción de una verdadera política exterior, de seguridad y defensa- asuma la protección de civiles como una tarea principal en su acción exterior.

Sólo nos queda agradecer muy sinceramente a **Intermón Oxfam** su confianza en la capacidad del IECAH para aportar elementos de análisis que puedan alimentar un debate que está aún lejos de agotarse y, de igual modo, su aprobación a la publicación de este texto. En todo caso, sólo su autor es responsable de las opiniones vertidas en el mismo.

Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos
Codirectores del IECAH
Madrid, enero de 2007

La *Estrategia Europea de Seguridad* desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados

Jesús A. Núñez Villaverde

1. Introducción

El dominio que actualmente ejerce sobre la agenda de seguridad internacional la mal llamada “guerra contra el terror” está provocando efectos perniciosos tanto en el enfoque de las respuestas a las amenazas y riesgos que penden sobre nosotros, como en la manera en la que actores tan relevantes como la Unión Europea (UE) contemplan su propio papel en este campo. Por un lado, tiende a olvidarse que junto a la amenaza real del terrorismo internacional existen otros riesgos no menos preocupantes, que no están siendo atendidos suficientemente. Al mismo tiempo, se consolida un discurso interesado en hacer pasar por terrorismo lo que, en realidad, tiene motivaciones y consecuencias muy distintas.

Se percibe, asimismo, una excesiva concentración en la apuesta por los medios militares como princi-

pales instrumentos para hacer frente al peligro que este fenómeno supone, en un proceso que, crecientemente, tensiona en exceso el siempre precario marco de derechos y libertades individuales y colectivos. Además, las consideraciones de seguridad militar parecen imponerse a cualquier otra, sin detenerse en los efectos que esta orientación reactiva puede suponer para la vida de muchos seres humanos no combatientes, sometidos a presiones y violaciones de sus derechos fundamentales.

Desde la perspectiva de la protección de civiles en situación de conflicto emerge –a partir de los negativos rasgos definitorios de las respuestas que van articulando los principales actores mundiales, con Estados Unidos a la cabeza– la necesidad de encarar el análisis de lo que la UE plantea en el terreno de la seguridad internacional. Para ello, contamos con la *Estrategia Europea de Seguridad (EES)*¹, con

¹ Definida en el texto aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003, bajo el título “Una Europa segura en un mundo mejor”.

otras referencias recogidas en diversos documentos oficiales² y con los diversos artículos que el *Tratado de Constitución Europea*, actualmente en proceso de ratificación por parte de sus veinticinco miembros, dedica a estas materias³. Por otro lado, y como contrapunto referencial en el texto que aquí se presenta, disponemos del informe elaborado por Oxfam Internacional en 2003, *Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*.

A partir de esas referencias básicas, el objetivo principal del presente Cuaderno es definir cómo debe desarrollarse la EES para garantizar la protección de civiles en situaciones de conflicto. De ese objetivo central se derivan otros que giran en torno al estudio de las repercusiones que puede tener la EES en esta área y las posibles fricciones entre la agenda de seguridad europea y la de desarrollo. Complementariamente, se pretende, asimismo, llamar la atención sobre la urgente necesidad de evitar que la UE se encamine, ahora que está conformando su propia política de seguridad y defensa, por sendas que contravengan su propia declaración de intenciones, de convertirse en una potencia civil con capacidades militares y de apostar principalmente por la prevención de conflictos y la gestión de crisis. En no pocas ocasiones sus actos, en un seguidismo excesivamente alineado con quienes prefieren reaccionar por la fuerza a esforzarse en evitar el estallido de la violencia, parecen contradecir su vocación de llegar a convertirse en un influyente *poder tranquilo* (denominado también ocasiones como *poder blando*), bien equipado con instrumentos políticos, económicos y diplomáticos para frenar los conflictos y para garantizar la defensa de los civiles atrapados en ellos.

Para ello, se ha optado por seguir una estructura que parte de un somero ejercicio de identificación de

los principales rasgos que definen el actual entorno de la seguridad internacional y la posición y actitudes de la UE en ese campo. La percepción inicial de que existe una significativa posibilidad de que la agenda trazada por la Unión en estas materias –en su proceso para convertirse en un actor relevante en el ámbito de la política exterior, de seguridad y defensa– pueda chocar, o al menos no tomar suficientemente en consideración, las necesidades de protección de los civiles sometidos a diferentes situaciones de conflicto, conduce a un análisis de los documentos ya citados previamente para tratar de conocer lo que los Veinticinco se proponen, en qué medida sus orientaciones pueden crear mayores problemas a los actores no combatientes y qué debería hacerse para corregir el rumbo, allí donde se detecten desviaciones que aumenten el riesgo para la población civil.

Necesariamente, el informe incluye una serie de conclusiones y recomendaciones, que puedan servir como apuntes para una toma de conciencia sobre los problemas a resolver y para una labor posterior de desarrollo de líneas de acción que conciencien a los distintos actores implicados en la necesidad de evitar que la seguridad de los Estados se siga construyendo, con demasiada frecuencia, a costa de la inseguridad de los seres humanos.

2. Rasgos del entorno de seguridad internacional

Tras la tensión acumulada durante la larga etapa de la Guerra Fría, con el permanente temor al desencadenamiento del horror nuclear, los años noventa del pasado siglo supusieron inicialmente un alivio que llevó a pensar, tal vez prematuramente, que el horror de la guerra y el sufrimiento humano asocia-

² Que van desde el *Headline Goal* establecido en el Consejo Europeo de Helsinki (10/11-12-99) hasta las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2004, sobre el *Civilian Headline Goal*; pasando por el acuerdo *Berlín Plus* (en efecto desde el 17-3-03). En esa misma línea hay que destacar la Conferencia de Compromisos sobre Capacidades (20/21-11-00), la Conferencia de Mejora de Capacidades (19-11-01), la Declaración de Capacidades Militares de la UE (22-11-04), así como las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2004, en el que se adoptó un nuevo *Headline Goal* para 2010 (reformando el definido inicialmente para 2003).

³ Especialmente en su Parte III, De las Políticas y Funcionamiento de la Unión; Título V, Acción Exterior de la Unión; Capítulo II, Política Exterior y de Seguridad Común.

do a ella podían darse por superados. En los primeros años de la década se abrió una ventana de oportunidad que nos permitió, aunque sólo fuera por un instante, entrever la seguridad de otra manera. El ejercicio de definición de los riesgos a la seguridad internacional (el mismo abandono del concepto de amenaza hay que entenderlo como una muestra más de esa reducción de la tensión) llevó al convencimiento de que junto al terrorismo internacional y la proliferación de las armas de destrucción masiva, resultaba no menos importante considerar los desafíos que planteaban la pobreza, la exclusión, el deterioro medioambiental, las pandemias, el colapso de los Estados frágiles o los flujos descontrolados de población.

En esencia, este esfuerzo por actualizar el diagnóstico de los principales problemas que afectaban a la seguridad mundial mostraba con nitidez dos conclusiones, que deberían tener consecuencias inevitables en la configuración de unos esquemas de seguridad y defensa muy distintos a los de la etapa anterior. Ahora quedaba claro que cualquiera de esos riesgos tenía un carácter global, en el sentido de que su radio de acción traspasa las fronteras nacionales, sin reconocer diferencias de civilización, poder militar o grado de desarrollo económico. Son riesgos transversales, transnacionales, que afectan por igual a todos los países y que, de igual manera, deben ocuparlos a todos en la búsqueda de respuestas comunes. Ninguno de ellos, ni aún los más poderosos, tienen posibilidad alguna de hacerles frente exitosamente contando únicamente con sus propias fuerzas. Por tanto, sólo a partir de la cooperación internacional puede plantearse una estrategia que permita superarlos. Fue a partir de estas consideraciones como empezaron a tomar cuerpo conceptos como los de seguridad compartida/seguridad colectiva/seguridad cooperativa que, hasta entonces, apenas habían conseguido encontrar cierto eco en círculos minoritarios del pensamiento académico y no gubernamental sobre seguridad.

Por otra parte, el análisis de esos mismos riesgos demostraba que ninguno de ellos era, en su raíz, de

naturaleza militar, sino que, por el contrario, venían en gran medida explicados por una amplia, y no siempre bien conocida, combinación de factores sociales, políticos y económicos. Parecía elemental, siguiendo esa pista, que tanto los Estados nacionales como los organismos internacionales dedicados a la seguridad decidieran, en su interés por responder adecuadamente a los retos que esta constatación planteaba, activar prioritaria y conjuntamente sus medios y capacidades sociales, políticas y económicas para evitar males mayores, dejando a los dispositivos militares como medios de último recurso.

Fue ese pensamiento el que abrió nuevos espacios para comprender que la seguridad era un concepto mucho más amplio que el de lectura estrictamente militar que había prevalecido durante el periodo de la confrontación bipolar. En su nueva acepción resultaba evidente que existía un vínculo muy estrecho entre la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. De esta forma, comenzaba a abrirse paso la idea de que el desarrollo –tanto en su vertiente social como política y económica– constituye la vía preferente para consolidar una situación de estabilidad y seguridad que aleje la posibilidad de un estallido de la violencia. Y esto es válido tanto para los conflictos interestatales, más numerosos durante la Guerra Fría, como para los intraestatales, hoy más frecuentes.

En todos ellos –y con el acento puesto en una aproximación preventiva o, al menos, orientada a la reconstrucción postbélica– la atención debe centrarse preferentemente en el ser humano, considerando que un individuo plenamente integrado es, por definición, sinónimo de seguridad y estabilidad. Siguiendo este razonamiento se refuerza la importancia de las estrategias preventivas, orientadas a la consecución de un clima que permita a cada persona sentirse integrada en su comunidad o sociedad de referencia. El objetivo a alcanzar es lograr que se sienta beneficiada por los sistemas sociales que garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas, que le sea posible elegir y ser elegido para representar a otros semejantes y que, no menos importante, se le garantice una incorporación prolongada al

mercado laboral. El resultado previsible de ese esfuerzo integrador debería ser una reducción notable en los niveles de inestabilidad, tanto a nivel comunal como nacional o regional. En suma, es una aproximación que apunta a la seguridad a través del desarrollo global del individuo y del respeto integro a sus derechos fundamentales. Dicho en otras palabras, implica un cambio de paradigma, de la reacción a la prevención y de la seguridad del Estado a la seguridad humana.

Estos planteamientos, sin embargo, han tenido un recorrido histórico muy corto. Sin que puedan

La década actual está registrando un retroceso a etapas que parecían ya superadas, reinterpretando la seguridad una vez más en términos casi exclusivamente militares.

darse en ningún caso por olvidados, es preciso reconocer que no habido oportunidad para que apenas fueran aplicados en la práctica. Si ya en esos mismos años los enfoques del *choque de civilizaciones* y, no en menor medida, el afán estadounidense por aprovechar el momento histórico de la inexistencia de rivales para consolidar su liderazgo mundial, llevaban a cabo una labor de

reorientación militarista de la agenda, el efecto del 11-S sería definitivo, al menos de momento, para forzar el proceso en otra dirección. Desde esa perspectiva, la década actual está registrando un retroceso a etapas que parecían ya superadas, reinterpretando la seguridad una vez más en términos casi exclusivamente militares. Por mucho que voces como las de la

ONU se empeñen todavía en llamar la atención sobre otros problemas⁴, la corriente dominante, liderada por Washington, se centra exclusivamente en la equivocada “guerra contra el terror” y en evitar la proliferación de armas de destrucción masiva.

En su condición de única superpotencia, y en función de sus propios intereses, EEUU está llevando a cabo una estrategia unilateral que trata de imponerse a cualquier otra. A pesar de ciertas resistencias, más o menos sinceras, hoy podemos dar por confirmado el hecho de que Washington y sus seguidores están marcando el ritmo y la dirección de una nueva estrategia reactiva, que vuelve a poner el énfasis en los medios militares como principales recursos ante los problemas y que define en exclusividad el objetivo a batir: el terrorismo internacional (interesadamente identificado como terrorismo islámico). Las consecuencias de esta orientación son preocupantes:

- Si bien es cierto que el terrorismo internacional es una amenaza real, no cabe plantear contra ella una guerra (en la medida que, así enunciada, presupone el protagonismo de esquemas y medios militares), ni tampoco puede identificarse como un enemigo a derrotar (en realidad se trata de un método violento que puede ser empleado por muy diferentes actores en muy diversas etapas de un proceso de confrontación).
- Su obsesión en este tema provoca un doble efecto. Por un lado, tiende a convertirlo en la amenaza por excelencia, cuando cabe recordar que existen muchos otros asuntos que afectan muy directamente a la seguridad internacional que no reciben la atención necesaria (la pobreza, el hambre y el resto de los riesgos definidos en los años noventa). Por otro, se acentúa el olvido de otras realidades conflictivas (los llamados conflictos olvidados) que, tradicionalmente, ya recibían escasa o nula consideración,

⁴ Sirva de ejemplo el documento presentado el 2 de diciembre de 2004 por el Grupo de Alto Nivel, con el título de “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”.

- al margen de que diariamente sigan provocando innumerables tragedias humanas.
- Al concentrarse únicamente en combatir contra los síntomas de este fenómeno, tratando inútilmente de autoconvencerse de que todos los terrorismos son iguales, se deja de lado el necesario, y probablemente más eficaz, esfuerzo para hacer frente a las causas subterráneas que, sin justificarlo en ningún caso, permiten explicar su existencia.
 - En la medida en que se genera un clima social permanente de terror, situación a la que no es ajeno el propio interés de algunos gobiernos por fomentarlo, se facilita el recorte de derechos y libertades del conjunto de la ciudadanía. Al mismo tiempo, se incrementan los abusos y las violaciones de los derechos humanos, con el argumento de que la seguridad debe prevalecer sobre la libertad en situaciones como la que actualmente vivimos.
 - Esa misma dinámica se traduce en una reasignación de recursos y esfuerzos, no sólo económicos, hacia estrategias reactivas. El discurso y las capacidades militares se presentan como los más eficaces para hacer frente a esta amenaza, en un intento por justificar en la práctica la vuelta a un proceso de militarización creciente (el gasto militar mundial no hace más que crecer en estos últimos años, superando ya los 800.000 millones de euros, mientras que los flujos de ayuda al desarrollo siguen por debajo de los 60.000).
 - En el marco de una formulación belicista de la seguridad internacional, según la cual el fin termina siempre por justificar los medios (aunque eso suponga debilitar o quebrar el ordenamiento internacional y la protección de los civiles y sus derechos), se detecta una evidente falta de voluntad por avanzar en la superación de realidades tan conocidas como dolorosas en la práctica totalidad de los conflictos actuales. Realidades que nos indican la insostenibilidad del concepto de los “daños colate-

rales” (cuando ya más del 85% de todas las víctimas mortales son actores no combatientes), dado que la población civil se ha convertido sin remisión en un objetivo explícito de los violentos. Que también nos muestran como hoy más del 85% de las muertes violentas se producen por utilización de armas ligeras, sin que se perciba una voluntad en la comunidad internacional por establecer un tratado que se plantee controlar su fabricación, comercialización y uso. O que, por apuntar sólo algún elemento más, convierten a las poblaciones civiles en la presa fácil del supuesto castigo contra los dirigentes de turno, con la aplicación de sanciones o embargos que, sin embargo, apenas afectan a los intereses particulares de los gobernantes.

Contemplado desde la óptica de la protección de civiles podría pensarse que ningún tiempo pasado fue mejor. Ni durante los largos e inciertos años de la Guerra Fría, ni durante los brevemente esperanzadores de la postguerra, puede decirse que la asistencia y protección de la población civil sometida a los conflictos haya sido un asunto relevante en la agenda de seguridad internacional. Por desgracia, ya es un lugar común constatar que los más indefensos, los civiles, han sido, desde mediados del pasado siglo, los más castigados en todas las guerras modernas. Esto ha sido así tanto indirectamente –como resultado de su marginación ante los imperativos de la economía de guerra y del desarrollo de los combates–, como directamente, convertidos cada vez más en objetivos preferentes de los violentos en su intención, una vez que renuncian a conquistar sus mentes y corazones (como reza el mandato ideal), de crear unas condiciones insoportables para quienes no comulguen con sus dictados.

Ante la preocupante deriva actual, si bien no cabe ningún tipo de nostalgia de épocas pasadas, es necesario destacar, sin embargo, que se está produciendo una involución notable. No sólo se acepta con excesiva pasividad la imposición de nuevos recortes de

derechos y el imperio de un lenguaje que tiende a considerar sospechoso a todo extranjero, sino que se percibe un claro desprecio por la suerte de la población civil sometida a la violencia. El justificante del mal menor aparece cada vez con más fuerza, tratando de excusar la necesidad de emplear métodos quizás teóricamente reprobables pero, en todo caso, aparentemente imprescindibles para hacer frente a la amenaza (Guantánamo, desde este punto de vista, no sería más que un caso, que apenas destaca sobre otros menos recogidos por los medios de comunicación).

3. La Unión Europea como actor de seguridad

La Unión Europea es el ejemplo más exitoso de la historia de la humanidad en prevención de conflictos, hasta el punto de que es impensable actualmente que pudiera desencadenarse una conflagración armada entre sus miembros. Cuando el conjunto de Europa ha sido, durante siglos, escenario de múltiples enfrentamientos fratricidas (auténticas guerras civiles a escala continental), debemos resaltar este dato como un activo fundamental de la UE en el campo de la seguridad. Por muchas que puedan ser todavía las dudas que plantee el proceso de ampliación comunitario y la definición última de sus fronteras (no necesariamente geográficas, sino tal vez más ligadas a la idea de compartir unos valores o principios comunes), hoy en día cabe dar por asentado que la resolución de las diferencias entre sus miembros se dirimirá siempre por métodos pacíficos.

A partir de aquí, y dentro del terreno de la seguridad, el reto que se dibuja en el horizonte es determinar cuál es el perfil que la UE quiere adoptar en el marco de un mundo globalizado. Es éste un debate que todavía no ha sido resuelto en el seno de la Unión. En ocasiones, los Veinticinco parecen apuntar a su deseo de concentrarse en un ejercicio de profundización de su integración, tratando de digerir las

ampliaciones ya realizadas y las programadas para el inmediato futuro y perfeccionando un modelo que le permite afirmar con rotundidad que “Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre” como en la actualidad. Esa orientación puede derivar en una opción que prefiera desentenderse del resto del mundo, tentados por erigir algún tipo de *fortaleza europea* que nos blinde de los problemas externos, con la idea de disfrutar plenamente de lo logrado hasta ahora.

En otras, sin embargo, se emiten señales más positivas, que apuntan a la vocación, pero también a la necesidad, de implicarse en los asuntos mundiales, contribuyendo decisivamente, en la medida en que se cuenta con una amplia gama de instrumentos, a la construcción de un mundo más seguro, más justo y más sostenible. Así cabe derivarlo tanto de su actuación en el terreno político o económico como, más específicamente, de sus planteamientos sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), ambas igualmente en proceso de formación.

Aunque probablemente la vía elegida sea, finalmente, un híbrido de ambas, el hecho es que la UE todavía no ha definido con nitidez su rumbo. Esa realidad obliga a relativizar todo juicio sobre lo que la UE declara, propone o, incluso, realiza sobre el terreno en asuntos de política exterior, de seguridad y defensa. En todo caso, y tomando en consideración tanto el camino recorrido hasta aquí (más acelerado en estos últimos cuatro años) como lo que reflejan documentos oficiales como los ya citados anteriormente, cabe resaltar algunos factores que permiten ir caracterizando su desempeño en este campo. Entre ellos destacan:

- Por mucho que la UE se plantee, como referencia ideal a largo plazo, llegar a tener una capacidad autónoma de seguridad y defensa (e incluso una defensa común), a corto y medio plazo es necesario asumir que no sería realista imaginar que su creación se realizará fuera del

marco definido por la Alianza Atlántica⁵. La realidad de una Unión compuesta por países que cabría calificar como “europeístas”, frente a otros más “atlantistas”, sin olvidar a los que todavía se ven a sí mismos como “neutrales”, lleva al convencimiento de que el mínimo común denominador que cabe consensuar hoy entre todos pase por el desarrollo de una PESC/PESD vista como un reforzamiento del pilar europeo de la OTAN. Este hecho implica que el proceso de construcción de una Europa de la seguridad y la defensa estará inevitablemente contaminado por los enfoques y decisiones que otros actores (preferentemente EEUU) adopten en el seno de la Alianza.

- La UE es todavía un actor en formación. Aunque el propio documento de la *EES* declara que la Unión “es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial”, esta imagen no se ajusta muy fielmente a la realidad en el ámbito de la acción exterior y de la seguridad. Este hecho – que en principio podría resultar descorazonador, por lo que supone de debilidad y de subordinación a dinámicas impulsadas por otros actores más capaces – nos permite, sin embargo, imaginar múltiples posibilidades de influencia en la conformación de sus contornos definitivos. Aún hay espacio para rectificar, a partir de las experiencias acumuladas, y para orientar los esfuerzos futuros.
- El ejemplo de la UE, si finalmente apuesta por convertirse en un actor influyente en la escena internacional potenciando su *poder tranquilo*, sería un factor clave en la creación de un nuevo esquema de relaciones internacionales. La historia nos enseña que, hasta ahora, todo pretendiente a ese estatus ha optado indefectiblemente por dotarse de un poder militar (*poder fuerte*), que le sirva para respaldar su estrategia

global. Si la Unión decidiera finalmente recorrer este camino alternativo, en lugar de convertirse en un mero replicante de potencias pasadas o actuales (como es el caso de EEUU), abriría una puerta absolutamente inédita. Esta posibilidad, en modo alguno descartable, genera unas expectativas inusitadas, pero también nos hace ver la dificultad de inaugurar un nuevo capítulo de la historia, ante la tentación de seguir caminos ya explorados por otros (incluyendo las principales potencias europeas de siglos anteriores).

- Hoy por hoy, el peso de las decisiones en materia de seguridad y defensa sigue descansando principalmente en el Consejo Europeo o, lo que es lo mismo, en las manos de los Estados nacionales. En unos tiempos en los que la Unión no destaca precisamente por contar con líderes nacionales absolutamente convencidos de la aventura europea, es preciso atemperar los ánimos de quienes aspiran a corto plazo a disponer de unas capacidades y unos procesos de toma de decisiones comunitarios que pongan a la UE a la cabeza de los actores más volcados en la prevención de los conflictos, en la protección de los civiles sometidos a las guerras o en la acción humanitaria a favor de los que sufren por su causa. Los condicionantes de política nacional, así como los múltiples intereses en juego en cada caso, nos obligan a ser cautelosos sobre la voluntad comunitaria para erradicar las dobles varas de medida y para poner siempre en primer lugar, en sus acciones exteriores, la defensa de los valores y principios que nos definen como Estados de derecho y democracias plenas.

En todo caso, los principales representantes comunitarios se esfuerzan permanentemente en pre-

⁵ Ésa es la interpretación más obvia de los acuerdos establecidos entre la Unión Europea y la OTAN ya desde la cumbre de la Alianza Atlántica de Washington (abril de 1999). La posterior declaración de ambas instituciones sobre la PESD (16-12-02) – que plantea la consulta, la planificación y el seguimiento de operaciones militares en las que la Unión pueda usar activos de la OTAN – y la más reciente cumbre de la Alianza (Estambul, 28/29-6-04) así lo remarcan. El próximo paso en esta línea será, con toda probabilidad, la creación de un centro de operaciones conjunto, previsto para enero de 2006.

sentar a la Unión con una imagen netamente positiva y de vanguardia en el tratamiento de los asuntos de seguridad y defensa. La primera señal de identidad que se pretende transmitir es la de “una potencia civil, con capacidades militares”. La intencionalidad del mensaje es múltiple. Por una parte, se pretenden eliminar los temores que pueda suscitar el reiterativo discurso sobre la necesidad de aumentar los gastos de defensa en la práctica totalidad de los países miembros, “si la UE quiere ser alguien en el mundo”. Se insiste, con desigual fortuna, que se trata únicamente de evitar duplicidades y de cubrir las notables carencias que presentan las fuerzas armadas de los Veinticinco, para atender a las crisis o conflictos en los que hubiera que emplear medios de la UE (sin querer reconocer que, tal vez, la clave no sea tanto gastar más como gastar mejor). Por otra, se intenta evitar que el proceso sea visto como un intento por convertirse en un clónico de la principal superpotencia actual, apostando por el *poder fuerte*. Ni el objetivo es convertirse en una superpotencia, se nos dice, ni hay aspiración de llegar a ser un gigante militar. Se sostiene, por último, que la Unión ya es un gigante en recursos económicos, políticos y diplomáticos, vitales para implicarse en los asuntos de seguridad mundial, y que, en un intento por completar sus capacidades, ahora es tiempo para cubrir las necesidades de defensa imprescindibles para actuar cuando la situación lo exija⁶. Todo parece indicar que las capacidades militares serán siempre el último recurso a emplear y, sin discusión, deben constituir un activo secundario en la lista global de instrumentos a utilizar dentro del marco definido por las llamadas *misiones Petersberg ampliadas*⁷.

La segunda señal de identidad que se intenta asentar es la que define a la UE como un actor pre-

ferentemente volcado hacia la prevención de los conflictos armados, la gestión de crisis y la construcción de la paz. Resulta significativo, en unos tiempos marcados nuevamente por el uso de la fuerza como la respuesta preferente ante la amenaza del terrorismo internacional o de la proliferación de armas de destrucción masiva, resaltar la importancia de activar mecanismos y recursos para prevenir la materialización de esas amenazas y para adelantarse al estallido de la violencia. Esta postura sirve, asimismo, para dejar clara la necesidad de atender a las causas subyacentes de la violencia y, al mismo tiempo, de poner en marcha esquemas de alerta temprana que permitan actuar en las primeras etapas de procesos de desestabilización que puedan producirse en cualquier lugar del planeta.

La Unión, se reitera, nunca lanzará una guerra. Sin embargo, tampoco puede ocultarse el fondo de preocupación que transmiten algunas formulaciones de la *EES*, como la que hace referencia a la voluntad de “desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente”. En un marco de seguridad en el que algunos llegan incluso a intentar hacer pasar la *guerra preventiva* como una modalidad más de la prevención de los conflictos, habría sido preciso que la UE hubiera tomado una posición más nítida en este tema, reflejando oficialmente su rechazo a contemplar esa posibilidad como una de sus opciones ante una amenaza. No puede olvidarse que esa modalidad de uso de la fuerza constituye, precisamente, un quebrantamiento del orden internacional y ofrece una vía abierta a mayores niveles de inestabilidad, en manos de gobernantes que pueden utilizar la idea de una amenaza inminente a sus intereses (tantas veces indemostrable) para repetir lo que ha ocurrido recientemente en el caso de Iraq.

⁶ Así se intenta constantemente tranquilizar a los críticos con la deriva militarista que emana del proceso puesto en marcha por las Conferencias de Capacidades ya mencionadas anteriormente. Se aduce que el objetivo último es disponer de los instrumentos militares necesarios para cumplir con las *misiones Petersberg ampliadas*, para poder atender simultáneamente dos operaciones que impliquen a dos grupos de combate de los recientemente creados.

⁷ Recogidas básicamente en el apartado 1 del artículo III-309 del Tratado constitucional y definidas como las “actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las misiones de estabilización al término de los conflictos”.

Otra de las señas que identifican a la UE en este ámbito es la que hace referencia a los vínculos entre seguridad y desarrollo. En un intento por superar concepciones del pasado, pero no por ello menos vigentes en la concepción de algunos países, la UE sostiene que existe un nexo de unión entre ambos conceptos y se muestra decidida a explorarlo y potenciarlo. Ese inicial reconocimiento queda, no obstante, mediatizado en la *EES*, en tanto que reiteradamente destaca que la seguridad es una precondition para el desarrollo, sin reconocer que, de la misma manera, el desarrollo es una precondition no menos importante para la seguridad. De hecho, podríamos defender que es precisamente el desarrollo (social, político y económico) la mejor avenida hacia la seguridad y que, desde un planteamiento preventivo sostenido a largo plazo, ése es el camino más sólido hacia mayores cotas de estabilidad, tanto de los individuos como de las naciones. Es en este terreno en el que la Unión podría haber desarrollado un mayor esfuerzo explicativo sobre su voluntad de cuidar la protección de los civiles antes, durante y después de las crisis o conflictos armados; sin embargo, nada despunta al respecto, más allá de referencias genéricas implícitas en el texto de la *EES* o del *Tratado* constitucional.

Como última señal sobresaliente, aunque sin ánimo de exhaustividad, la Unión transmite con fuerza la voluntad de que su contribución a un mundo mejor debe pasar, inexorablemente, por la potenciación del multilateralismo eficaz, con la ONU como principal referente. Nada cabe objetar a esta visión, salvo esperar que los hechos confirmen esa declaración de voluntad, aún cuando las decisiones del alto organismo pudieran no ser siempre coincidentes con las de la UE.

En definitiva, a pesar de los notables esfuerzos por acentuar el perfil civil y preventivo de su actuación exterior, la Unión no logra despejar las sombras de duda que su propio desarrollo está generando. Se registra en la actualidad una inevitable deriva militarista, que no se justifica únicamente con el argumento de cubrir unas deficiencias, evidentes en cual-

quier caso, que le permitan cumplir sus propios mandatos. Falta, como ocurre en otros ámbitos, una mayor claridad en sus planteamientos, que den a entender que la senda a seguir será inequívocamente la de la prevención de los conflictos y la de la protección de los seres humanos, ajustándose a criterios basados en principios que no permitan dobles lecturas e interpretaciones. El hecho de que a pesar de su pretendida opción “civilista” sea en el campo militar en el que se están adoptando con más rapidez y firmeza decisiones, que incluso se aplicarán aunque finalmente el *Tratado* constitucional no logre salir adelante (la Agencia Europea de Defensa, es un ejemplo sobresaliente), no contribuye tampoco a cerrar el debate. No deja de resultar chocante que, siendo en el terreno civil donde la Unión presenta sus mayores potencialidades, no sea en este terreno en el que más directa y decididamente se establezcan acuerdos que refuercen a corto plazo sus capacidades preventivas y pacificadoras.

A pesar de los notables esfuerzos por acentuar el perfil civil y preventivo de su actuación exterior, la Unión Europea no logra despejar las sombras de duda que su propio desarrollo está generando

4. Percepción de desajuste de agendas

La protección de la población civil en situaciones de conflictos es, desde hace tiempo, una preocupación central en la agenda de diversos actores humanitarios no gubernamentales. Responde, en primer lugar, a una lógica reacción humana por parte de quienes son testigos directos de su sufrimiento y tratan de paliarlo en la medida de sus posibilidades. No debe olvidarse que, además de las labores de tipo

asistencial que llevan a cabo en beneficio de las víctimas de cualquier conflicto, esas organizaciones tienen un mandato más amplio, que incluye tanto su protección como el testimonio sobre lo que está ocurriendo ante sus ojos. Conscientes de la insuficiencia de sus medios para lograr una protección eficaz en la mayoría de los casos, su esfuerzo se vuelca en intentar la movilización de los gobiernos y de la comunidad internacional para que estén a la altura de sus propios compromisos. En efecto, hay que recordar que la protección de los no combatientes en contextos de crisis o conflictos es una responsabilidad directa de los Estados y que, cuando éstos no pueden o no quieren asumir su carga, corresponde a la comunidad internacional tomar el relevo (sin que las fuerzas combatientes queden tampoco libres de responsabilidad en su modo de llevar a cabo el uso de la fuerza).

Desde esos presupuestos, resulta evidente que los actores humanitarios no gubernamentales lo que hacen en multitud de ocasiones no es más que una llamada de atención sobre lo que está ocurriendo sobre el terreno, demandando una mayor implicación de actores gubernamentales o internacionales más capaces. Una implicación que, en cualquier caso, está recogida en detalle por la propia ONU, cuando señala –por ejemplo en su *Informe sobre Protección de Civiles en Conflictos Armados (S/1999/957)*, de septiembre de 1999– que son los Estados los primeros responsables y que, si no lo hacen, la ONU debe encargarse de esa tarea. No hay, por tanto, ningún intento, que estaría condenado al fracaso si así fuera, por parte de los actores humanitarios no gubernamentales por hacer suya una labor que excede con mucho a sus capacidades. Pero tampoco puede decirse que en su apelación estén extralimitándose, al plantear cuestiones que no les correspondan. Por el contrario, como ya se ha señalado anteriormente, el testimonio y la protección son partes esenciales de su propio mandato.

A modo de ejemplo, Oxfam Internacional ha desarrollado diversos esfuerzos en esta línea, concretados más visiblemente en su ya citado informe sobre

“Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados” (Nov-03). En ese texto se establece con claridad que la protección humanitaria pretende evitar o mitigar los efectos más perjudiciales que la guerra supone para los civiles y tiene “básicamente que ver con la manera cómo se lleva a cabo el conflicto armado y con la manera cómo son tratadas las personas, incluyendo las refugiadas y desplazadas”. Desde esa óptica se resalta que un enfoque coherente de la protección debe significar que las personas tengan derecho a vivir libres de violencia o amenaza de violencia, de coerciones (incluyendo desplazamientos o reclutamientos forzados) y de privaciones (incluyendo la denegación de asistencia humanitaria, la destrucción de sus propiedades o la privación de medios de subsistencia).

Por su parte, la agenda de seguridad que va perfilando la UE, con especial referencia a la EES, si bien no marca, evidentemente, un camino radicalmente distinto que choque frontalmente con lo que estipulan y demandan los actores humanitarios en este terreno, no deja de provocar dudas. En primer lugar, es inmediato comprobar que este tema no aparece destacado como una prioridad entre los temas recogidos en el citado documento (ni tampoco en las principales referencias documentales sobre seguridad europea, antes y después de su aprobación). Por otro lado, tanto el lenguaje (militarista en general) como la insistencia en determinados temas (la ya citada Agencia Europea de Defensa o la decisión de crear hasta trece Grupos de Combate para intervención inmediata no son más que simples ejemplos) reflejan que la UE da mayor realce a otras cuestiones distintas. No se trata únicamente de que no parezca darse la suficiente importancia a las responsabilidades de protección de no combatientes en la agenda de la UE, sino que determinadas dinámicas pueden terminar provocando efectos indeseables, que acaben dejándolos aún más desamparados.

El hecho de que, obviamente, no se planteé de forma abierta nada que vaya en oposición a la responsabilidad de proteger que incumbe preferente-

mente, como ya se ha dicho, a los Estados y a la comunidad internacional, no basta para despejar las incertidumbres creadas. A día de hoy falta, por parte de la Unión, una formulación detallada de su visión sobre este asunto y de sus planes de acción para cumplir el mandato humanitario. Un mandato que no debe subordinarse a ningún otro, ni a consideraciones de oportunidad o conveniencia, por cuanto es una obligación permanente que cabe exigir en toda crisis o conflicto desde sus primeras fases y hasta su resolución definitiva.

En consecuencia, no cabe dibujar en este caso una situación de choque entre agendas orientadas en direcciones contrarias, pero sí apuntar al temor de que otras consideraciones acaben relegando, como tantas veces ha ocurrido en el pasado, la protección de civiles sometidos a conflictos a un segundo plano. Es tiempo, por tanto, de advertir sobre el desencuentro que se apunta en el horizonte. Afortunadamente, y en la medida en que la UE no ha cerrado definitivamente su modelo en política exterior, de seguridad y defensa, junto al hecho de que su orientación principal quiere ser identificada con la prevención de conflictos y la construcción de la paz, existe un considerable margen de maniobra para aunar enfoques y criterios. Se trata, en último término, de advertir los peligros actuales para evitar derivaciones futuras que acaben separando o confrontando ambas agendas y, lo que es mucho más importante, creando más problemas para los civiles. Aún se puede rectificar el rumbo y aclarar mensajes hoy confusos.

5. La *EES* y la protección de civiles sometidos al conflicto

Con la idea de reflejar en cierto detalle las interpretaciones que desde la perspectiva de la protección de civiles sometidos a crisis o conflictos pueden hacerse de la *EES*, se ha optado por seguir en este apartado el desarrollo del propio documento oficial en el que se establece dicha estrategia. Esto lleva a

respetar su propia estructura interna, definida alrededor de cuatro apartados:

- A- Introducción
- B- El contexto de seguridad: desafíos mundiales y principales amenazas
 - B-1- Desafíos mundiales
 - B-2- Principales amenazas
- C- Objetivos estratégicos
 - C-1- Hacer frente a las amenazas
 - C-2- Crear seguridad en los países vecinos
 - C-3- Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz
- D- Implicaciones estratégicas
 - D-1- Más activos
 - D-2- Más capaces
 - D-3- Más coherentes
 - D-4- Colaborar con nuestros socios

Se pretende así establecer un hilo conductor, a partir del cual se pueda identificar tanto lo que la UE postula en materia de seguridad y defensa, como lo que cabría esperar o demandar desde una visión centrada en la protección de los no combatientes. En síntesis, éstos son los puntos más relevantes:

A- Introducción

La UE se presenta como un ejemplo a seguir, en la medida en que ha logrado asentar unas relaciones pacíficas en la mayor parte del continente. Aspira, aunque no se refleje explícitamente así en este documento, a contribuir decisivamente a la mejora de los niveles de estabilidad y desarrollo de sus periferias más inmediatas (Europa del Este y vecinos de la orilla Sur y Este del Mediterráneo). Desde esa posición se siente dispuesta a asumir una mayor responsabilidad “en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”.

Al margen de que no existe una definición clara de cuáles son los intereses estratégicos de la Unión, elemento fundamental para el desarrollo de un ejer-

cicio como el que se propone la EES, es significativo su reconocimiento de que “no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy”. En todo caso, su necesidad de hacer referencia ya desde el inicio del texto a Estados Unidos y a la OTAN muestra tanto la dificultad para evitar los efectos perversos de la dependencia de actores externos para garantizar su propia seguridad, como el intento por recuperar la complicidad con una Administración estadounidense poco inclinada hasta ahora a apartarse de su política unilateral e intervencionista. Éste puede ser un factor que coarte algunas iniciativas, por el hecho de que pudieran no ser bien recibidas por Washington, o que influya poderosamente en la postura que la UE pueda mantener en el tratamiento de determinadas crisis o conflictos.

B- El contexto de seguridad: desafíos mundiales y principales amenazas

B-1- Desafíos mundiales

Entre los efectos negativos de una situación internacional insatisfactoria, la EES destaca el carácter bifronte de la globalización, vista por unos como una oportunidad para la emergencia de un mundo mejor y, por otros, como el escalón definitivo de la desesperación y frustración de amplios colectivos excluidos de sus beneficios.

Entre los desafíos que se señalan, como reflejo aséptico de un mundo en el que no se identifican a los responsables de esa situación, se detallan referencias directas a cuestiones económicas y al sufrimiento humano (de los casi cuatro millones de muertos en conflictos desde 1990, el 90% han sido civiles; más de 18 millones de personas han sido forzadas a abandonar sus hogares...). Choca, por su práctica inexistencia, la escasez de apuntes autocríticos, en la medida en que la UE, junto a otros países desarrollados, no cuestiona su propio modelo de crecimiento económico, ni en términos medioam-

bientales ni de explotación de recursos naturales o de desigual división internacional del trabajo. Aspirar a un mundo mejor obliga a modificar significativamente algunos de los pilares en los que, hasta hoy, se ha asentado el proceso de desarrollo de los más poderosos.

En coherencia con el propio título del documento, se trasluce tanto en éste como en los demás apartados una lectura volcada fundamentalmente en la defensa de los intereses de la Unión, procurando entender de qué forma el proceso histórico puede afectarle y tratando de establecer mecanismos de respuesta. La clave sigue siendo la salvaguardia de los intereses propios y sólo en segundo plano, y de manera en todo caso instrumental, se percibe una mirada sobre el exterior, reconociendo los oscuros rasgos de subdesarrollo e inestabilidad que definen a la mayor parte del planeta. En algunos casos, la UE apunta a la ruptura del modelo clásico de las relaciones internacionales y de la seguridad mundial. Entiende que la seguridad propia ya no puede descansar en la capacidad disuasiva y de castigo contra otros, sino que depende de forma muy directa de la seguridad de los demás. Pero, sin embargo, no llega a superar un enfoque centrado en la defensa de intereses, para pasar a otro que apueste por la defensa de valores o principios de validez universal (lo cual evitaría, entre otros problemas, la existencia de dobles varas de medida para enjuiciar y reaccionar ante los quebrantamientos de las normas internacionales).

Así se constata que, aunque es un apartado básicamente descriptivo, no deja de recoger una aseveración interesada, que se repite posteriormente, según la cual “la seguridad es una condición para el desarrollo”. Hay en este punto una visión economicista del mundo, a lo que se añade un apunte militarista, que no quiere comprender que, de igual manera, el desarrollo es una condición fundamental para la seguridad. Es precisamente en este sentido en el que cabría demandar una mayor voluntad de la UE para clarificar de qué manera su amplia disponibilidad de instrumentos útiles para fomentar el desarrollo ten-

dría que ponerse al servicio, entre otros objetivos, de la protección de los civiles.

B-2- Principales amenazas

Ante las amenazas “más diversas, menos visibles y menos previsibles” de hoy la UE llama a una actuación concertada entre sus miembros, consciente de sus serias carencias en métodos y medios para hacerles frente. En función del contexto de seguridad actual nada puede sorprender que el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva sean citadas en primer lugar, ni que el resto del listado se complete con los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Aunque la *EES* se sale relativamente de la actual obsesión alrededor de la primera de todas ellas, no llega a completar el ejercicio de simple definición de los riesgos a la seguridad recogiendo otras que ya habían sido identificados como tales desde los primeros años noventa (deterioro medioambiental, comercios ilícitos (de drogas, armas, personas...), pandemias...).

En relación con el terrorismo el documento resulta excesivamente coyuntural, muy pegado a los acontecimientos más recientes (con el 11-S como referencia fundamental). Entiende acertadamente que no basta con centrar la atención sólo en sus síntomas más visibles, e incluso apunta a algunas de sus complejas causas (aunque quedan definidas de un modo excesivamente ambiguo, como resultado de “la presión de la modernización, de las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras”).

La referencia a la proliferación de las armas de destrucción masiva (calificada como la amenaza “más grave para nuestra seguridad”) vuelve a llevarnos hacia terrenos clásicos. La visión vuelve a estar distorsionada por un afán de mirar hacia fuera (Oriente Próximo), sin asumir ninguna necesidad de modificar los comportamientos internos (el Tratado de No Proliferación Nuclear también exige que las potencias

nucleares (como Francia e Inglaterra) den pasos decididos hacia la eliminación de sus arsenales). Tanto en este terreno como en el de las armas químicas, biológicas o radiológicas la Unión Europea sólo se ve a sí misma como territorio amenazado, olvidando sus responsabilidades acumuladas como detentador de este tipo de capacidades y como proliferador en otras zonas del planeta.

Cuando la *EES* hace referencia a la amenaza de los conflictos regionales cae en el evidente error de reflejar sólo aquellos en los que está, de un modo u otro, implicado por intereses propios o en los que existe un interés mediático evidente. Es precisamente aquí donde se pone de manifiesto la falta de un enfoque universal que comprenda que toda crisis o conflicto debe ser, para la UE, un asunto que exige su activación. La existencia de los llamados conflictos olvidados es un recordatorio mudo de la falta de voluntad de la comunidad internacional, y de actores con pretensión de influencia mundial como la UE, para actuar movidos por valores o principios tan básicos como el de la protección de la población civil sumida en esas circunstancias.

La descomposición estatal, sobre todo en los Estados frágiles es, en un clima internacional dominado por el discurso neoliberal de la necesidad de “adelgazar el Estado”, un contrapunto significativo. Pone de manifiesto que, en muchos casos, de lo que se trata precisamente es de ayudar a que el aparato de poder central se imponga a los “señores de la guerra” o a grupos informales violentos, para garantizar la seguridad física de sus habitantes y para proveer

Cuando la *EES* hace referencia a la amenaza de los conflictos regionales cae en el evidente error de reflejar sólo aquellos en los que está, de un modo u otro, implicado por intereses propios o en los que existe un interés mediático evidente

los necesarios servicios sociales básicos a una población mayoritariamente excluida de los beneficios de sistemas claramente desiguales. En primera instancia, son los mismos gobernantes de estos países los máximos responsables de las deficiencias registradas, pero difícilmente pueden escudarse tras este argumento los gobiernos occidentales que, en demasiadas ocasiones, han justificado e incluso defendido a regímenes manifiestamente mejorables, por imposición de criterios políticos, estratégicos o económicos.

Por último, la delincuencia organizada aparece reflejada como un fenómeno desestabilizador de creciente importancia que, aprovechando el clima de desregulación financiera de los mercados internacionales, permite alimentar actividades violentas en muchos lugares del planeta. También en este caso la Unión aparece identificada como una víctima más de los delincuentes transnacionales, sin que asome la más mínima referencia autocrítica a su laxitud en cuanto a controles más efectivos.

C- Objetivos estratégicos

C-1- Hacer frente a las amenazas

En esta época de amenazas globales y de naturaleza diversa “la Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales”. A pesar de las evidencias sobre el grado de exposición de la UE a un gran número de riesgos, parece desprenderse de este apartado una cierta sensación de confianza, en la medida en que la Unión cree haber reaccionado adecuadamente a los cambios.

Lo único destacable, en un sentido positivo, es el reconocimiento de que “ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares”. En todo caso, se reitera en exceso la apuesta por dotarse de medios militares, y por emplearlos, para hacer frente al terrorismo, a la proliferación armamentística, al proceso de descomposición en los Estados frágiles y a los efec-

tos desestabilizadores de los conflictos regionales. Aunque puede entenderse que la Unión se sienta relativamente satisfecha de sus capacidades civiles (por muchas que sean las necesidades de convergencia entre miembros tan diversos en el campo exterior y de seguridad), no parece esto suficiente para explicar por sí solo, como ya se ha señalado anteriormente, la decidida voluntad de incrementar ahora su poder militar.

Es evidente que hay mucho que mejorar en este ámbito, puesto que se reconoce que, en determinados casos podrá ser imprescindible la utilización de la fuerza, pero no puede descuidarse la atención que debe prestarse a la manera de presentar ese proceso ante la opinión pública. De momento, la forma en la que se está actuando perturba la imagen de una UE inclinada hacia la prevención y la gestión de crisis. Así puede inferirse de iniciativas como el ya citado Objetivo Global de la UE 2010 (*Headline Goal 2010*, que fija las capacidades militares de las que debe dotarse la Unión en 2010), la creación de la Agencia Europea de Defensa o la puesta en marcha de los Grupos de Combate que, si bien pueden considerarse necesarias y pueden ser argumentadas abiertamente, no deja de sorprender el énfasis puesto en su lanzamiento (que llevan al punto de que la Agencia ya ha iniciado sus actividades y algunos Grupos de Combate ya hayan sido activados, sin esperar a que la PESC/PESD logre disipar sus actuales controversias), cuando no se registra un impulso tan notorio en la puesta en funcionamiento de muchas otras piezas preventivas por articular y activar en el marco de la PESC (como el Cuerpo Europeo de Voluntarios para la Ayuda Humanitaria o el *Civilian Headline Goal*, pendiente en todo caso para 2008).

Cuando se afirma que “con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero”, se vuelve a insistir en esa visión defensiva que apunta a una posible intervención comunitaria en la medida en que sienta en peligro sus intereses. Bienvenida sería una señal similar para aquellos supuestos en los que, sin que esto ocurra, la intervención se plantee como consecuencia directa

de una generalizada desprotección de la población civil.

C-2- Crear seguridad en los países vecinos

Aun sin desearlo, finalmente la *EES* termina en este apartado estableciendo un orden de preferencias en su mirada hacia el exterior, al reconocer que “nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo”. Obviamente, este objetivo no puede ser criticado en sí mismo, por cuanto es loable aspirar a ampliar los modelos de desarrollo y estabilidad que tan buen resultado han ofrecido hasta ahora la propia Unión.

Sin embargo, aunque no se haya caído en posturas tan radicales como las que el actual gobierno estadounidense defiende en este terreno (que llevarían a un intento por imponer, por las buenas o por las malas, los esquemas occidentales de organización política y económica a todo el planeta), su mera formulación crea problemas desde la perspectiva de la protección de civiles. En definitiva, está señalando una ordenación del esfuerzo a realizar, guiado una vez más por consideraciones geopolíticas, que automáticamente condenan al ostracismo a otras regiones del planeta en las que la población civil puede estar sufriendo ataques directos y sostenidos. Las obligadas preferencias a establecer, en función de la insuficiencia de medios para atender eficazmente todos los casos, no pueden venir determinadas por argumentos de proximidad geográfica, sino por la urgen-

cia y la importancia del desafío planteado, medido por el grado de exposición de la población civil a la violencia. Parece claro que éste es un imperativo que debe prevalecer sobre cualquier otro.

Frente a este enfoque, cabría demandar otro alternativo en el que la protección de la población civil sometida al conflicto fuera el criterio prioritario. En línea con esa pretensión de contribuir decisivamente a la emergencia de un mundo mejor, la activación de la Unión Europea no debería estar atada a la defensa de sus intereses propios o la intervención en sus periferias inmediatas⁸, como la propia *EES* y la Política de Vecindad Europea parecen indicar⁹, sino en cualquier lugar donde los civiles estén expuestos a la violencia. La UE tiene capacidades para ello y sus aspiraciones en este terreno deberían ser suficientes para activar la necesaria voluntad política de sus miembros.

C-3- Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz

Es elemental reconocer que la UE no podría, aunque lo deseara, atender con sus únicas fuerzas a la enormidad de la tarea que implica garantizar la seguridad internacional. De hecho, ni siquiera sería deseable, puesto que supondría marginar aún más a la ONU, único órgano dotado de legitimidad para hablar y actuar en nombre de la comunidad de naciones.

En lo que afecta a la declaración de principios que se plasma en este apartado no hay ninguna objeción que mencionar. En él están recogidos la práctica totalidad de los principios que todo actor multilate-

⁸ El repaso a las, todavía escasas, operaciones policiales (EUPM- Misión Policial de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina, activada el 1 de enero de 2003-; EUPOL Kinshasa- con unas treinta personas operativas ya en la R. D. del Congo desde marzo de 2005-; EUPOL Proxima- que supone el despliegue de unos 140 efectivos en la antigua República Yugoslava de Macedonia, desde el pasado 15 de diciembre y por un plazo inicialmente previsto de un año, de defensa del Estado de derecho (EUJUST Themis- desplegada en Georgia desde el 16 de julio de 2004 por un plazo inicial de doce meses-; EUJUST Lex – aprobada el 7 de marzo de 2005 para contribuir al asentamiento del Estado de derecho en Iraq, con un plazo que expira inicialmente el próximo 30 de junio de 2006) o militares (Concordia- que supuso el despliegue de unos 350 efectivos en la antigua República Yugoslava de Macedonia, del 31 de marzo al 15 de diciembre de 2003-; Artemis- que implicó a unos 1.7000 soldados, principalmente franceses, en la región de Bunia (R. D. del Congo) desde el 5 de junio al 1 de septiembre de 2003-; Althea- que desde el 2 de diciembre de 2004 mantiene a unos 7.000 soldados de la UE a cargo de una operación de mantenimiento de la paz en Bosnia y Herzegovina, sustituyendo a la OTAN por petición de la ONU) emprendidas por la Unión no permiten establecer una conclusión definitiva, aunque sí parecen indicar una preferencia notable por actuar más en función de sus intereses próximos que sobre la base de la defensa de civiles en peligro.

⁹ Puesta en marcha por la Comisión Europea el 11 de marzo de 2003 y recogida en el documento *La Europa ampliada – Vecindad: un nuevo marco de relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur*, COM(2003)104.

ralista convencido puede exigir, desde la apuesta evidente por el reforzamiento de la ONU y por la Corte Penal Internacional hasta la proclamación del respeto, la defensa y el desarrollo del derecho internacional, pasando por el buen gobierno y la instauración de unas reglas justas en el comercio internacional.

Es, asimismo, reconocible la intención de aplicar la condicionalidad política sobre gobiernos que no respeten los valores y principios democráticos y los derechos humanos. Esta vía, que prácticamente no ha sido usada en su historia por la Unión, muestra, sin

Es elemental reconocer que la UE no podría, aunque lo deseara, atender con sus únicas fuerzas a la enormidad de la tarea que implica garantizar la seguridad internacional. De hecho, ni siquiera sería deseable, puesto que supondría marginar aún más a la ONU

embargo, un perfil preocupante si se decide aplicarla de la misma manera en la que hasta ahora se han impuesto sanciones o embargos a determinados regímenes. En la totalidad de los casos se ha provocado un empeoramiento del nivel de vida del conjunto de la población, sin que los gobernantes teóricamente castigados hayan sufrido merma en su poder político y, mucho menos, en sus ostentosos ritmos

de vida. Esta experiencia debería llevar al convencimiento de la inutilidad y perversidad de estos métodos, y a la búsqueda de otros mecanismos que actúen directamente sobre los dirigentes, sin incrementar por ello el sufrimiento de la población civil.

Como una nota discordante en el planteamiento de este apartado destaca, por su escaso eco, la mínima apelación que se hace a la política de cooperación al desarrollo que, aunque se reconoce su condición de “poderoso instrumento para promover la reforma”, no es resaltada como un instrumento multilateral que debe ser potenciado mucho más allá de

la escueta, y estructuralmente deficiente, ayuda oficial al desarrollo (para incluir, por ejemplo, un nuevo tratamiento de la deuda externa, un sistema comercial menos desigual, una reforma profunda del sistema financiero internacional o, más directamente o un calendario preciso para respetar el eternamente incumplido objetivo de llegar al 0,7% del PIB de los donantes en ayuda al desarrollo).

Por si no hubieran sido suficientes las apelaciones a la OTAN en apartados anteriores, vuelve a aparecer aquí una nueva proclamación de adhesión a esta organización, sumida hoy (tras el 11-S) en una grave crisis de identidad, pero convertida, a pesar de ello, en el elemento más visible de la buena salud de las relaciones trasatlánticas.

D- Implicaciones estratégicas

D-1- Más activos

Es probablemente este apartado el que provoca mayores controversias sobre la EES. En un tono de ambigüedad calculada, aunque no siempre bien resuelto, la UE da a conocer su tarjeta de presentación como la segunda potencia militar del planeta (con unos gastos anuales en defensa que superan los 160.000 millones de euros; aunque ni tiene sentido en realidad sumar directamente los gastos de cada país miembro, ni el resultado llega a un nivel equiparable al de EEUU, con sus más de 420.000), interesada en implicarse más claramente en los asuntos de seguridad internacional (“Una Unión Europea que asuma una mayor responsabilidad y que desempeñe un papel más activo tendrá mayor peso político”).

Al mismo tiempo, y como ya se ha señalado anteriormente, declara que “tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente”. Hay que considerar que esta formulación es el resultado de las reacciones que la primera redacción, presentada al Consejo Europeo de Tesalónica (Jun-03), había provocado. Se entendía entonces que los redactores

mostraban un perfil excesivamente parejo al que la *Estrategia de Seguridad Nacional* de EEUU (Sep-02) recogía en relación con la preocupante *guerra preventiva*, convertida en pieza central de la nueva orientación del líder mundial tras los trágicos ataques recibidos el 11-S. La UE no podía encajar fácilmente esta desestabilizadora propuesta con su tradicional orientación conciliadora, por mucho que quedara demostrado que el esquema tradicional de disuasión se muestra inoperante cuando es preciso enfrentarse a actores no estatales con capacidad para golpear globalmente (el terrorismo internacional).

Como resultado de un ejercicio diplomático acelerado, en el que se trató de sustituir los términos más duros por otros aceptables para el conjunto de los países miembros, se llegó a la formulación actual que, en ningún caso, aclara totalmente el panorama. La UE aparece así como un actor orientado también hacia opciones de fuerza que pueden salirse del marco autoimpuesto en las ya referidas *misiones Petersberg ampliadas*.

Por lo que se refiere a la protección de civiles puede entenderse que esa tarea queda integrada implícitamente en la formulación general de la *EES*, pero en ningún caso se le otorga protagonismo alguno. En general, tanto este apartado como el resto del documento parecen insistir en la idea de que la Unión ya está bien equipada en el terreno civil de la seguridad, así como de que tiene perfectamente definido su cometido en sus diferentes vertientes (entre las que se podría incluir la protección de civiles) y que, por tanto, lo que resta por plantear y desarrollar es el programa de construcción de capacidades militares a la altura de los retos que exige el mundo tras el 11-S.

D-2- Más capaces

Eso mismo puede detectarse en el arranque de este apartado cuando, al indicar que llevará tiempo desarrollar todo el potencial comunitario y que las medidas para ello están ya en marcha, se detiene con

especial dedicación a la Agencia Europea de Defensa. Aunque dicha Agencia sea necesaria en sí misma para potenciar la autonomía comunitaria, ni su creación cubrirá por sí sola las notables carencias comunitarias en el ámbito militar, ni cabe confundir esta medida con la ambición lógica de ser más capaces en el mundo.

El hecho de que, a continuación el texto haga alguna referencia a la necesidad de incrementar también las capacidades diplomáticas no hace olvidar el temor de que, en el siempre delicado ejercicio de asignar recursos escasos a necesidades infinitas, se termine inclinando la balanza hacia prioridades de defensa clásica (“serán necesarios más recursos para la defensa”, se nos dice con una claridad que también sería deseable en otros capítulos del gasto comunitario).

El proceso no es, en todo caso, unidireccional sino que trata de abarcar muchos frentes en los que la UE debe mejorar notablemente sus capacidades. Así hay que entender la reciente decisión, de noviembre de 2004, de poner a disposición de la UE (para el año 2007) hasta trece Grupos de Combate (de unos 1.500 efectivos cada uno), con participación de diversos países miembros (España ha declarado ya su intención de conformar uno propio y participar en otros dos), y que deberían estar en condiciones de ser desplegados en un plazo de quince días. Es necesario volver a insistir en el hecho ya destacado anteriormente de que, al igual que ocurre con la Agencia Europea de Defensa, tienen asegurado su desarrollo aun en el caso de que el Tratado constitucional no sea finalmente ratificado por los Veinticinco.

Aunque la activación final de estos Grupos no rompa el techo marcado por las *misiones Petersberg ampliadas*, sino que realmente son el instrumento principal para hacerlas posibles, ni conviertan automáticamente a la UE en una potencia militar de primer orden, su creación no resulta totalmente tranquilizadora. Hasta ahora no han sido públicamente definidos los criterios que se tomarán en consideración para decidir su empleo. Mientras que unas fuentes los prefieren ver como unas fuerzas a disposición

de la ONU, en línea con el activismo multilateral promovido por la Unión, otras lo entienden como la punta de lanza de un creciente intervencionismo de la UE. La diferencia, por muy asentados que parezcan los principios democráticos y respetuosos con el derecho internacional en el seno de la Unión, puede ser muy importante, por cuanto queda abierta la posibilidad de emplearlos en operaciones militares que no cuenten con el respaldo nítido de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.

No puede dejarse de lado, aunque lo anterior deja un poso netamente militarista, que es esa misma UE la que ha decidido igualmente, en septiembre de 2004, poner en marcha el proceso de creación de una Fuerza de Gendarmería Europea (con fuerzas policiales de naturaleza militar de Francia, España, Italia, Holanda y Portugal), que, con unos 3.000 efectivos se añadirán desde finales de 2005 a los policías, expertos civiles y funcionarios de diversas ramas de la administración ya comprometidos. De hecho, la realidad muestra que los objetivos cuantitativos (no así los que se refieren a capacidad de despliegue o de alerta temprana) fijados en este campo en el Consejo Europeo de Santa María de Feira (Jun-00) ya han sido superados, hasta el punto de que actualmente la UE dispone realmente de unos 12.000 policías, funcionarios y expertos para emplear en situaciones de crisis o conflicto, al margen de las necesidades puramente militares.

Un mínimo repaso a las prioridades definidas por la UE en relación con sus capacidades civiles de gestión de crisis, concretadas en seis áreas de actuación (policía, imperio de la ley, administración civil, protección civil, "monitoreo" y otros), muestra que la protección de civiles no es, tampoco en este caso, una prioridad sobresaliente, por mucho que algunas de las actividades y misiones contempladas en ese marco estén directamente ligadas a ese objetivo.

Nada añade tampoco en ese sentido el *Civilian Headline Goal*, acordado en el Consejo Europeo de diciembre de 2004 (de acuerdo con el *Plan de Acción sobre Aspectos Civiles* de la PESD, aprobado a su vez en junio de 2004). Su orientación inicial parece cen-

trada en disponer de capacidades que sirvan para proporcionar apoyo a los representantes especiales de la Unión en diferentes situaciones de crisis y para misiones de "monitoreo" (en tareas relacionadas con la reforma del sector de seguridad en países en reconstrucción postbélica o en la aplicación de programas de desarme, desmovilización y reintegración de antiguos combatientes). Planteado con el objetivo de poder estar operativos en un plazo máximo de 30 días desde la toma de decisión política, su puesta en marcha, prevista para 2008, todavía tiene que superar las etapas de planificación conceptual y establecimiento de escenarios ilustrativos, de elaboración de una lista de requerimientos de capacidades y de asignación de las contribuciones nacionales para cubrir la citada lista. Se trata de un proyecto que, hasta hoy y con notable diferencia, está menos definido que su contraparte militar.

En el horizonte más inmediato habría que reseñar también la posibilidad de que incluso acaben tomando cuerpo iniciativas como el controvertido anuncio de llegar a poner en marcha un Cuerpo Europeo de Voluntarios para Ayuda Humanitaria. Los problemas en este caso no vienen únicamente del hecho de que los propios responsables comunitarios de cuestiones de desarrollo y acción humanitaria hayan mostrado su resistencia a la iniciativa de sus colegas de asuntos exteriores, sino de que su creación choca en principio con planteamientos y realidades ya asentadas. Por una parte, la complejidad de la ayuda humanitaria no permite imaginar que desde el voluntariado pueda atenderse eficazmente a sus demandas. Por otra, la UE ya tiene instancias específicamente dedicadas a estas materias, con ECHO como actor sobresaliente, e ideas como las de este Cuerpo podrían provocar un paulatino vaciamiento de funciones para pasar a manos de actores militares (cada vez más interesados en presentarse como auténticos actores humanitarios) o de los voluntarios. En todo caso, lo que resultaría relevante, si llegara finalmente a decidirse algún día su creación, sería asegurar su profesionalización y su coordinación bajo las directrices de ECHO.

En resumen, nos encontramos ante una amplia diversidad de propuestas e iniciativas, que todavía deben desarrollarse en mayor detalle para comprobar su verdadero alcance, pero que, de momento, muestran un movimiento permanente en el seno de la Unión Europea en su afán por incrementar su capacidad en el marco de la PESC/PESD.

D-3 - Más coherentes

La afirmación inicial de que “juntos somos más fuertes” parece responder a un convencimiento profundo de los países miembros de la Unión. Su propia experiencia histórica de rencillas y su propia debilidad en solitario son los elementos fundamentales que explican el propio proceso de construcción europea. A partir de esta constatación parece evidente la necesidad, al igual que ocurre en otros terrenos, de que la UE se plantee como un objetivo central lograr una mayor coordinación entre sus miembros y una mayor coherencia entre sus diferentes políticas sectoriales, mucho más cuando se han ido adoptando decisiones que permiten disponer ya en la actualidad de una gran variedad de instrumentos y mecanismos de toma de decisiones no siempre bien engranados entre sí.

Lo único que cabe apuntar en paralelo a esta pretensión es el hecho de que una formulación similar viene acompañando constantemente el propio desarrollo del proceso de integración comunitaria, como un deseo permanentemente incumplido. Las preferencias nacionales se imponen, en no pocas ocasiones, a los mandatos y compromisos adoptados en común, al igual que se perciben resistencias corporativas internas en la maquinaria comunitaria a que unos departamentos cedan protagonismo a favor de otros.

D-4 - Colaborar con nuestros socios

Dando por descontado que “la cooperación internacional es un imperativo” cabría imaginar que este apartado, en el que se identifican algunos socios con

los que resulta prioritario reforzar nuestros lazos (EEUU, Rusia, Japón, China, Canadá e India), podría fijar algunos criterios que sirvieran de base para avanzar. No hay, sin embargo, ninguna referencia a valores o principios que se pretendan promover en mutua colaboración con otros, o *líneas rojas* que no cabe traspasar, aún si eso supone la paralización de las relaciones con algún país o la denuncia de un determinado comportamiento.

Resulta importante subrayar el convencimiento de que “actuando juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien del mundo”. En el intento de lanzar una mirada que pase por encima de los desencuentros actuales, tiene sentido considerar como una opción estratégica fundamental para ambos actores el trabajo en común. De momento, aunque la agenda actual parezca mostrar lo contrario, todavía es mucho más lo que nos une a ambos lados del Atlántico que lo que nos separa. Por tanto, es a partir de ese núcleo de intereses y valores comunes como habrá que ir construyendo -actualizando las bases de un modelo que no puede seguir descansando en la OTAN como único foro de diálogo formal (la Agenda Transatlántica nunca ha sido un marco efectivo)- un futuro mejor no sólo para ambos sino, fundamentalmente, para el resto del mundo.

6. Conclusiones y recomendaciones

A la luz del análisis realizado hasta aquí resalta la necesidad no tanto de modificar un documento oficial como la *Estrategia Europea de Seguridad* o el resto de declaraciones o decisiones comunitarias ya acumuladas sobre la PESC/PESD, tarea obviamente fuera de la realidad, como de iluminar determinadas zonas de sombra que puedan tener consecuencias, positivas o negativas, para la protección de los civiles en conflictos. Una protección que afecta tanto a la garantía de seguridad física contra cualquier amenaza, como a la imperiosa necesidad de atender las

necesidades básicas de cada ser humano, así como al respeto absoluto de la amplia gama de los derechos humanos individuales.

De manera telegráfica, las conclusiones y recomendaciones que cabe plantear en esa línea se resumen en tres niveles de tratamiento:

A– Sobre asuntos globales

- No deberían existir dudas al respecto: la UE es –por historia, por capacidad actual y por potencialidad de desarrollo futuro– un actor que sólo tiene sentido si se abre al resto del mundo. La creación de supuestas fortalezas infranqueables, no solamente son imposibles sino que, además, resultan contrarias a los intereses y a los valores que decimos defender.
- Sin una capacidad propia para defender sus intereses y para actuar en el mundo, la UE estaría sometida inevitablemente a los dictados de otros actores externos (con agendas no siempre coincidentes) y, sobre todo, estaría incapacitada para imponer sus propios criterios en el terreno de la acción exterior y de la seguridad internacional. El problema, en consecuencia, no es si resulta aconsejable la autonomía, sino aclarar al servicio de qué planteamientos se persigue. En el caso de la Unión no pueden ser otros más que potenciar sus capacidades para profundizar su propia estabilidad y para contribuir decisivamente a la prevención de los conflictos, a la gestión de crisis y la construcción de la paz a escala planetaria.
- El ejercicio a desarrollar en este terreno debe tener como guía la superación del modelo actual, volcado en la seguridad del Estado, para asumir definitivamente otro centrado en la seguridad humana. Esto implica, entre otras consideraciones, colocar al desarrollo y a la promoción de los derechos humanos al mismo nivel que la seguridad, entendiendo que ambos elementos son las dos caras de la misma moneda y que toda apuesta por el desarrollo y los dere-

chos humanos se traduce, invariablemente, en mayores niveles de seguridad, tanto individual como colectiva.

- En referencia al desarrollo no basta, por tanto, con que la Unión renueve antiguos e incumplidos compromisos, como el de dedicar el 0,7% del producto interior bruto de sus miembros a la ayuda al desarrollo de los más desfavorecidos. La tarea pendiente exige plantearse con urgencia la necesidad de poner en marcha programas de reconversión o condonación de deuda externa, que permitan salir de la miseria a países que no tienen actualmente capacidad para superar por sí mismos las dificultades en las que se encuentran sumidos. De igual manera, implica potenciar cambios en el comercio mundial, que permitan imponer reglas más justas, ofreciendo posibilidad reales de desarrollo a muchas personas que hoy quedan radicalmente excluidas de los mercados internacionales. De igual importancia es la apuesta por una reforma profunda de los mecanismos financieros internacionales o de transferencia de tecnología, que contribuyen actualmente a incrementar el abismo en el que se mueven muchos países, con el consiguiente efecto negativo en términos de inseguridad.
- Las referencias directas a la protección de civiles en situación de conflicto son prácticamente inexistentes en el marco de la *EES*, sin que esta ausencia quede compensada suficientemente por el tratamiento que otros documentos de la *PESC/PESD* dedican a esta cuestión. Únicamente de manera implícita pueden detectarse algunas alusiones al respecto en un texto demasiado coyuntural y dominado por un sesgo geopolítico y geoestratégico, en el que la suerte de los seres humanos no concita una atención especial. Resulta, por tanto, imprescindible desarrollar una verdadera estrategia comunitaria en este ámbito, como una cuestión transversal que debe estar presente en toda su acción exterior.

B– Sobre la estrategia europea de protección de civiles sometidos al conflicto

- Es preciso considerar la necesidad de elaborar una estrategia específica de la UE en relación con la protección de civiles sometidos al conflicto, de tal forma que se garantice que ese enfoque esté presente en todas las decisiones de PESC/PESD que se adopten.
- La UE debe enmarcar siempre su actuación en política exterior, de seguridad y defensa en el más estricto cumplimiento del derecho internacional y de las Convenciones de Ginebra y, más específicamente, bajo el marco definido por el derecho internacional humanitario.
- La ONU debe ser destacada como la referencia principal en este terreno, lo cual implica tanto potenciar su protagonismo, como ofrecer sus capacidades civiles y militares al servicio del alto organismo. En esa misma línea, es fundamental considerar que cualquier uso de la fuerza por parte de la UE sólo cabe contemplarlo bajo los parámetros de la legítima defensa o en cumplimiento de un mandato explícito de la ONU (especialmente significativo cuando se plantee la activación de los Grupos de Combate o cualquier otra fuerza de la UE).
- Los planes de intervención militar tendrán que diseñarse de manera que garanticen la reducción al mínimo del sufrimiento de la población civil no combatiente. Esto supone, en definitiva, distinguir claramente entre civiles y combatientes, tomar precauciones para evitar que los civiles sean objetivo directo de la fuerza empleada, utilizar esa fuerza de forma proporcionada y permitir, en todo momento, la labor de los actores humanitarios.
- La protección de los no combatientes tiene que ser entendida como un mandato que no puede venir mediatizado por consideraciones geopolíticas o geoestratégicas. Esa responsabilidad debe ser incorporada como una obligación permanente y universal, haya o no un conflicto abierto y a lo largo de todas sus etapas (antes, durante y después de la crisis).

- Nada justifica, por consiguiente, el abandono de las llamadas crisis o conflictos olvidados, que deben ser atendidos en función del grado de exposición de la población civil a la violencia. Tampoco resulta adecuado establecer prioridades geográficas para decidir posibles actuaciones de la UE, dado que el mandato de protección debe guiarse por consideraciones humanitarias universalistas. Éste, y ningún otro en su lugar, debe ser el criterio fundamental para determinar la conveniencia de una intervención directa de la Unión.
- Mención especial merece a este respecto el caso de África. Identificado en tantas ocasiones como un continente olvidado, en su seno se desarrollan numerosos conflictos endémicos que afectan a un gran porcentaje de sus más de 800 millones de habitantes. Sea por falta de voluntad o por incapacidad de sus gobiernos nacionales, cuando no por la escasa voluntad de la comunidad internacional para intervenir ante flagrantes violaciones contra la población civil, el hecho es que su imagen se va oscureciendo paulatinamente. Ahora, cuando la Unión Africana (UA) inicia su andadura, estamos ante la última oportunidad para modificar unas tendencias tan negativas. Se parte de una situación de insuficiencia y de numerosas carencias, por ello el apoyo de la UE adquiere aún mayor valor. Un apoyo que no debe esconder una dejación de responsabilidades, sino todo lo contrario. La UE

La protección de los no combatientes tiene que ser entendida como un mandato que no puede venir mediatizado por consideraciones geopolíticas o geoestratégicas

ha adoptado en principio algunas decisiones positivas¹⁰, siempre que no indiquen una intención por desentenderse de los problemas africanos, dejando a sus débiles instituciones enfrentadas en solitario a los enormes problemas que definen su agenda actual.

No cabe esperar que la UA sea capaz por sí misma de hacer operativo a corto plazo su Consejo de Paz y Seguridad o de alcanzar el objetivo anunciado de contar en 2010 con una Fuerza Permanente Africana (con unos 15.000 efectivos). Por tanto, será vital que la Unión muestre un apoyo a largo plazo, materializado tanto en fondos financieros como en asistencia técnica o intervención militar directa. Todo ello desde unos planteamientos transparentes y extremadamente cuidadosos para no provocar reacciones de rechazo, ante lo que podría ser percibido como un nuevo intento de control desde fuera. África se presenta como un auténtico campo de pruebas para determinar la sinceridad de las proclamas comunitarias por un mundo mejor, en la defensa de valores y no de intereses propios.

- La intervención militar tiene que ser, siempre, la excepción y no la norma, aún en el caso de procurar la protección de civiles en conflicto. La alerta temprana, la actividad diplomática, el diálogo político, los instrumentos económicos y las sanciones son, entre otros, mecanismos útiles en la mayoría de los casos. La potenciación de la UE en este campo no debe pasar, pues, por el reforzamiento del músculo militar como vía preferente.
- Las sanciones y embargos económicos se han mostrado, en los términos en que se han concebido y aplicado hasta ahora, como medidas contraproducentes e ineficaces. Puede entenderse la necesidad de mantener estas medidas en la agenda de instrumentos a utilizar en

determinados casos, pero siempre que se dirijan directamente contra los responsables principales del quebrantamiento que se haya producido y no contra el conjunto de la población.

- Las misiones que se desarrollen en el contexto de la PESC/PESD deben integrar normalmente a actores humanitarios no gubernamentales. Se trata de instancias que, además de un notable conocimiento de la situación (muy útil en tareas de alerta temprana), aportan un considerable capital en la satisfacción de necesidades básicas de la población, tanto antes como durante o después del conflicto. Resultan también fundamentales como expertos en diferentes ámbitos vitales para reforzar las capacidades civiles de la UE en este terreno.
- Es fundamental asumir en la práctica que la protección de la vida humana es una cuestión que no puede estar sometida a consideraciones estratégicas o tácticas, políticas o económicas. Se trata de un imperativo que obliga tanto a las fuerzas combatientes, como a los Estados y a los organismos internacionales. Esto implica que la UE debe desarrollar con preferencia su perfil protector allí hasta donde lleguen sus fuerzas, potenciando la creación de instrumentos eficaces dirigidos en esta dirección.
- Cualquier estrategia contra el peligro terrorista debe formularse con un exquisito cuidado para no forzar el marco de derechos y libertades fundamentales. De la misma manera, es imprescindible transmitir un mensaje inequívoco de rechazo a cualquier gobierno que desarrolle respuestas contra esta amenaza común, sin atender a los derechos de sus propias poblaciones. Con harta frecuencia, la lucha contra el terrorismo se está realizando en condiciones que violan flagrantemente los más elementales principios humanitarios. La acción de la UE en este terreno no puede consentir ni retrocesos

¹⁰ Además de la financiación, junto a Estados Unidos, de operaciones como AMIB (Burundi) y AMIS (Sudán) se ha acordado poner a disposición de la UA, desde mayo de 2004, 250 millones de euros en el marco de un Fondo de Apoyo a la Paz.

propios, ni comprensión con aliados o socios escasamente escrupulosos con los derechos de sus ciudadanos.

- En consonancia con los puntos anteriores, resulta crucial que el desarrollo efectivo del *Civilian Headline Goal 2008*, recoja la protección de civiles como un asunto relevante en su formulación y en su evolución posterior. En dicho desarrollo deberían tomar parte, obviamente, los actores humanitarios no gubernamentales, no sólo con la intención de aportar datos o experiencias para concretar su contenido inicial, sino también con una clara vocación participativa en el terreno.

C– Sobre aspectos puntuales

- La planificación de intervenciones militares de la Unión, en *misiones Petersberg ampliadas*, debe incluir sistemáticamente un análisis de las implicaciones que puedan derivarse para los civiles sometidos a la situación de conflicto que se trate de atender.
- Del mismo modo, debe plantearse la conveniencia de elaborar informes regulares sobre la situación de la población civil, desde la perspectiva de su protección, en contextos de crisis que estén siendo atendidos por la UE.
- Es aconsejable, desde esa misma óptica, realizar evaluaciones periódicas de las operaciones de paz que esté llevando a cabo la UE.
- La confluencia de medios militares y civiles, así como la participación de actores humanitarios no gubernamentales debe promoverse en el marco de las *misiones Petersberg ampliadas*. El aprovechamiento de las complementariedades existentes entre ellos no debe cuestionar en ningún caso la aplicación de los principios fundamentales de la ayuda humanitaria (independiente, imparcial y civil).
- Resulta difícilmente comprensible la falta de voluntad política para asumir la aprobación de un *Tratado Internacional sobre Comercio de Armas Ligeras*, cuando se constata diariamente

la peligrosidad que representa la situación actual. La UE debería tomar una posición de liderazgo en este tema para eliminar o reducir uno de los factores de preocupación más relevantes de la agenda internacional.

- No puede justificarse la evolución actual de la política comunitaria de inmigración y asilo, que está conduciendo a un abandono contraproducente de principios que parecían muy sólidamente incardinados en su práctica histórica. Las personas forzadas a abandonar sus lugares de residencia por persecución de cualquier género necesitan la protección que sólo territorios como los de la Unión pueden prestar. Cabe demandar a la UE que garantice en todo momento que nadie será forzado a permanecer sometido a riesgos derivados de conflictos, o a ser repatriado mientras no se den las condiciones de seguridad imprescindibles para desarrollar una vida digna.
- Nada de lo anterior puede hacerse si no se cuenta con los recursos económicos necesarios. El proceso de elaboración de las perspectivas financieras de la UE para el periodo 2007-13 aún está en marcha y cabe considerar la necesidad de establecer un apartado específico para potenciar la sensibilidad y la capacidad de la Unión en esta materia.

Como ya se ha reseñado con anterioridad, no es previsible en modo alguno que se llegue a provocar una colisión directa entre la agenda de seguridad europea y las del desarrollo o la de protección de civiles. El mayor temor en este ámbito es el de la marginación o subordinación de estas últimas a la primera. La UE tiene en sus manos la capacidad para acabar de ofrecer un perfil definido y de vanguardia en estos terrenos. Puede seguir la senda ya recorrida por otros o inaugurar una nueva vía que aproveche su tremendo potencial al servicio de unos valores y principios que se alimenten de lo que defiende la seguridad humana. El camino todavía está por diseñar y, más difícil aún, por recorrer, sin caer en la tentación de tomar atajos.

Cuadernos publicados

- 1** **La acción humanitaria en la encrucijada. “Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI”**, Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Víctor de Currea-Lugo
- 2** **El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española (2005-08)***, Jesús A. Núñez Villaverde
- 3** **Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)***, Francisco Rey Marcos
- 4** **La *Estrategia Europea de Seguridad* desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados**, Jesús A. Núñez Villaverde
- 5** **Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. Panorama actual**, Ana Urgoiti Aristegui
- 6** **La acción humanitaria desde la universidad española. Análisis de experiencias y propuestas de actuación futura**, Juncal Gilsanz Blanco