

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS
DE LA DEFENSA NACIONAL



ANIVERSARIO 1964-2014

Cuadernos de Estrategia 167
**Perspectivas de evolución
futura de la política de se-
guridad y defensa de la UE.**
Escenarios de crisis

**Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS
DE LA DEFENSA NACIONAL



ANIVERSARIO 1964-2014

Cuadernos de Estrategia 167
Perspectivas de evolución
futura de la política de se-
guridad y defensa de la UE.
Escenarios de crisis

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autor y editor, 2014

NIPO: 083-14-186-6 (edición papel)

ISBN: 978-84-9781-981-7 (edición papel)

Depósito Legal: M-20879-2014

Fecha de edición: agosto 2014

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa



NIPO: 083-14-185-0 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-982-4 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100% reciclado libre de cloro.



ÍNDICE

	<u>Página</u>
Introducción	
<i>José María Treviño Ruiz</i>	
Capítulo primero	
La política europea de vecindad y la seguridad y defensa	13
<i>José María Treviño Ruiz</i>	
Introducción a la PEV	15
La necesidad de una política común de seguridad y defensa	16
La política común de seguridad y defensa después de Lisboa	18
La importancia del alto representante en la PCSD	19
Hacia una nueva estrategia de seguridad	21
Conclusiones	22
Capítulo Segundo	
La política exterior de la UE hacia los países de la ribera sur del Mediterráneo	25
<i>Bénédicte Real</i>	
Introducción	27
Marco general	27
<i>La seguridad en el Mediterráneo: una cuestión evocada desde 1975 por la CSCE</i>	28
El fracaso del proyecto de la Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo y la puesta en marcha del 5+5	30
<i>La política euromediterránea de la UE</i>	31
<i>La política de vecindad: la creación de un círculo de amigos para la seguridad de la UE</i>	34
<i>La profundización de la acción exterior de la UE: de Maastricht a Lisboa</i>	35
Los instrumentos adoptados entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos	38

	Página
La seguridad, vertiente esencial de la política exterior de la UE en el Mediterráneo	42
El diálogo político entre la UE y los Estados de la orilla sur del Mediterráneo	44
Las misiones de la UE en la orilla sur mediterránea	45
La lucha contra las armas de destrucción masiva y la no proliferación ..	47
La lucha contra el terrorismo	49
La política europea hacia el Sahel ante la crisis de «desarrollo-seguridad».....	51
La importancia estratégica de la política europea hacia el Sahel	52
Las dificultades conceptuales de la estrategia para el Sahel	53
Los ejes principales de la estrategia hacia el Sahel	54
Las misiones desplegadas en la zona del Sahel	55
Conclusiones.....	57
 Capítulo tercero	
Capacidades militares de la Unión Europea: una dimensión político-militar para un actor global.....	59
<i>Juan Carlos Martín Torrijos</i>	
Introducción	61
La evolución	63
La dimensión político-económica de las capacidades militares de la Unión Europea.....	65
Capacidades militares de la Unión Europea.....	70
Antecedentes	70
Desarrollo de la obtención de las capacidades militares por la UE	72
Una aproximación al Objetivo Principal 2010	73
Programas militares de la UE	74
Ciberdefensa	75
Aviones no tripulados.....	76
Satélites de comunicaciones	77
Repostaje en vuelo	77
Otras capacidades	78
Planeamiento y conducción	78
Seguridad marítima.....	79
Una aproximación a la actualidad.....	80
Relaciones con la OTAN	80
El Tratado de Lisboa y la Cooperación Estructurada Permanente	81
La AED: responsable del desarrollo de capacidades militares en la UE ..	82
OCCAR: Organización Conjunta para la Cooperación de Armamento	84
Reabastecimiento en vuelo	85
Conocimiento de la situación marítima, vigilancia e intercambio de información	86
Iniciativa Pooling & Sharing (P&S)	87
El futuro inmediato.....	90
Plan de desarrollo de capacidades	90
Proyectos pioneros de la AED	91
Desarrollo de la capacidad marítima	92
El Consejo Europeo.....	92
Actividad principal de la agencia en este ámbito	92
Nuevo papel para la Comisión de la UE: programas duales	92
Incremento de las sinergias civil-militares y refuerzo de la innovación.....	93

	Página
<i>Desarrollo de capacidades</i>	94
<i>Espacio y defensa</i>	94
<i>Comunicaciones por satélite</i>	94
Capacidad UE en satélites de alta resolución.....	94
<i>Escenario temporal</i>	94
Conclusiones	96
 Capítulo cuarto	
La política exterior y de seguridad común de la unión europea en el espacio postsoviético	99
<i>Francisco José Ruiz González</i>	
Introducción	101
Una breve aproximación geopolítica al espacio postsoviético	102
<i>Las disputas fronterizas y legales de carácter político</i>	103
<i>Las disputas fronterizas de carácter militar y los «conflictos congelados»</i>	105
<i>El impacto de las «revoluciones de colores» en el espacio postsoviético</i>	108
<i>La cuestión de los suministros energéticos y las «guerras del gas»</i>	109
<i>Iniciativas de cooperación regional en el espacio postsoviético</i>	112
La política exterior y de seguridad común (PESC) en el vecindario oriental	114
La PESC en el espacio postsoviético en el periodo 1992-2003	115
<i>La PESC en el espacio postsoviético en el periodo 1992-2003</i>	118
<i>La PESC en el espacio postsoviético en el periodo 2004-2008</i>	118
<i>La PESC en el espacio postsoviético en el periodo 2004-2008</i>	122
<i>La PESC en el espacio postsoviético a partir de 2009</i>	123
<i>La PCSD en el espacio postsoviético a partir de 2009</i>	125
<i>Las relaciones UE-Rusia en el ámbito de la energía: el «tercer paquete»</i>	126
<i>Posiciones de la UE y Rusia ante la guerra en Siria y Turquía</i>	128
Crisis en Ucrania, conclusiones y perspectivas	130
<i>Factores y desarrollo de la crisis de Ucrania: el papel de la UE y Rusia..</i>	130
<i>Implicaciones de la crisis de Ucrania para la PESC en el vecindario oriental</i>	132
Conclusiones y perspectivas	133
 Capítulo quinto	
¿Puede aplicarse la misma política exterior y de seguridad común de la UE en la lucha contra la piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea?	139
<i>Carlos Cordón Scharfhausen</i>	
La lucha de la UE contra la piratería en el Cuerno de África	
<i>Situación en Somalia hasta 2009. Nacimiento de la piratería y sus causas</i>	142
<i>Implicación de la UE en el Cuerno de África y en Somalia. Periodo de 2008 a 2011</i>	147
<i>El marco estratégico de la UE para el Cuerno de África</i>	149
<i>Resultados de la lucha contra la piratería en el Cuerno de África de 2006 a 2014</i>	151
<i>Costes de la lucha contra la piratería en el Cuerno de África en 2012</i>	152
<i>Las acciones de la UE en su lucha contra la piratería en el Cuerno de África</i>	154

	Página
Diferencias entre la piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea	159
Golfo de Guinea. Situación de Nigeria. Nacimiento de la piratería y sus causas	159
Cifras de la piratería en Nigeria periodo de 2003 a 2013	169
Terrorismo yihadista. Boko Haram. Ansaru	171
Comparación de la piratería en el Cuerno de África con la piratería en el golfo de Guinea	174
¿Qué estrategias y qué medidas puede aplicar la Unión Europea para mejorar la seguridad en África Occidental?	178
Introducción	178
Conclusión	183
Composición del grupo de trabajo	187
Cuadernos de Estrategia	189

En el primer capítulo de este trabajo, el almirante Treviño, que durante tres años representó España en el Comité Militar de la Unión Europea (en adelante, UE), da una visión general de la política europea de vecindad, para posteriormente pasar a analizar en detalle la política común de seguridad y defensa (PCSD) de la UE, mostrando en primer lugar la necesidad de esa PCSD en una Unión que había nacido con vocación económica, para adquirir una responsabilidad más amplia tras el Tratado de Lisboa en 2010, gracias a los cambios introducidos en el ámbito de la seguridad y Defensa, cambios que bajo nuestro punto de vista no pueden quedarse en la letra pequeña de un tratado, sino que deben avanzar hasta conseguir que la voz de la UE tenga resonancia en el ámbito global y ser tenida en cuenta en una crisis que pueda afectar a cualquiera de sus Estados miembros. Se analiza con detalle la importante figura nacida en Lisboa del «alto representante», personaje del que emana la responsabilidad de aplicar la PCSD de acuerdo con las directrices del Consejo.

La doctora Bénédicte Real, profesora de Derecho en el Centro Universitario de la Defensa de la Academia General Militar, en el segundo capítulo hace un detallado estudio sobre la acción exterior de la UE con respecto a sus vecinos de la ribera sur del Mediterráneo, tanto los más próximos del Magreb como los más alejados en el Mashreq y sobre todo en el Sahel, determinando la eficacia de la política europea de vecindad, especialmente en el ámbito de la cooperación económica, donde los resultados

obtenidos no han sido los esperados, como demuestran las revueltas de 2010 en el Norte de África, Lamenta la autora la falta de capacidad militar de la UE para tener peso en las diferentes crisis sufridas en esa región, por ello considera que al menos las misiones civiles no pueden ser abandonadas. Finalmente subraya que es necesaria una redefinición de las prioridades de la UE en la ribera sur del Mediterráneo, abandonando una actitud paternalista que podría ser mal interpretada, sin centrarse totalmente en una política económica que podría ser considerada como interesada para abrir nuevos mercados y sobre todo para cooperar más en los temas de seguridad y Defensa, encontrando finalmente un equilibrio entre las políticas mencionadas de cara a instaurar una zona de paz, estabilidad y prosperidad en el norte de África.

En el tercer capítulo de este libro, el coronel del Ejército del Aire Martín Torrijos, con amplia experiencia en el tema de las Capacidades Militares de la UE, tras defender este tema durante cuatro años en el seno de la representación española ante el Comité Militar de la UE, presenta un estudio del que se desprende que el ciudadano europeo va tomando conciencia de pertenecer a la Unión, pero esa conciencia se desvanece cuando se habla de la dimensión militar de la UE, ya que no asocia a la Unión con temas militares, algo que no ocurre cuando se refiere a la OTAN. La implicación de la UE en misiones militares en diferentes países y continentes, está directamente ligada a su capacidad militar, que actualmente no corresponde con su peso en el ámbito económico, por ello la Unión debería dotarse de aquellas capacidades de las que carece para poder cumplir los objetivos políticos fijados, y convertirse así en un actor mundial de peso. Paradójicamente la UE dispone de otras capacidades en el ámbito civil (policiales, judiciales, empresariales) de las que carece la Alianza Atlántica, y que hacen de la UE un actor perfecto para intervenir en caso de conflicto o crisis, al poder dar un enfoque global a la solución final.

En el cuarto capítulo de esta obra, el capitán de fragata Ruiz, profesor en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas y doctor en Seguridad Internacional trata en profundidad el papel de la UE en el espacio post-soviético, que se ha visto perjudicado por su falta de coherencia interna, tanto por la limitada coordinación entre la Comisión y el Consejo de la UE, como por las diferentes percepciones sobre los vecinos del Este, de los veintiocho Estados miembros. Además, a pesar de existir vertiente oriental de la política europea de vecindad, no se ha planteado una actuación concertada con Moscú, en el mismo ámbito que se ha hecho con los países limítrofes que tienen fronteras comunes con Rusia. Lo que ha provocado que en ocasiones esos países con fronteras comunes entre la UE y Rusia se hayan visto obligados a elegir entre uno u otro, disyuntiva que ha facilitado la reciente crisis de Ucrania, y lo que es peor su desmembración territorial, con los peligros que ello conlleva de cara a otras

secesiones. El tema de la seguridad energética, de importancia vital para aquellos Estados miembros que dependen del combustible ruso para sobrevivir en invierno, es tratado igualmente por el autor.

No podía faltar en este trabajo, relacionado con la seguridad y la defensa, el tema de la piratería, que afecta a las líneas de comunicaciones marítimas vitales no solo para los Estados miembros con salida al mar, sino también aunque de forma indirecta, a las veintiocho naciones de la UE. En el quinto y último capítulo, el capitán de navío Cerdón, que vivió en Bruselas el arranque de la operación Atalanta, analiza la situación en Somalia, con el nacimiento de la piratería y sus causas, así como la implicación de la UE para luchar contra los piratas del Índico, lanzando la primera operación naval de la UE, EUNAVFOR Atalanta en 2008, y en el 2011 se aprobaba la estrategia de la UE para el Cuerno de África. En el texto se analizan los resultados de esa lucha contra la piratería entre 2006 y 2014, así como sus costes en 2012. Más adelante el CN Cerdón, analiza la situación en Nigeria, dado que los ataques al tráfico marítimo se han desplazado del Índico al golfo de Guinea, si bien los actores y las circunstancias son bien distintos. Finalmente presenta las acciones que bajo su punto de vista, podría aplicar la UE para mejorar la seguridad en el golfo de Guinea, marcando las diferencias entre la piratería somalí y su modo de actuar frente a la piratería frente a la costa nigeriana.

La política europea de vecindad y la seguridad y defensa

José María Treviño Ruiz

Capítulo primero

Resumen

En este capítulo se hace una introducción explicando la situación actual de la PEV, para pasar posteriormente a analizar en detalle la política común de seguridad y defensa de la UE (PCSD), mostrando en primer lugar la necesidad de esa PCSD en una Unión que había nacido con vocación económica, viendo su transformación después del Tratado de Lisboa de 2007 y los importantes cambios que este tratado introdujo en la PCSD, para pasar a continuación a ver el importante papel del alto representante en la PCSD, diseñando finalmente un esbozo de la futura política común de seguridad y defensa acorde con la situación global actual, para finalizar con unas conclusiones.

Palabras clave

UE, política europea de vecindad, PEV, política común de seguridad y defensa, PCSD, Alto Representante, Comité Militar UE, Estado Mayor Militar UE, operación Atalanta, operación Chad, EUTM Malí, EUTM Somalia.

Abstract

In this chapter an introduction is done explaining the present situation of the European Neighborhood Policy (ENP), to happen later to analyze in detail the Common Security and Defense Policy of European Unión (CSDP), showing in the first place the necessity of that CSDP in a Union that had been born with economic vocation, seeing its transformation after the Treaty of Lisbon of 2010 and the important changes which this treaty introduced in the CSPD, to happen next to see the important paper of the High Representative in the CSPD, designing finally an outline of the future Common Security and Defense Policy agreed with the present global situation, to finalize with conclusions.

Key Words

European Neighbourhood Policy, ENP, Common Security and Defence Policy, High Representative, European Union Military Committee, EU Military Staff, Operation Atalanta, Operation Chad, Mali EUTM, EUTM Somalia

Introducción a la PEV

Entendemos por política europea de vecindad (PEV) una línea fundamental de acción exterior y estrategia comunitaria a través de la cual se busca un estrechamiento de las relaciones entre la UE (UE) con sus vecinos, tanto los del sur, pertenecientes a la cuenca mediterránea, como los del este, incluidos los países del Cáucaso. En referencia a los vecinos del sur, la primera aproximación que se había hecho fue la llamada Conferencia de Barcelona o *Barcelona Process*, un amplio marco de relaciones políticas, económicas y sociales entre los miembros de la UE y los países de la ribera sur del Mediterráneo. La conferencia tuvo lugar los días 27 y 28 de noviembre de 1995, y a ella asistieron los ministros de Asuntos Exteriores de los 27 países de la UE y todos los norteafricanos, incluida Libia. En el este, la acción fue más tardía ya que el llamado Partenariado Oriental (*Eastern Partnership*) fue lanzado en la Cumbre de Praga, en mayo de 2009, con objeto de acercar a la UE a los países vecinos de este punto cardinal: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.

La PEV fue ideada después del ingreso en la UE de diez países procedentes del Este de Europa, con objeto de evitar nuevas fronteras, en este caso principalmente económicas, con aquellos países que no querían o no podían ingresar en la Unión, y fue presentada por la Comisión Europea en marzo de 2003 y el 25 de mayo de 2004 se hizo oficial, respaldada por un generoso nuevo fondo de 1.200 millones de euros, cifra que elevaba a un total de 7.000 millones la cantidad asignada para financiar a esas naciones.

Así un total de 16 naciones, la mayoría en vías de desarrollo, formaron parte de esa política de vecindad comunitaria, en inglés *European Neighbourhood Policy* (ENP): Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Ucrania. De ellos, doce tienen plena participación, Argelia participa a un nivel más bajo, y tres, Bielorrusia, Siria y Libia, de momento se mantienen apartadas. Rusia tiene un estatus especial, denominada Asociación Estratégica con la UE que cubre cuatro espacios comunes y no participa en la PEV, de la misma forma que Turquía e Islandia, que tienen perspectivas de ingreso en la UE. El elemento central de la PEV son los planes de acción bilaterales, convenidos mutuamente entre la UE y cada uno de los países. Así, la UE ofrece a todos ellos asistencia financiera en amplios sectores como el del empleo, política social, comercio, política industrial, desarrollo agrícola y rural, cambio climático y medioambiente, educación, cultura y sanidad, con objeto de mejorar su nivel de vida y lograr en el caso de los países europeos, que algún día puedan formar parte de la UE. La puesta en práctica de los planes de acción de la PEV, siguiendo el mandato del artículo 8 del Tratado de la Unión, fueron convenidos en 2005 con Israel, Jordania, Moldavia,

Marruecos, la Autoridad Nacional Palestina, Túnez y Ucrania. En 2006 los planes se hicieron extensivos hacia Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Los beneficios económicos potenciales de la PEV son considerables. Una mayor convergencia legislativa y reglamentaria con la UE, sobre todo en áreas importantes para mejorar el acceso a un mercado común, que llevará a una mayor inversión y crecimiento, máxime si va acompañado de una mayor liberalización del comercio, servicios y productos agrícolas. En comparación con los actuales acuerdos marco entre la UE y sus países vecinos, la PEV puede catalizar mejor unas reformas estructurales y unas políticas macroeconómicas equilibradas, aunque los progresos reales seguirán dependiendo de varios factores como el compromiso de los propios países con las reformas, estabilidad interna, estructuras democráticas, etc. Por ello, los países participantes deben garantizar que los compromisos contraídos con la UE en el marco de esta política, refuerzan sus estrategias nacionales de desarrollo y estén en consonancia con su capacidad institucional y técnica.

La necesidad de una política común de seguridad y defensa

Los recientes acontecimientos desestabilizadores que han afectado a varias naciones participantes en la política europea de vecindad, como los acaecidos en Ucrania, prácticamente todo el norte de África y hace algún tiempo Georgia, han demostrado la necesidad de una política más eficiente y sobre todo más creíble, relacionada con la seguridad y defensa. La UE tiene una economía que, pese a la crisis sufrida, sigue siendo la primera del mundo, pero está obviando la urgencia y necesidad de complementar ese poderío económico y posición geopolítica, con una defensa que sea capaz de enviar un mensaje disuasorio en caso de crisis, así como que le permita hablar con voz fuerte y clara en los foros internacionales cuando se hable de amenazas a la seguridad de su entorno y que pueda afectar a alguno de los veintiocho estados miembros.

La famosa declaración de Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, el 9 de mayo de 1950, comenzaba diciendo «La paz mundial solo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionales a los peligros que la amenazan». Una frase que ha acrecentado su importancia con los recientes acontecimientos ocurridos en Crimea, y en los que la capacidad de influir en la crisis de la UE se ha limitado a unas tibias sanciones sin consecuencia alguna en el resultado de la crisis. Bien es cierto que Ucrania no pertenece a la UE, pero si el país afectado hubiera sido un Estado miembro de la Unión, la capacidad de maniobra en el ámbito de la defensa y seguridad habría sido prácticamente nulo, a no ser que ese Estado fuese miembro de la OTAN, en cuyo caso la aplicación del artículo V del Tratado de Washington habría ejercido la disuasión necesaria, para que la sangre no hubiese llegado al río, en frase coloquial,

pero ¿y si el Estado miembro no hubiese pertenecido a la Alianza Atlántica?, posiblemente habría perdido parte de su territorio ante la falta de peso militar y disuasorio en este ámbito de la UE. La hipótesis de un enfrentamiento con el gigante del Este, es algo que los antiguos miembros de la URSS o del Pacto de Varsovia tienen siempre presente en sus mentes, cual espada de Damocles, en este caso con capacidad nuclear o sin llegar a esos extremos con la amenaza del corte energético en caso de disparidad de criterios con su política expansionista.

El origen de un ejército europeo lo encontramos en el proyecto de creación de la Comunidad Europea de Defensa, cuando el 24 de octubre de 1950, el primer ministro francés René Pleven presentaba este proyecto ante la Asamblea Nacional. La idea de Pleven era crear un Ejército de la Comunidad Europea, que debía realizar una completa fusión de hombres y material militar, bajo una autoridad europea. Esto comulgaba con la idea de Schuman de integración europea, en el ámbito de la Defensa. Este proyecto de 1950 señalaba lo siguiente: «Todos los obstáculos pueden vencerse con voluntad, imaginación y fe». El Tratado de la Comunidad Europea de la Defensa fue aprobado en 1952 por Francia, Alemania y el Benelux, y establecía una organización, fuerzas y presupuestos comunes perfectamente establecidos y sopesados, pero la Asamblea Nacional francesa no ratificó este tratado en 1954 e hizo fracasar este ambicioso proyecto, dejando la defensa de Europa en manos del Tratado de Washington, firmado en 1949 además de los cinco Estados nombrados, por otros cinco Estados europeos, Italia, Portugal, Dinamarca, Noruega e Islandia, además de EE.UU. y Canadá. Con anterioridad a la OTAN, nació en 1948 por el Tratado de Bruselas la UE Occidental (UEO), que tenía como Estados firmantes a Francia, el Benelux y el Reino Unido, a los que se unieron en 1954 Italia y Alemania. Durante los 52 años de su existencia, hasta su disolución tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2010, la UEO trató de hacerse valer como la organización europea de defensa y seguridad, defendiendo la necesidad de implementar un ejército europeo como tal, llegando en este empeño a contar con diez países miembros, entre ellos España, seis asociados y doce observadores. De hecho, la UEO participaría con fuerzas bajo su bandera en varias operaciones militares en Irak, embargo marítimo en el Adriático durante el conflicto yugoslavo y el desminado de Croacia entre otras, llegando a contar con una estructura civil y militar compuesta por un Centro de Situación, el Centro de Satélites de Torrejón, Célula de Planificación y un Instituto de Estudio de Seguridad en París. No obstante el vacío de EEUU. y la OTAN a esta organización acabaron por firmar su sentencia de muerte por extinción en 2010; cedieron el Centro de Satélites a la UE, como única herencia, y dejaron un hueco todavía no ocupado.

La política común de seguridad y defensa después de Lisboa

El Tratado de Lisboa ha dotado teóricamente de una estructura representativa más poderosa a la UE, forjada gracias a iniciativas previas como la Comunidad Europea de Defensa, misiones Petersberg, acuerdos de Saint Malo y la Estrategia de Seguridad de 2003 corregida y aumentada en 2008. Esa estructura cuenta con el Comité Político y de Seguridad (CPS), el Comité Militar (CMUE), el Estado Mayor Militar (EMUE), y en un plano administrativo la Agencia Europea de Defensa. Curiosamente no existe la posibilidad de que los veintiocho ministros de Defensa puedan reunirse de forma análoga a como 22 de ellos lo hacen en el Comité del Atlántico Norte de la OTAN, pues no tienen un foro propio, lo cual es otro indicador del poco interés que el tema de la defensa suscita en Bruselas, por ello los ministros de Defensa tienen que recurrir a ser *invitados* al foro de Exteriores, cuando se reúnen en el CPS. La figura del Alto Representante creada en el Tratado de Lisboa, es sobre la cual recae el peso de la política común de seguridad y defensa (PCSD) y a su vez las Relaciones Exteriores, por lo que este personaje aúna las figuras de Comisionado de Defensa y Exteriores de la UE, teniendo la responsabilidad de desarrollar la política común de seguridad y defensa, incluyendo la definición progresiva de una política común de la UE en este ámbito, algo que desde luego no ha hecho la actual responsable. Muy por el contrario, el desmantelamiento de la División de Planes del Estado Mayor Militar ocurrido en 2009, la carencia de un auténtico cuartel general en Bruselas, debiendo recurrir a los *OHQ* o cuarteles generales operacionales creados en Alemania, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido con la triste e incomprensible ausencia de España, le quita a la UE la capacidad de poder dirigir plenamente una operación militar, debiendo delegar en una nación, como es el caso del Reino Unido en la operación Atalanta contra la piratería en el Índico. Esta falta de capacidad para dirigir una operación militar, unida al hecho del miedo de algunos Estados miembros a perder el vínculo transatlántico con los EE.UU., mantenido gracias a la OTAN, han hecho que las nuevas operaciones militares en los últimos cuatro años se hayan reducido a dos misiones de entrenamiento EUTM en Somalia (2010) y Malí (2013), además de la reciente de seguridad en la República Centroafricana, EUFOR RCA, en 2014.

Existen dos elementos para alcanzar los objetivos de la PCSD, propuestos por el Tratado de Lisboa y todavía sin desarrollar, la cooperación reforzada y la cooperación estructurada permanente (CEP). La primera no es exclusiva del ámbito de la PCSD y debe aprobarse en el ámbito del Consejo Europeo por unanimidad, si bien su puesta en marcha se hace mediante la mayoría simple de los Estados participantes. Por el contrario, la CEP si es una herramienta exclusiva y fundamental de PCSD, ya que es el embrión del tan necesario ejército europeo. Este futuro ejército no tiene un número determinado de participantes, antes bien requiere

una preparación específica y técnica de las unidades que en él quieran integrarse. Durante la presidencia de España de la UE en el primer semestre de 2010, la CEP fue el caballo de batalla, en el ámbito de la PCSD de los representantes españoles, dentro de tres grandes ejes de actuación como fueron el ámbito institucional, el desarrollo de capacidades y el enfoque integral en las respuestas a las crisis. En el desarrollo de capacidades, la presidencia española buscó la clarificación de la novedad más importante introducida en el Tratado de Lisboa en lo referente a la PCSD, la cooperación estructurada permanente. Con tal fin inició el debate para determinar los criterios de acceso y compromisos, que adquirirían los Estados miembros que accedieran a tal instrumento. Este debate inicial debería haber permitido avanzar hacia una visión común de los Estados miembros y las instituciones europeas, pero tristemente este interesante debate y previsible posterior desarrollo, no fue tomado por las presidencias posteriores, quizás por las reticencias ya descritas de algunos Estados miembros a competir con la Alianza Atlántica.

El hecho de que veinte naciones con un total de 500 millones de ciudadanos, hayan previsto unas fuerzas de intervención denominadas *Battle Groups*, que en número de dos y con unos efectivos terrestres de tan solo 1.500 personas, es decir equivalente a un batallón, indica la clara intención de no utilizar ninguna unidad de la UE en una crisis que requiera una fuerza de intervención rápida disponible en un plazo de cinco a diez días. La OTAN, más realista en este ámbito, tiene la Fuerza de Respuesta o *NRF*, de una entidad de 25.000 personas con componentes naval y aéreo, además del terrestre. Esta fuerza *NRF* sería capaz de realizar media docena de cometidos y ha sido activada dos veces, con ocasión del huracán Katrina en agosto de 2005 y el terremoto de Pakistán en octubre de 2005. Los *Battle Groups* fueron creados en 2007, y hasta ahora no han sido activados, aunque existió una oportunidad magnífica en 2008, cuando la operación EUFOR Chad, para proteger a esta nación africana de las incursiones de la Janjaweed provenientes de Darfur. Los efectivos necesarios estaban en torno a 3.000 personas, de los cuales el 50% fueron proporcionados por Francia, ante la apatía generalizada en la conferencia de generación de fuerzas para conseguir los efectivos necesarios y ante la negativa a utilizar los dos *Battle Groups* activados. Para un analista militar, no deja de ser extraño que estos *Battle Groups* carezcan de los componentes naval y aéreo, tan necesarios no solo en el pertinente transporte a la zona de operaciones, sino también por el necesario apoyo de fuego y logístico.

La importancia del alto representante en la PCSD

Después de las elecciones al Parlamento Europeo, la UE ha buscado un nuevo alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política

de Seguridad. El puesto incluye el nombramiento como vicepresidente de la Comisión Europea, con todos los derechos y deberes asociados al cargo de acuerdo con lo establecido en los artículos 18, 21 y 46 del Tratado de la Unión Europea. El nuevo alto representante tomaría posesión el 1 de noviembre de 2014. Su designación será hecha por el Consejo Europeo, mediante mayoría cualificada con el acuerdo del presidente de la Comisión. Como miembro de la Comisión Europea, el candidato elegido será sometido a la aprobación del Parlamento Europeo. El alto representante deberá asegurar junto al Consejo la unidad, coherencia y eficacia de las acciones de la UE, además de dirigir la política común de la Unión en asuntos exteriores, seguridad y defensa y contribuir con sus propuestas al desarrollo de dicha política, que deberá llevar a cabo según determine el Consejo. Esta responsabilidad es sin duda la más importante en lo que se refiere a la PCSD, por ello la persona elegida debería tener un profundo conocimiento de las relaciones internacionales, así como experiencia en gestión de crisis unido a una gran capacidad de liderazgo. Cualquier experiencia en el ámbito militar o relación anterior con temas de Defensa, incrementarían su peso a la hora de tomar decisiones, pues de facto es el ministro o comisionado de Defensa de la UE, aunque no exista este título, como tampoco existe el de ministro o comisionado de Asuntos Exteriores, si bien este último cometido está mucho mejor especificado en el cargo de alto representante.

El flamante responsable de la PCSD, nada más tomar posesión de su cargo, debería hacer un examen de conciencia y ver que la escasa importancia que se le concede a la política de seguridad y defensa en el seno de la UE, tiene un fiel reflejo en el personal asignado a ella. Así, de los casi 50.000 funcionarios con que cuenta la UE procedentes de los veintiocho países miembros, unas 3.000 están destinadas en temas civiles y militares de la política exterior y de seguridad común, pero tan solo 200 son militares, todos ellos destinados en el Estado Mayor Militar; a ellos habría que añadirles la treintena que compone el Comité Militar, si bien su dependencia es de los Estados miembros.

Dentro incluso de la PCSD, el número de operaciones civiles sobrepasa con mucho el de las militares, así, en la actualidad, de la quince operaciones en curso de la UE, diez son civiles y cinco militares, de ellas una marítima, EU NAVFOR Atalanta, dos de adiestramiento, EUTM Malí y EUTM Somalia, una de seguridad, EUFOR RCA, y una última que podríamos definir de histórica y prácticamente extinta, EUFOR Althea, con más de diez años en su haber.

La resistencia a iniciar nuevas operaciones militares por parte del alto representante en los últimos cinco años tiene una doble lectura o interpretación. Por un lado, su alto costo, en un momento de crisis económica en que los presupuestos de Defensa de prácticamente todos los Estados miembros han sufrido drásticos cortes, que en el caso de España se

aproximan a un 30%, unido a la falta de un sistema de financiación de las operaciones con cargo a los fondos de la UE, hace que sea necesario revisar el mecanismo Athena, que cubre solo parcialmente los costos derivados. La segunda causa por la que no se han iniciado más operaciones militares, es la reticencia ya nombrada de algunas naciones del entorno sajón de no hacerle sombra a la OTAN, incluyendo la falta de liderazgo británico aunque paradójicamente dirija la operación Atalanta desde su OHQ de Northwood, aunque, eso sí, sin aportar un solo buque, liderazgo cuyo testigo ha recogido Francia en numerosas ocasiones, casi siempre relacionadas con su área de influencia en el norte de África, como fue el caso de la operación EUFOR Chad, en la República del Chad.

Hacia una nueva estrategia de seguridad

La falta de seriedad de la UE en la defensa de Europa es achacable sin duda a la falta de sensación de una amenaza militar y sugiere que la necesidad de proyectar su poder e influencia a nivel internacional es, en cierto modo, irrelevante, obsoleto e incluso de mal gusto en el siglo XXI. Sin embargo, una y otra vez nos sorprende que las invasiones más recientes como las de las Islas Malvinas o Kuwait hace décadas o la más reciente de Ucrania, hayan tenido como *futuro previsible* tan solo unos días, debido sobre todo a la ausencia de una disuasión *creíble*, disuasión de la que actualmente carece la UE, pese a contar entre sus Veintiocho Estados miembros unas FAS de en torno a los dos millones de efectivos. Las amenazas no son como los fenómenos atmosféricos, capaces de ser anticipados por cálculos científicos de los meteorólogos, pero no existen cálculos aplicables a las amenazas, por lo que estas corren el riesgo de convertirse en realidad sin un preaviso que permita tomar medidas correctoras, como ocurrió en los tres ejemplos citados, Malvinas, Kuwait y Ucrania. En este último caso con la invasión de Crimea, los Estados de la UE, deberían haber seguido la llamada de los EE.UU. y la OTAN, de incrementar su inversión en Defensa, pero resuelta la crisis con la victoria rusa y con una estabilización de las fronteras, las aguas han vuelto a su cauce y los presupuestos de Defensa han continuado inexorablemente su marcha descendiente, excepto el de la propia Ucrania, cuyas FAS llevaban desatendidas una década, llevándolas a la inoperatividad total, algo que su vecino del Este sabía a la perfección. El falso espejismo de que la OTAN gasta tres veces más en Defensa que Rusia hace que los Gobiernos europeos en lugar de llegar al tan recomendado 2% del PIB en Defensa, sigan pensando en la seguridad de sus fronteras, teniendo como estrategia alcanzar una disuasión descafeinada, que se ha mostrado totalmente ineficiente de cara a los vecinos del sur y receptores de la PEV, en la consecución de la Primavera Árabe. Esa miope falta de visión a larga distancia hace que, por ejemplo, la UE vea al continente asiático como un extenso mercado, sin comprender las políticas armamentísticas de las

naciones más poderosas que, como China, India, Corea del Norte, Japón, Corea del Sur, Taiwán, etc., han iniciado peligrosas carreras armamentísticas, que en el caso del coloso asiático llega a un incremento anual de su presupuesto de Defensa en una cifra próxima al 10%. Los EE.UU. por el contrario, totalmente conscientes de esta amenaza potencial, están volcando sus esfuerzos hacia el Pacífico y las naciones asiáticas ribereñas.

El nuevo alto representante debería ser consciente de esta nueva situación y abandonar la PCSD de andar por casa, limitada prácticamente al continente africano, cuya principal amenaza la constituyen la emigración ilegal masiva a través del Mare Nostrum, además del globalizado terrorismo yihadista, existente en todos los continentes. La UE necesita una nueva estrategia y sus líderes políticos deben evaluar cómo está cambiando el mundo y desarrollar nuevos principios y doctrinas para orientar sus políticas de relaciones exteriores y de defensa. Europa debe abandonar el espejismo de su disuasión *blanda* por inefectiva, y realizar un estudio serio sobre el camino a seguir, estudiando atentamente la marcha de las potencias asiáticas y su seguimiento por parte de las FAS norteamericanas.

Conclusiones

Vista la política europea de vecindad que afecta a dieciséis naciones, de las cuales la mayoría de las pertenecientes a la ribera sur del Mediterráneo, se han visto afectadas por las revueltas provenientes de la llamada Primavera Árabe, más Ucrania, cuya integridad territorial se ha visto dañada por la secesión de la península de Crimea; cabe señalar que la disuasión que una eficaz política común de seguridad y defensa no ha tenido ningún efecto en las revueltas y acciones paramilitares sufridas por al menos media docenas de naciones receptoras de la ayuda proporcionada por la PEV. El bajísimo perfil militar de la UE, pese a contar con unos efectivos totales en las FAS de los veintiocho Estados miembros, indica la necesidad de fortalecer la PCSD, para ejercer una disuasión creíble, en primer lugar, para, posteriormente, tener influencia en las decisiones que relacionadas con crisis en el tablero mundial puedan ocurrir y perjudicar nuestro entorno. Para ello es clave la figura del alto representante, ya suya es la responsabilidad de llevar a cabo la PCSD de acuerdo con las indicaciones del Consejo Europeo. El desarrollo de un ejército europeo basado en la cooperación estructurada permanente es una asignatura pendiente cuya trayectoria deberá retomar el alto representante, venciendo reticencias de aquellos Estados miembros que ven en este ejército europeo una amenaza para el vínculo transatlántico con los EE.UU. o una duplicidad con los cometidos de la Alianza Atlántica. Una nueva estrategia de la UE en el ámbito de la seguridad y Defensa, que contemple el desarrollo armamentístico de las potencias asiáticas y su

creciente influencia en el Pacífico, debe tomar el ejemplo de los EE.UU. cuyo centro de gravedad bascula hacia el continente asiático, pasando a un segundo término su política atlantista. La EU no debe circunscribir su PCSD al Mediterráneo y Europa del Este. La PEV es excelente pero se queda corta en su ambición y debe ir más allá de los Urales o del Sahel. La caída en picado de los presupuestos de Defensa de la mayoría de los veintiocho Estados de la Unión es como mínimo una falta de visión a medio y largo plazo. La carencia de una sensación de amenaza militar indica como mínimo la falta de una política de seguridad y defensa acorde con la situación global, con numerosas potencias emergentes en Asia, dispuestas a ocupar un papel importante en el devenir de los acontecimientos mundiales. El gran vecino de Europa del Este parece haber iniciado un peligroso derrotero para recuperar la grandeza perdida con la desaparición de la URSS, ante el temor y desconcierto de sus vecinos más próximos; Ucrania es, de momento, el más afectado.

Una eficaz PCSD debería poder frenar cualquier intento expansionista contra alguno de sus Estados miembros, algo que actualmente no podría hacer con sus medios y falta de capacidades. La solución de acudir a la OTAN podría valer para veintidós de sus miembros, pero no funcionaría con los seis restantes. En el ámbito nacional, España no debería renunciar a tener su propio cuartel operacional (OHQ) financiado por la UE, de forma similar a como lo han conseguido Alemania, Francia, Grecia, Italia y el Reino Unido si aspira a dirigir alguna vez una operación militar de la UE, algo que habría conseguido con la operación Atalanta si en el 2008 hubiera tenido un OHQ operativo, por ejemplo, en la base naval de Rota.

La política exterior de la UE hacia los países de la ribera sur del Mediterráneo

Bénédicte Real

Capítulo Segundo

Resumen

En este trabajo se pretende hacer una aproximación a la política exterior llevada a cabo por la UE en el norte de África y el Sahel. Por ello se estudiarán los diferentes instrumentos que la UE ha ido desarrollando respecto a sus vecinos del sur, haciendo hincapié sobre las cuestiones relativas a la seguridad, principal desafío de la UE hoy en día. Nos daremos cuenta de la complejidad de las relaciones entre los países de las dos riberas y de la escasez de resultados en comparación con los esfuerzos desplegados. No obstante, la UE no puede rendirse y tiene que seguir trabajando.

Palabras clave

UE, política euromediterránea, política de vecindad, Sahel, Magreb, terrorismo islámico, Primavera Árabe.

Abstract

This work aims at making an approximation of the Foreign Policy conducted by the EU in North Africa and the Sahel. Therefore, the different instruments the EU has developed over its Southern neighbors will be studied, emphasizing on security issues, the main challenge for the EU. We will see the complexity of relations between the countries of the two shores and the lack of results against efforts. However, the EU cannot give up and have to keep working.

Key Words

European Union, Euromediterranean Policy, Neighbor Policy, Sahel, Maghreb, Islamic Terrorism, Arab Spring.

Introducción

La política exterior de la UE en relación con sus vecinos de la ribera sur mediterránea existe desde los primeros meses de creación de la entonces CEE, y desde entonces ha ido evolucionando drásticamente. Evidentemente, dicha evolución está íntimamente vinculada a la de la capacidad en política exterior de la propia UE. Las relaciones entre la UE y los países del sur son, en este sentido, un perfecto ejemplo de dicha evolución.

En un primer momento, la CE/UE se ha preocupado principalmente de desarrollar relaciones económicas preferenciales con los países del norte de África. Sin embargo, la concienciación de que la UE no podía a la vez defender valores democráticos y establecer relaciones privilegiadas con Estados poco respetuosos con los mismos le está haciendo modificar poco a poco sus prioridades en política exterior. Pero, sin duda, el creciente riesgo de terrorismo internacional, amplificado por la porosidad de las fronteras africanas y la falta de Estados de derecho plenamente capacitados para pacificar sus propios países, empuja a la UE a multiplicar los esfuerzos en su política exterior hacia la zona sur mediterránea.

Marco general

Las revueltas acaecidas en la ribera sur del Mediterráneo a partir de diciembre de 2010 dejaron en evidencia los fallos de la política de la UE en la zona. Si la existencia del mar podía dar la ilusión de que el continente europeo estaba protegido de los acontecimientos ocurridos en el norte de África, las tensiones entre Francia e Italia demostraron que el Viejo Continente no era impermeable a lo ocurrido en el sur. En efecto, la decisión italiana de otorgar permisos de residencia temporales a los inmigrantes que huían de Libia¹ y llegaban a la isla de Lampedusa, con el fin de rebajar la tensión creciente en la zona, provocó el descontento del Elíseo y su negación a reconocer dichos permisos.² Las fricciones entre

¹ Cabe subrayar que en 2007, la Comisión Europea había prestado su ayuda a Libia, a través de la agencia Frontex, en la lucha contra la inmigración ilegal. V. Frontex. Recuperado de: <<http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-libya-frontex-report.pdf>>.

² Sobre la cuestión de los flujos migratorios proveniente de África del norte hacia Europa, v. Fernández García, B.: «Riesgos sociodemográficos», en VVAA.: *Las revueltas Árabes en el Norte de África: implicaciones para la Unión Europea y para España*. Documento de Seguridad y Defensa 59. Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Ministerio de Defensa Madrid, 2013, pp. 29-59, en particular, pp. 50 y 51. El último informe de la agencia Frontex, publicado en mayo de 2014, nos proporciona datos interesantes. Si podemos lamentar que la inmigración ilegal detectada proveniente del norte de África haya aumentado desde 2012 un 48%, con un total de 107.365 casos, estos datos son equiparables a los que fueron registrados en 2009 y 2010, y se quedaron por debajo de los de 2011 (141.051 personas). No obstante, cabe subrayar que se considera que en 2013 más de un cuarto de los inmigrados ilegales provenían de Siria, triplicando el

miembros de la UE debidas a los acontecimientos en el norte de África eran incuestionables.

Más grave aún, se criticó la actitud de determinados Estados miembros³ y la política europea en la zona sur mediterránea. En efecto, cuando hace muchos años, la UE pretendía ayudar a los países del sur, con el fin de instaurar una zona de seguridad, estabilidad y prosperidad, quedó evidenciado que esta no había sido eficaz y que era más que nunca necesario cambiar el método de aproximación para que las pretensiones europeas se materializaran.⁴

La seguridad en el Mediterráneo: una cuestión evocada desde 1975 por la CSCE

Si el fenómeno de la globalización ha acentuado la interdependencia entre los Estados y difuminado las fronteras entre la seguridad interna e internacional⁵, a nivel regional europeo, la importancia de la seguridad en la región mediterránea se ha mencionado desde 1975. De hecho, el Acta Final de Helsinki, firmada en el seno de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), contaba con un capítulo dedicado a las «Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del

flujo detectado el año anterior. V. Frontex: «Annual Risk Analysis», 2014, pp. 29 y 30. No obstante, la cuestión de la inmigración ilegal no es un problema reciente, como lo han puesto en evidencia las dificultades encontradas por Libia. Para un análisis de la política en materia de seguridad y fronteras marítimas, v. Quindimil, J.: «La UE, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de Seguridad Humanizada en el Mar?», en Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 41., enero-abril de 2012, pp. 57-118.

³ Se criticó especialmente las primeras declaraciones del ministro de Defensa italiano, que defendía el mantenimiento de un tratado bilateral entre Libia e Italia relativo al control de la inmigración clandestina que salía de Libia hacia las costas italianas. En relación con Túnez, primer Estado de la ribera sur mediterránea en conocer las revueltas, los presidentes franceses declararon en 2003 y 2008 que la cuestión de los derechos humanos en este país estaba progresando. Sobre este tema, v. Beaugé, F.: «La chute sans gloire d'un ami des Occidentaux», en Le Mensuel. Le Monde, febrero de 2011, pp. 22-24.

⁴ Muy relevante es la actitud de la UE hacia Libia. Unos meses antes del estallido de la crisis que llevó al derrocamiento del coronel Gadafi, la UE estaba negociando desde 2007 con Trípoli para adoptar un acuerdo marco entre las dos partes. En este sentido, v. Ferrer, J.: «La UE ante la crisis libia: ¿Derecho Internacional, Democracia y Derechos Humanos en las relaciones Euro Mediterráneas?», en Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 41, enero-abril de 2012, pp. 15-26.

⁵ V. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Hacia un modelo europeo de seguridad —aprobada durante el Consejo Europeo de los 25 y 26 de marzo de 2010 (bajo la presidencia española) y que completaba un primer documento adoptado en diciembre de 2003 (La estrategia Europea de Seguridad)— contempla, en su segunda parte, la dimensión interior-cooperación con terceros países. Dicho de otra manera, el hecho de que la seguridad interna no puede ignorar la seguridad exterior.

Mediterráneo». A pesar de que no era el tema clave del documento, era significativo ver que los Estados europeos mencionasen el área mediterránea. La presión de algunos de ellos, específicamente afectados por las dificultades existentes en el norte de África —en particular España por las cuestiones del Sahara occidental—, pero también la insistencia de Estados africanos que participaron en la segunda parte de la conferencia, como Argelia y Marruecos, facilitaron que, a partir de ese momento, la CSCE tomara en consideración a los países de la ribera sur del Mare Nostrum⁶ en sus posteriores reuniones de continuidad o en los seminarios. De los datos más destacables de la CSCE podemos mencionar que, por ejemplo, durante la Conferencia de Madrid (11 de noviembre de 1980 a 9 de septiembre de 1983), los Estados participantes proclamaron su voluntad de tener un papel relevante en la ribera sur mediterránea por su predisposición a tomar «medidas positivas» en la región e «incrementar los esfuerzos» para conseguir una solución pacífica a los conflictos y tensiones existentes en la zona. En el mismo sentido, en la conferencia posterior de Estocolmo (de enero de 1984 a septiembre de 1986) se vinculó el desarme en Europa con el de la región sur mediterránea⁷ (como veremos más adelante, esta cuestión es actualmente una de las vertientes de la política europea de vecindad con los países de la ribera sur del Mediterráneo).

A pesar de las reticencias iniciales de los Estados europeos no mediterráneos, se han ido materializando cooperaciones entre la actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y determinados Estados de la orilla sur del mar Mediterráneo. A partir de la

⁶ Los países mediterráneos que aportaron, durante la segunda fase de la conferencia abierta en Helsinki el 3 de junio de 1973 y clausurada con la redacción del acta final fueron: la República Argelina Democrática Popular, Egipto, el Reino de Marruecos, la República Árabe Siria, Túnez e Israel. El acta final consta de un código de comportamiento al que se comprometían los Estados participantes, como el respeto de la igualdad soberana, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, pero también la cooperación entre los Estados, con la finalidad de fortalecer las relaciones entre los Estados europeos y reconociendo la estrecha relación entre la paz y la seguridad. El capítulo dedicado a las cuestiones mediterráneas hace hincapié sobre el hecho de que la seguridad en Europa debe «considerarse dentro del contexto más general de la seguridad mundial y que está estrechamente relacionada con la seguridad en la región del Mediterráneo en su totalidad», y deja constancia de que el documento es una declaración de intenciones. De hecho, la semántica utilizada (procurar, favorecer, intensificar los esfuerzos...) demuestra que no consta una obligación de resultados. Sin embargo, el hecho de que esta declaración fuera incorporada al acta cuando, por un lado, no era una cuestión directamente relacionada con la conferencia y, por otro, había disidencias en la manera misma de abordar la cuestión mediterránea, puede considerarse como un logro. Sobre esta cuestión, v. Sainz Gsell, N.: «La dimensión mediterránea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): de región limítrofe a campo de aplicación», en *Papers*, núm. 46, 1995, pp. 139-153.

⁷ En este sentido, v. Blanc Altemir, A.: *La UE y el Mediterráneo*, Madrid: Tecnos, 2012, pp. 33-39.

Declaración de Budapest⁸ de 1995, se ha ido formalizando este vínculo con la creación de un grupo de contacto compuesto por los socios mediterráneos (Argelia, Egipto, Israel, Marruecos y Túnez) que colaboran con la organización, y en particular con su Consejo permanente. Podemos mencionar por ejemplo la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal o para potenciar la sociedad civil.⁹ Tras la caída del régimen de Gadafi en Libia, las nuevas autoridades de este país han multiplicado los esfuerzos para ser un nuevo país socio de la OSCE.¹⁰

El fracaso del proyecto de la Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo y la puesta en marcha del 5+5

La posibilidad de crear una asociación entre países de las dos orillas del Mediterráneo específicamente enfocada a las cuestiones de seguridad nació de las dificultades encontradas en el seno de la CSCE/OSCE para obtener un consenso en la materia y de la preocupación de determinados Estados europeos como España.¹¹ En efecto, debido a su situación periférica en Europa, su proximidad con África del norte y las cuestiones de Ceuta y Melilla, Madrid era especialmente sensible a la seguridad y la estabilidad en el norte de África.

Con el apoyo de Italia, a principios de los 90, España propuso calcar el modelo de cooperación instaurado por la CSCE adaptándolo a las circunstancias de la zona mediterránea, en particular la existencia persistente de tensiones y conflictos, con el objetivo de crear una Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo (CSCM). No obstante, este proyecto no se materializó. La guerra de Kuwait por un lado y la falta de entusiasmo de otros socios europeos de peso, por otro, hicieron que no prosperara el proyecto¹², pero permitió la puesta en marcha del «Diá-

⁸ Declaración de la Cumbre de Budapest. Hacia una auténtica Asociación en la Nueva Era. Versión corregida de 2 de febrero de 1995. Recuperado de: <<http://www.osce.org/mc/39559?download=true>>. Remarcamos que fue en esta ocasión que la organización cambió su nombre para materializar el nuevo impulso que quería emprender la organización tras el fin de la guerra fría.

⁹ V., respectivamente, los informes «La Connexion Méditerranéenne», en Communauté de sécurité. Le magazine de l'OSCE, núm. 2/2013, pp. 34-43 y Diaz-Plaja, R.: «La transition démocratique en Afrique du Nord», en Communauté de sécurité. Le magazine de l'OSCE, núm. 1/2012, pp. 12-17.

¹⁰ Libia procura colaborar con la OSCE con el fin de asociarse a ella en el futuro. Recientemente demostró su buena voluntad participando a un fórum relativo al tráfico ilegal de armas en el Mediterráneo. V. Osce: Forum pour la coopération en matière de sécurité. FSC. JOUR/752, 19 de febrero de 2014.

¹¹ En este sentido, v. Barbé, E.: «La política española de seguridad en la Nueva Europa: dimensión mediterránea e instrumentos europeos», en Revista Cidob d'Afers Internacionals, núm. 26, 1993, pp. 77-96.

¹² V. Blanc Altemir, A.: «Estabilidad y codesarrollo en el Mediterráneo: de una conferencia de seguridad y cooperación para el Mediterráneo (CSCM) a la conferencia eu-

logo en el Mediterráneo Occidental», constituido por el grupo 4+5¹³, más flexible que la propuesta española inicial. En 2004, tras una iniciativa francesa de utilizar este formato informal y práctico para las cuestiones específicas de defensa en la zona mediterránea, diez Estados firmaron una declaración de intenciones en París el 21 de diciembre, y crearon así la Iniciativa 5+5 de Defensa.¹⁴ Una década más tarde, en el año en que España ostenta la presidencia de esta cooperación, y tras convulsiones importantes en dos países socios mediterráneos (Libia y Túnez)¹⁵, podemos mencionar más de cuarenta actividades programadas con el fin de desarrollar la cooperación en los ámbitos de la seguridad y de la defensa¹⁶. Se prevén diferentes ejercicios relacionados con la vigilancia marítima, la seguridad aérea, la contribución de las fuerzas armadas en caso de catástrofes y también diferentes actividades de formación.¹⁷

La política euromediterránea de la UE

No obstante, el principal actor en la zona mediterránea es sin duda alguna la UE y es necesario hacer un recordatorio de la evolución de su acción exterior en el área para entender la situación actual. En primer lugar, cabe mencionar que la evolución de las políticas de la Unión está vinculada a la naturaleza misma de la organización regional. Hasta la entrada en vigor del

romediterránea (CEM)», en Anuario de Derecho Internacional, vol. XI, 1995, pp. 79-82. Alemania no estaba particularmente interesada en las cuestiones mediterráneas, pues su posición geográfica la hacía menos vulnerable a las cuestiones del Mare Nostrum y más atenta a los acontecimientos del Este. El Reino Unido, por sus malas relaciones con el Reino de España debido a la controversia gibraltareña, tampoco apoyaba la iniciativa; además, en este caso, su aliado americano demostraba también reticencias por la presencia de su VI Flota en el Mediterráneo. Finalmente, Francia consideraba este proyecto demasiado ambicioso.

¹³ Esta propuesta reunía a España, Francia, Italia y Portugal, de un lado, y los Estados de la Unión del Magreb Árabe: Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, del otro. La incorporación de Malta en octubre de 1991 transformó el grupo en el 5+5.

¹⁴ Para un análisis del Diálogo 5+5 y las repercusiones para cada uno de los Estados participantes, v. Romero Núñez, M. A.: «Iniciativa 5+5. Seguridad mediterránea: seguridad compartida», documento marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, julio de 2012. Recuperado de: <<http://www.ieee.es>>.

¹⁵ V. Echeverría Jesús, C.: «La iniciativa 5+5 Defensa sobrevive a las revueltas árabes en 2011», informe SEDMED, núm. 3, enero de 2012. Recuperado de: <<http://www.sed-med.org>>.

¹⁶ En relación con las actividades que se llevan y llevarán a cabo bajo la presidencia española, v. Izquierdo, Alberca, M. J.: «2014 año de la presidencia española de la Iniciativa 5+5 Defensa», documento informativo, Instituto Español de Estudios Estratégicos, mayo de 2014, en particular las pp. 4-9. Recuperado de: <<http://www.ieee.es>>.

¹⁷ Para un repertorio de las actividades llevadas a cabo por la Iniciativa, es de suma interés la página web dedicada a ella, creada a principio de 2014: <www.5plus5defence.org>.

Tratado de Maastricht en 1993¹⁸, las relaciones que los Estados miembros podían tener con los países terceros, y en particular los mediterráneos, eran meramente económicas y comerciales. Por ejemplo, la Comunidad Económica había firmado con Malta, Chipre o Marruecos acuerdos de asociación (respectivamente, en 1971, 1973 y 1969); acuerdos preferenciales con Israel, España o Egipto (de 1970 para los dos primeros y 1973 para el último) o acuerdos no preferenciales con Yugoslavia en 1973.¹⁹

Fue sin embargo a partir de 1995, con la puesta en marcha de la política euromediterránea (PEM), conocida como el Proceso de Barcelona, que el interés de la UE hacia sus vecinos del sur no se limitó a cuestiones económicas.²⁰ En efecto, las circunstancias positivas (como la entonces todavía reciente firma de los Acuerdos de Oslo)²¹ pero también las negativas (como la guerra de Kuwait, la crisis en Argelia tras la anulación de las elecciones legislativas ganadas por el Frente Islámico de Salvación como desencadenante de una guerra civil o el desarrollo del islamismo) llevaron a la UE a plantearse una política regional única hacia sus vecinos del sur.

Basada en tres principios —se trataba de tres pilares respectivamente dedicados a la cooperación política y de seguridad, la cooperación económica y financiera y finalmente la comprensión entre las culturas y el intercambio entre las sociedades civiles— la política euromediterránea pretendía crear una «dinámica virtuosa»²² que permitiera conseguir en un primer momento una estabilidad económica²³ que llevara a la esta-

¹⁸ El Tratado de Maastricht —firmado el 7 de febrero de 1992— creó la UE, permitiendo superar el objetivo únicamente económico de la organización, confiriéndole una faceta política. Si en el plano interno el principal logro ha sido el concepto de ciudadano europeo, en el internacional se creó el «pilar» de cooperación entre los Estados relativo a la política exterior y de seguridad común (PESC). Su finalidad era la participación de la UE en el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacionales.

¹⁹ Los acuerdos firmados entre la Comunidad Económica Europea y los países terceros mediterráneos se incorporaban en el seno de la política mediterránea global —de 1972 hasta 1990— y la política mediterránea renovada —de 1990 a 1995.

²⁰ Los Estados no europeos partes al partenariado fueron: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Nacional Palestina. Posteriormente Chipre y Malta se incorporaron a la UE. En lo referente a Libia, blanco de sanciones económicas por parte de Naciones Unidas, no pudo participar al proyecto. Se acordó en la Conferencia de Stuttgart de 1999 que una vez estas sanciones fueran levantadas, se incorporaría el Estado libio como observador a la PEM.

²¹ Los acuerdos de Oslo I, firmados en septiembre de 1993 por Mahmoud Abbas (en nombre de la OLP) y Simón Peres (entonces ministro de Asuntos Exteriores israelí) fueron en sí esperanzadores porque, por primera vez, las dos partes reconocían mutuamente su existencia. Se declaraba también la renuncia por parte de los palestinos a recurrir al terrorismo y la autonomía de la Franja de Gaza. Los acuerdos de Oslo II de septiembre de 1995 pretendían concretar las medidas para asegurar la seguridad de Israel y extender la autonomía palestina.

²² V. Khader, B.: *L'Europe pour la Méditerranée*, París: Le Harmattan, 2009, pp. 14 y 15.

²³ De hecho, se preveía inicialmente que se instauraría una zona de libre comercio en 2010.

bilidad democrática y la instauración de la paz en la zona sur mediterránea. No obstante, esta política no alcanzó los objetivos esperados y el nuevo soplo de 2005 (Barcelona+10) tampoco fue determinante para relanzarla. Varios factores pueden explicar este fracaso. En primer lugar, el mecanismo instaurado para llevar a cabo las acciones en la orilla sur del Mediterráneo era complejo. Basado sobre un régimen de competencia (la atribución de la ayuda no era automática sino que correspondía a una selección previa efectuada por las instituciones comunitarias), este procedimiento resultaba complejo para los países extraeuropeos, no acostumbrados a los meandros administrativos comunitarios. En segundo lugar, el presupuesto otorgado por la UE para la PEM, principalmente el programa MEDA,²⁴ no se utilizó plenamente²⁵ (aunque cabe mencionar la posibilidad de préstamos por parte del Banco Europeo de Inversión por ejemplo, o la existencia de «facilidades» en el ámbito de los derechos humanos, por ejemplo). En segundo lugar, el enquistado conflicto palestino-israelí bloqueaba de manera constante las negociaciones²⁶. Finalmente, cabe lamentar la falta de desarrollo de las relaciones horizontales, es decir entre países del sur, lo que no permitió crear una región homogénea en el sur del mar Mediterráneo.

Ante la carencia de resultados positivos y con motivo de la campaña electoral francesa, el entonces candidato Nicolás Sarkozy propuso en 2007 un nuevo proyecto, la «Unión Mediterránea»²⁷. Esta idea, lanzada al margen de las instituciones europeas, fue rápidamente criticada por estas y también por determinados miembros de la UE, en particular Alemania, que no quería que se perdiera el control sobre la política al sur del Mediterráneo, y España, que no quería ver disminuido el papel protagonista que pretendía ostentar con la PEM.²⁸ Finalmente, este proyecto se concibió como un complemento a la PEM y se asentó sobre varios ejes princi-

²⁴ Reglamento (CE) n.º 1488/96 del Consejo de 23 de julio de 1993, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea y Reglamento (CE) n.º 2698/2000 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1488/96 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea.

²⁵ En relación con el programa MEDA I (1995-1999), menos de 30% de los créditos destinados al programa se pagaron. En relación con el instrumento MEDA II, el porcentaje se elevó a 87%.

²⁶ V. Gianniou, M.: «La coopération euro-méditerranéenne et le processus de paix israélo-palestinien: une relation chronique et interdépendante», en *L'Europe en formation*, núm. 2, 2010, pp. 213-221.

²⁷ V. Khader, B.: «Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?», en *Política Exterior*, núm. 122, marzo-abril de 2008, pp. 68 y ss.

²⁸ En este sentido, v. Bayón, D.: «La Unión por el Mediterráneo: al final, una etapa más en el proceso de Barcelona», en *UNSCI Discussion Papers*, núm. 17, mayo de 2008. Recuperado de: <<http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/index>>, pp. 207-212.

pales de acción. De los seis elegidos,²⁹ solo uno podría considerarse en relación con la seguridad en el Mediterráneo, las iniciativas de protección civil para la lucha contra las catástrofes de origen natural o humano.

La política de vecindad: la creación de un círculo de amigos para la seguridad de la UE

De forma paralela a la PEM, la UE estaba preocupada por sus relaciones con sus vecinos del Este, nacidos tras la caída de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y la desintegración de Yugoslavia. La mayor ampliación de la UE, prevista para principios de mayo de 2004, con la entrada de ocho nuevos Estados de la Europa central y oriental así como de dos antiguos países mediterráneos (Malta y Chipre), planteaba un nuevo desafío para la Unión, el de mantener con sus nuevos vecinos del Este una relación privilegiada, sin que ello implicara a más largo plazo una adhesión. En 2002, Romano Prodi, entonces presidente de la Comisión Europea, mencionó en varias ocasiones el hecho de que el concepto de vecindad se incorporara en el nuevo contexto europeo pos 11 de septiembre de 2001. Tras varias comunicaciones, se puso en marcha la política europea de vecindad,³⁰ materializada a través de planes de acción, que darían lugar, una vez cumplidos, a acuerdos europeos de vecindad. Con ella se reagrupó la acción exterior sobre dos bloques regionales de Estados, el de los países de la orilla sur del Mediterráneo y el de los países del Este. Se trataba de proponer a estos vecinos una integración económica cada vez más profunda, a medida que los países socios hiciesen progresos en valores y principios comunes (como por ejemplo el Estado de derecho o el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales). Del mismo modo, ante la multiplicidad de los instrumentos financieros existentes entre la UE y sus vecinos (MEDA con los países del sur, TACIS³¹ con los países del Este

²⁹ Los ejes elegidos son: la descontaminación del mar Mediterráneo, la creación de autopistas terrestres y marítimas entre los principales puertos europeos y las estaciones de tren, con el fin de mejorar las comunicaciones y los transportes; un programa de protección civil sobre la prevención, la preparación y la respuesta a las catástrofes naturales o causadas por el hombre, un plan solar mediterráneo, una universidad euromediterránea y una iniciativa mediterránea para el desarrollo de las pequeñas empresas.

³⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Una Europa más amplia. Vecindad: un nuevo marco para las relaciones con vuestros vecinos del Este y del sur de Europa», COM (2003)104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad», COM 313 final, 1 de julio de 2003. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Política Europea de Vecindad», documento de estrategia. COM/2004/0373 final.

³¹ Reglamento (CE, Euratom) n.º 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa oriental y Asia Central.

y PHARE³² para Hungría y Polonia), se procedió a una reagrupación en un único instrumento financiero: el Instrumento de Vecindad y Parteneriado.³³

No se podrá negar que la UE ha sido muy creativa en el desarrollo de sus relaciones exteriores con terceros países, y en particular con los de la orilla sur mediterránea. Tras unas políticas bilaterales entre la UE y cada uno de los países, se ha intentado llevar a cabo una política regional que ha demostrado sus límites y la necesidad de adaptar un enfoque global a las peculiaridades de cada Estado socio. No obstante, dichas relaciones entre la UE y terceros Estados solo se pueden llevar a cabo dentro de los límites del Derecho primario de la UE. Por ello, es imprescindible el estudio de la profundización de la acción exterior europea para poder entender las relaciones entre los países de las dos orillas del Mediterráneo.

La profundización de la acción exterior de la UE: de Maastricht a Lisboa

En cuanto a la construcción europea, desde la ampliación de 2004 se reclamaba una modificación de las instituciones y una remodelación más profunda de los tratados constitutivos de la UE. Tras el fracaso de la Constitución Europea, a duras penas se adoptó el Tratado de Lisboa que entró en vigor el 10 de diciembre de 2009. Dicho texto tenía por vocación, además de adaptar las instituciones a la entrada de numerosos nuevos miembros, mejorar la visibilidad internacional de la UE. Si bien es destacable el papel de esta a nivel comercial, en la cooperación al desarrollo o en el ámbito humanitario (en una prueba irrefutable de la ambición europea de extender sus ideales democráticos y desempeñar un papel de primer orden en el plano internacional), las cuestiones de política exterior referentes a la seguridad y la defensa no conocen la misma suerte³⁴ y el éxito del nuevo texto es quizá más relativo.

³² Reglamento (CEE) n.º 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica en favor de la República de Hungría y la República Popular de Polonia. Se trataba de un instrumento financiero exclusivamente destinado a los países candidatos a la adhesión a la UE.

³³ Reglamento (CE) n.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

³⁴ Los debates y discrepancias internas en la UE en relación con la adopción de la resolución 1441 del Consejo de Seguridad (que llevó a la intervención en Iraq en 2003) hace más de diez años se volvieron a vivir con la posible intervención en Libia, a pesar de que pasó más desapercibida. Alemania se abstuvo, a pesar de considerar que era necesario tomar medidas —económicas— para poner fin al régimen de Gadafi. V. Gutiérrez Espada, C.: «Sobre el núcleo duro» de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica», en Anuario Español de Derecho Internacional, núm. 27, 2011, pp. 57-67.

En referencia a la estructura de los nuevos tratados europeos, cabe subrayar que se han hecho esfuerzos para reunir bajo un mismo título diferentes facetas de la acción exterior de la UE, parte V del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE). Sin embargo, y debido en particular a presiones de Reino Unido, el capítulo dedicado a la «política exterior y de seguridad común», no se ha incorporado al TFUE. De hecho, se ha quedado mencionado en el título V del Tratado de la UE. En segundo lugar, cabe celebrar la incorporación de varios otros artículos que tienen como objetivo unificar la acción exterior llevada a cabo por Bruselas y los Estados miembros. Por ejemplo, la incorporación de «disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión» (arts. 21 y 22 TUE así como arts. 205 TFUE) tiene como objetivo demostrar una cierta coherencia en la acción exterior de la UE, que se reforzará gracias al Servicio Europeo de Acción Exterior, «núcleo de la diplomacia europea, dirigida por la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que se mencionará más adelante.

Otra disposición importante a mencionar es el artículo 34 del Tratado de la UE. Según dicha disposición, en el seno de las organizaciones internacionales o de las conferencias internacionales, los miembros de la UE presentes tendrán que mantener informados a los demás Estados de la UE no representados. En el caso particular del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los Estados miembros «defenderán» las posiciones y los intereses de la UE. Si desde hace varios años, se ha mencionado la posibilidad de una posición común de la Unión en esta institución (nada menos que la principal responsable del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales), la realidad ha demostrado que el alcance de este texto es limitado, como comprobaremos al analizar la adopción de la Resolución 1973 (2011) sobre Libia y que los Estados de la UE, en el Consejo actuaron en defensa de sus propios intereses.³⁵

A pesar de estos «retoques limitados», es a nivel institucional donde las modificaciones aportadas por el Tratado de Lisboa son más notables, pues se instauró una presidencia única del Consejo Europeo, que ostentaba, desde su creación, el belga Herman Van Rompuy. No obstante, en cuanto a su papel en el seno del Consejo Europeo, hay que lamentar que es más de coordinación que de verdadero liderazgo en el seno del Consejo.³⁶ De hecho, no se ha eliminado la presidencia rotatoria entre los

³⁵ Para un análisis de la representación de la UE en el seno del Consejo de Seguridad y de las dificultades políticas y jurídicas existentes, v. Real, B.: «La cuestión de la representación única de la UE en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 27, 2011, pp. 555-573.

³⁶ El artículo 15 TUE, y en particular su párrafo 6 es, en este sentido, muy claro al respecto. El presidente del Consejo Europeo «preside, asegura la preparación de los trabajos, obra para facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo [...]».

Estados en el seno de dicho Consejo, con un papel que sigue siendo de primera importancia en el seno de la nueva institución europea dedicada a marcar el rumbo político de la Unión. Finalmente, en lo referente a las competencias que puede desarrollar, el texto adoptado en Lisboa no determina con claridad el límite entre el rol del presidente del Consejo Europeo y el del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

La creación de este último puesto, que ocupó inicialmente Catherine Ashton es sin duda la mejor innovación del Tratado de Lisboa. El nuevo cargo reemplaza lo que se conocía como el alto representante para la PESC (o *míster PESC*) y lo refuerza, pues reagrupa tres funciones. En primer lugar, es vicepresidente de la Comisión y cumple con las funciones de comisario de relaciones exteriores. En segundo, es presidente del Consejo de formación *en* Asuntos Exteriores. Finalmente, es mandatario del Consejo en materia de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Esta triple función, más allá del alto nivel de responsabilidades que conlleva, permite vincular las diferentes instituciones de la UE que representan diferentes intereses. De esta manera, la acción exterior de la Unión gana coherencia, gracias también al Servicio Europeo de Acción Exterior ya mencionado.

En lo relativo al contenido de las competencias de la UE en materia de política común de seguridad y defensa³⁷ (PCSD), el Tratado de Lisboa viene a confirmar determinadas prácticas. En primer lugar, se recoge en el tratado la existencia de la Agencia Europea de la Defensa³⁸ (AED), con el fin de desarrollar las capacidades de defensa, investigación y las adquisiciones de armamento y disponer de una verdadera industria de armamento europeo. Por otra parte, se incorporan —y se completan— en el Derecho primario de la UE, las misiones Petersberg (del nombre de la ciudad alemana donde se firmó la declaración de los miembros de la UEO creando dichas misiones). Se trataba en su origen de misiones humanitarias y de evacuación, de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis, incluyendo las de restablecimiento de la paz que se realizaban en el seno de la UE occidental. La UE asumió, a partir del Tratado de Ámsterdam de 1997, dichas misiones, pero fue la Declaración de Saint Malo de

³⁷ Cabe mencionar que, con el Tratado de Lisboa, la política europea de seguridad y defensa cambia de nombre para ser la política común de seguridad y defensa. No se trata de un mero cambio semántico, pero se considera que es esencial dar más potencial a la política (naciente) europea de defensa. De hecho, si comparamos las disposiciones de Derecho primario, el antiguo artículo 17 TUE mencionaba que la definición progresiva de una política de defensa común «podría» conducir a una defensa común cuando el actual artículo 42 TUE dispone que esta política «conducirá» a una política común en materia de defensa.

³⁸ Dicha agencia se creó tras la acción común 2004/551/PESC de 12 de julio de 2004 (al amparo del ex art. 17 TUE).

4 de diciembre de 1998 del Consejo Europeo la que marcó un punto de inflexión en las cuestiones de defensa europea. El Tratado de Lisboa, en su artículo 42, extiende, gracias a la definición general de los objetivos de la política común de seguridad y de defensa, el ámbito de aplicación de dichas misiones.

Cabe también mencionar que el Tratado de Lisboa prevé una cooperación reforzada entre diferentes miembros de la UE, que se materializa, por un lado a través del artículo 42, párrafo 6, con una cooperación estructurada permanente (CEP), que reúne los Estados con más capacidades militares y la existencia, por otro, de misiones militares delegadas a grupos de determinados Estados. Finalmente, cabe remarcar la incorporación de una cláusula de defensa mutua. Dicho de otra manera, en términos similares al artículo 5 del Tratado constitutivo de la OTAN, los Estados miembros pueden responder colectivamente en caso de que uno de ellos sea víctima de una agresión armada en su territorio, independientemente de las obligaciones provenientes de la OTAN.

A través de una multitud de instrumentos jurídicos, la UE intenta asentarse a nivel internacional como un actor imprescindible. No cabe duda de que su credibilidad se mide según su reacción ante acontecimientos de primera importancia. En la zona del Mediterráneo, la ola de revueltas democráticas a partir de diciembre de 2010, que se conoció también como Primavera Árabe, fue un detonante para que la UE adaptara mejor su política exterior a las necesidades de los Estados de la ribera sur, sin olvidar las cuestiones de seguridad que les afectan.

Los instrumentos adoptados entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos

Ya hemos mencionado que la política de la UE hacia sus vecinos del sur es la materialización de dos líneas estratégicas distintas: la política euromediterránea y la política europea de vecindad. A pesar de que hoy en día se puede considerar que la primera ha sido absorbida por la segunda, quedan no obstante vigentes los acuerdos nacidos en virtud de la PEM. En lo referente a los acuerdos de asociación creados tras la puesta en marcha de la política euromediterránea de 1995, cabe subrayar la participación de varios Estados terceros mediterráneos. Túnez ha sido el primer país en firmar un acuerdo de asociación;³⁹ vinieron

³⁹ Las negociaciones emprendidas en 1994 se concluyeron con la firma de un acuerdo de asociación del 17 de julio de 1995. Este acuerdo entró en vigor el 1 de marzo de 1998. Recientemente, en mayo de 2014, el Consejo de asociación subrayó los progresos de Túnez en relación con los derechos humanos (con la adopción de una nueva Constitución entre otras medidas).

después los de Israel,⁴⁰ Marruecos,⁴¹ la Autoridad Nacional Palestina,⁴² Jordania,⁴³ Egipto,⁴⁴ Argelia⁴⁵ y Líbano.⁴⁶ Libia y Siria no tienen firmado ningún acuerdo de asociación, pese a que en el caso de Siria hubo intentos de emprender negociaciones que no prosperaron. Más precisamente, se negoció dicho acuerdo pero no llegó a firmarse ya que estalló la contienda interna.⁴⁷ Finalmente, cabe mencionar que Mauritania, país que no tiene costas en el Mediterráneo, no pertenecía en un primer momento al partenariado europeo pero firmó un acuerdo de asociación dos años después de la Declaración de Barcelona, a través de una aproximación progresiva.

Estos acuerdos, negociados por la Comisión Europea y cada uno de los socios; adoptados por el Consejo y por el socio, ratificados después por todos los Estados miembros (debido a la ausencia de personalidad jurídica de la Unión, corregido por el Tratado de Lisboa) y el país socio con el visto bueno del Parlamento Europeo, contienen tres objetivos diferentes, que son, en primer lugar, el diálogo político y de seguridad, las cuestiones económicas,

⁴⁰ El 2 de junio de 2000 entró en vigor el acuerdo de asociación firmado entre la UE e Israel que se iba negociando desde 1993. A principio de junio de 2014, un acuerdo de asociación al programa Horizonte 2020 —sobre la investigación y la innovación— fue firmado por la UE e Israel.

⁴¹ Las negociaciones iniciadas en diciembre de 1993 llegaron a su fin con la firma de un acuerdo de asociación a finales de 1996, que entró en vigor en 2000. Cabe subrayar que en aplicación del programa SPRING creado por la UE para ayudar los países favorables a una transición democrática, se atribuyó una ayuda de 3 millones de euros a Marruecos.

⁴² En este caso, se trata de un acuerdo interino que entró en vigor en 1997.

⁴³ En lo referente a Jordania, el acuerdo negociado desde 1995 entró en aplicación en 2002. Cabe remarcar que Jordania también ha recibido el apoyo de la UE en lo que concierne los refugiados provenientes de Siria.

⁴⁴ En lo referente a Egipto, el acuerdo de asociación negociado desde 1995 entró en vigor en 2004. Los acontecimientos que siguieron a la revolución que tuvo lugar en este país y que derrocó al Mubarak son seguidos muy de cerca por la UE. De hecho, con ocasión de las elecciones presidenciales de finales de mayo de 2014, la UE desplegó una misión de observadores. A fecha de hoy, ningún informe definitivo ha sido publicado por la UE al respecto.

⁴⁵ La UE y Argelia empezaron las negociaciones en 1997, que se materializaron con un acuerdo de asociación firmado en abril de 2002. Cabe subrayar que dichas negociaciones fueron particularmente arduas. Queremos mencionar en particular el interés del Gobierno de Argel en resaltar su lucha contra el terrorismo. V. Blanc Altemir, A.: La UE..., op. cit., p. 69.

⁴⁶ En lo referente a Líbano, la UE emprendió las negociaciones en 1995. Dio lugar a la adopción de un texto en 2002, que entró en vigor a principios de 2003.

⁴⁷ En octubre de 2004, un acuerdo se firmó entre la UE y Siria, pero, tras la oposición de Holanda, no prosperó. En 2008, tras modificaciones del texto inicial, se propuso la firma definitiva por iniciativa de la UE, pero las autoridades sirias pidieron un aplazamiento. Meses después, antes de una firma, estalló la guerra civil que, desde entonces, se desarrolla en el país.

en segundo, y la cooperación social y cultural, en tercer lugar.⁴⁸ La política global, método elegido por la UE para llevar a cabo su política euromediterránea, permitía, a largo plazo, cuando el conjunto de los Estados hubieran cumplido con los objetivos marcados en los acuerdos de asociación, establecer una zona de prosperidad, tras el establecimiento de una de libre comercio. De hecho, sin que ello se generalice, se han adoptado varios acuerdos entre Estados de la ribera sur, principalmente de carácter económico, que permiten desarrollar vínculos y solidaridades entre los países del sur. En este sentido podemos mencionar el Acuerdo de Agadir entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, que entró en vigor en 2007.⁴⁹

El método de la política europea de vecindad responde a otra lógica, pero en ningún momento anula los acuerdos de asociación adoptados anteriormente. En efecto, los planes de acción se basan sobre una negociación entre la UE y los países terceros. De esta manera, se dirigen directamente sobre las necesidades de estos últimos, para maximizar la eficacia. Además, esta aproximación diferenciada se completa con una política progresiva. Ello implica que no es necesario que el conjunto de los países de la orilla sur avancen al mismo ritmo. Al contrario, se aceptan velocidades adaptadas a cada Estado y se recompensan sus esfuerzos a través de incentivos financieros cuando, por ejemplo, se han hecho esfuerzos notables en materia de gobernanza. De hecho, se considera que la política de vecindad, a medio plazo, podría ser la única política hacia los países de África del norte, asimilando completamente la política europea mediterránea.⁵⁰

La cuestión de la condicionalidad es una cláusula que ha sido en numerosos casos criticada, sobre todo después de las revueltas en varios países de la orilla sur del Mediterráneo. Presente en la Declaración de Barcelona, esta cláusula (art. 3) ha sido reproducida en los diferentes planes de acción. En sustancia, se consideraba que la UE contemplaba la posibilidad de «adoptar las medidas apropiadas» como suspender su financiación a los países socios en el caso de que los Estados socios mediterráneos no cumplieren con el respeto de los principios democráticos y del Estado de derecho así como las libertades fundamentales. Esta declaración de intenciones (muy prudente ya que no se materializaban concretamente las medidas que se podrían llevar a cabo) no se ha aplicado, como han puesto en evidencia las revueltas árabes.⁵¹ El principio de condicionalidad se volvió a utilizar en la política de

⁴⁸ Para permitir que dichas cooperaciones se llevaran a cabo, además de los instrumentos financieros, siendo el más importante, pero no el único, el MEDA, se crearon diferentes instituciones.

⁴⁹ V. Boussetta, M.: «El acuerdo de Agadir, integración sur-sur y Partenariado Euromediterráneo», en *Med.*, 2005, pp. 174-177.

⁵⁰ Hanf, D.: «The ENP in the light of the new «neighborhood clause», en *Research Paper in Law*, núm. 2, 2011, College of Europe. Recuperado de: <<http://www.coleurope.eu>>.

⁵¹ Notamos además que según Alfred Tovias, la política euromediterránea no cumplía con las condiciones principales que debe tener un acuerdo regional para resultar eficaz

vecindad. En efecto, en la comunicación de la Comisión Europea de 2003, conocida como *Wider Europe*,⁵² «a cambio de que logren avances concretos que demuestren valores compartidos y la aplicación real de reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación al acervo, los países vecinos de la UE se beneficiarán de la perspectiva de una integración económica más estrecha con la UE».

Las revueltas en el norte de África demostraron que el principio de condicionalidad no se había aplicado correctamente. Nadie podía negar la existencia de regímenes poco respetuosos de los derechos humanos de sus ciudadanos. Nadie tampoco negaba el hecho de que la UE prefería los regímenes establecidos, con los cuales podían entablarse relaciones, en vez de regímenes más extremistas, islamistas, con los que una colaboración sería, si fuera posible, muy criticable y criticada.⁵³ La Unión tardó en reaccionar. De hecho, fue solo el 4 de febrero de 2011 cuando el Consejo Europeo adoptó una «Declaración sobre Egipto y la región».⁵⁴ Con este texto, confirmaba la necesidad de dar a la PEV un nuevo rumbo, para apoyar a los Estados deseosos de emprender reformas políticas y económicas. En una comunicación común con la Comisión Europea del 8 de marzo de 2011, la alta representante para la UE, Catherine Ashton, anunció una remodelación de la PEV, donde la condicionalidad y la aproximación diferenciada se mantendrían. De hecho, ante los acontecimientos en Egipto de agosto de 2013, el Consejo de la UE manifestó su preocupación y declaró que ajustaría su cooperación según la evolución de la situación.⁵⁵ Aplicando una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 25 de mayo de 2011 y otra de principios de 2013,⁵⁶ la UE pretende desarrollar un nuevo enfoque hacia los países de la orilla sur.⁵⁷

Si bien podemos subrayar que el nuevo enfoque considera como eje central de la política a seguir por los socios del sur los valores democráticos y el respeto efectivo a los derechos humanos, y que se tiene en considera-

y aplicarse (fenómeno del anclaje). El margen de maniobra que existe en los acuerdos de asociación debido a la falta de concretización de los objetivos y de las medidas esperadas hicieron que fuera más fácil para «imponer desviaciones con respecto a los compromisos codificados». V. Tovias, A.: «La condicionalidad y la Política Europea de Vecindad», en *Relaciones euromediterráneas*, ICE, enero-febrero de 2009, pp. 10 y 11.

⁵² Comisión Europea: «*Wider Europe-Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*». COM (2003) 2004 final 11 de marzo de 2003.

⁵³ V. Blanc Altemir, A. y Real, B.: «Un nouvel élan dans les relations euro-méditerranéennes», en *Paix et sécurité internationales*, núm. 1, 2013, p. 34.

⁵⁴ Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011. Conclusiones EUCO/2/1/11REV 1, anexo II, pp. 14 y 15.

⁵⁵ Conclusiones del Consejo de la UE de 21 de agosto de 2013. Ref. 13079/13 COMAG 79 PESC 1007.

⁵⁶ «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante», COM (2011) 303 final, de 25 de mayo de 2011.

⁵⁷ V. Blanc Altemir, A. y Real, B.: «Un nouvel élan...», op. cit.

ción ahora un sistema de condicionalidad positiva,⁵⁸ habrá que esperar los próximos meses para sacar conclusiones de la actitud de la UE. En este momento seguimos considerando que la UE, desde su punto de vista eurocentrista, no desarrolla o incentiva suficientemente el de las relaciones entre los propios países del sur. Creemos que es esencial que se multipliquen los contactos diplomáticos, económicos y comerciales entre los Estados del otro lado del Mediterráneo. Determinadas cuestiones, como se va a ver en seguida con los temas referentes a la seguridad, no pueden ser tratadas de manera aislada. El solo hecho de que la frontera entre Marruecos y Argelia, de más de 1.500 km, esté cerrada es lo bastante alarmante como para que la UE intente centrar sus esfuerzos en la cooperación sur-sur. Pero, también en este caso, el precio a pagar sería la disminución del protagonismo europea en la zona.

Ahora que se ha definido el marco general de las relaciones entre la UE y los países de la orilla sur del Mediterráneo, cabe plantearse si, en relación con las cuestiones de seguridad, una de las principales preocupaciones de la UE, la política euromediterránea, como parte de su política exterior, está a la altura de las esperanzas.

La seguridad, vertiente esencial de la política exterior de la UE en el Mediterráneo

Ya se ha mencionado al principio de este trabajo que la seguridad es, desde hace numerosos años, una de las principales vertientes de la política europea en la zona mediterránea. Y el hecho de que un posible aumento de la inmigración ilegal debido a la Primavera Árabe hiciera crecer la tensión entre dos Estados miembros es, en este sentido, uno de los mejores ejemplos. Para poder influir en la zona y estabilizarla, ya se ha hecho referencia a la Iniciativa 5+5 Defensa, que, con ejercicios militares y actividades de formación entre cinco países miembros de la UE y cinco socios mediterráneos, permiten reforzar el diálogo y la cooperación en materia de defensa en el Mare Nostrum. Evidentemente, no podemos ignorar en la zona mediterránea la influencia que puede tener la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN). De hecho, en los acuerdos de asociación entre la UE y determinados Estados de la orilla sur del Mediterráneo, la cooperación entre estos últimos y la OTAN está contemplada y valorada

⁵⁸ El programa SPRING es, en este sentido, un excelente ejemplo de la situación. En vez de ayudar económicamente los Estados del sur y amenazarlos de suspender dichas ayudas, se considera ahora que la ayuda se irá distribuyendo en función de la evolución de los Estados hacia la democracia. V. «The southern Neighborhood Region programme Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING)». Recuperado de: <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf>. Conviene resaltar que hoy en día, Siria está excluida de dicho programa (Council Conclusions on Syria. 3091st Foreign Affairs Council Meeting, Bruselas, 23 de mayo de 2011).

positivamente.⁵⁹ Si el interés de la organización hacia el norte de África se remonta al final de la guerra fría, se materializó a partir de 1994 con el llamado «Diálogo del Mediterráneo». Este foro de cooperación agrupa desde entonces a los Estados miembros de la OTAN —hay que remarcar que hoy en día veintidós países pertenecen a la vez a la OTAN y la UE— y determinados Estados de la orilla sur del Mediterráneo (Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Mauritania y Jordania).

Con el fin de contribuir a la seguridad y la estabilidad en la región así como a instaurar una mejor comprensión mutua, los Estados socios trabajan sobre dos ejes. Por un lado, la cooperación se conceptualiza a nivel político: periódicamente tienen lugar reuniones con el formato OTAN+7 a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, ministros de Asuntos Exteriores o ministros de Defensa⁶⁰ con el Consejo de la OTAN, o encuentros bilaterales. Por otro lado, y para materializar el diálogo político, se organizan varios ejercicios militares de la Alianza, en los que los países de la ribera sur pueden participar o asistir como observadores. A título de ejemplo, podemos mencionar la operación Active Endeavour, puesta en marcha el 26 de octubre de 2001, con la finalidad de luchar contra el terrorismo en el Mediterráneo. Durante la Cumbre de Estambul de junio de 2004, además de materializar la cooperación con cuatro Estados de Oriente Medio, la OTAN ofreció a sus socios mediterráneos la posibilidad de participar en ella.

Finalmente, cabe mencionar la cooperación de determinados Estados de la orilla sur mediterránea con la OTAN de manera bilateral. A título de ejemplo, en mayo de este año, una reunión se llevó a cabo en Rabat entre autoridades marroquíes y expertos en materia de ciberdefensa, en el seno de una colaboración específica entre ambas partes sobre esta cuestión.⁶¹

En lo referente a la UE, esta desarrolla en los instrumentos jurídicos que hoy en día tiene a su disposición diferentes iniciativas, cuyas aplicaciones podrían permitir pacificar la zona sur mediterránea. Podemos en este sentido mencionar cuatro ejes principales de cooperación: la coopera-

⁵⁹ En el último concepto estratégico adoptado en Lisboa en noviembre de 2010, la OTAN menciona la necesidad de cooperar con sus socios, siendo la UE, junto con la ONU, de los más importantes. V. «Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization». Adopted by Heads of State and Government in Lisbon. Recuperado de: <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>. Para un estudio de las relaciones entre ambas organizaciones, v. VV. AA: Relaciones OTAN-UE a la vista del nuevo concepto estratégico de la alianza, documentos de seguridad y defensa, núm. 46, Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, marzo de 2012.

⁶⁰ V. <<http://www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm>>.

⁶¹ V. «Responding to security challenges in Morocco. 19 de mayo de 2014». Recuperado de: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_110247.htm?selectedLocale=en>.

ción y el diálogo entre los miembros de la UE y los países de la ribera sur; la cooperación en materia de prevención de conflicto y gestión de crisis después; la cooperación para la no proliferación de las armas de destrucción masiva y la exportación ilegal de armamento, en tercer lugar, y, finalmente, la lucha contra el terrorismo.

El diálogo político entre la UE y los Estados de la orilla sur del Mediterráneo

Ya sea en los acuerdos de asociación o en los planes de acción, se menciona en varias ocasiones la necesidad de diálogo político entre las instituciones de la UE y sus socios. Según los primeros documentos, en su artículo 3 común, Marruecos, Argelia, Egipto, Jordania, Líbano y Túnez respectivamente, por un lado, y la UE, por otro, tienen previsto «un diálogo político regular», con el fin de entablar vínculos duraderos de solidaridad. Según la filosofía de la PEM, ello implicaría la creación de una zona de prosperidad, estable y segura. El artículo 4 de los acuerdos de asociación mencionaba también este necesario diálogo político para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo regional. Se han ido creando un Consejo y un Comité de Asociación para permitir la aplicación de los acuerdos de asociación, incluido el diálogo relativo a la seguridad.⁶² En lo relativo a los planes de acción de la PEV, se mencionan en los textos vinculando la UE con Marruecos, Egipto, Israel, Jordania, Líbano y Túnez, la intención de reforzar el diálogo político y la cooperación en relación con las cuestiones de política exterior y de seguridad común.

Para que la UE lleve a cabo de manera efectiva su política común de seguridad y de defensa, se ha ido dotando de diferentes estructuras. Es en su seno que la cooperación entre la organización y los Estados de la orilla sur del Mediterráneo se pueden llevar a cabo. El Comité Político y de Seguridad (art. 38 TUE) creado en 2001,⁶³ asistido de un grupo de trabajo político-militar, un comité de aspectos civiles de gestión de crisis, un Comité Militar y un Estado Mayor, que tiene un papel importante en lo

⁶² A título de ejemplo, podemos mencionar la reunión en mayo de 2014 del Consejo de Asociación UE-Argelia, que se dedicó en parte a tratar la posible adopción de un plan de acción (Argelia, de momento, no participa a la PEV). No se mencionaron cuestiones relativas a la seguridad en el seno de la PESC, pero cabe remarcar que se abordaron la participación del país en el 5+5 y en el proyecto de Unión por el Mediterráneo. V. <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-158_en.htm>; del mismo modo, cabe igualmente mencionar la reunión del Consejo de Asociación UE-Túnez en abril de 2014. En esta ocasión, la UE felicitó Túnez por haber adoptado una nueva Constitución y reconoció que, a pesar del largo camino que queda por recorrer, el Gobierno del país había multiplicado sus esfuerzos para llevar a buen puerto la transición y luchar contra determinados problemas, como por ejemplo las cuestiones de seguridad.

⁶³ Decisión 2001/78/PESC del Consejo de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Político y de Seguridad.

referente a la PESC ya que es el encargado de seguir la evolución de la situación internacional, contribuye a la elaboración de la política exterior de la UE en la materia y supervisa su ejecución. Asimismo, tiene un papel determinante en las misiones de gestión de crisis.

Dicho diálogo carecería de eficacia si no se pudiera materializar en colaboraciones concretas. De hecho, cabe subrayar la existencia hoy en día de varias misiones en el norte de África, coordinadas por las instituciones, órganos y comités mencionados.

Las misiones de la UE en la orilla sur mediterránea

Es necesario mencionar las misiones que se están llevando a cabo en la orilla norte de África para demostrar la implicación de la UE en la zona. En primer lugar, debido a su importancia, hay que destacar la misión militar de la UE EUFOR Libia. Aprobada el 1 de abril de 2011⁶⁴, tenía como objetivo apoyar la aplicación de las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad, prestando un apoyo humanitario en la región, debido al sufrimiento manifiesto de la población ante la represión del régimen.⁶⁵ De hecho, la UE tenía que ayudar a las organizaciones humanitarias en la zona. Sin embargo, esta misión solo se podía despegar tras una invitación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU. Ante la ausencia de esta, la misión militar no llegó a desplegarse.

Ahora que la situación parece estabilizada, la UE ha desplegado una misión civil, EUBAM Libia, en mayo de 2013. Programada con una duración inicial de dos años, de carácter civil, y con un contingente previsto de 110 personas, se ha puesto en marcha de acuerdo con las autoridades libias para ayudarlas a mejorar y reforzar la seguridad de las fronteras del país, cuestión de lo más problemática en la zona. Recordemos, ya que se han mencionado al principio de este trabajo, las dificultades que existen en el norte del país, en la costa, debido a los múltiples intentos fallidos de los emigrantes para cruzar el mar,⁶⁶ lo que ha llevado la misión a ser particularmente activa en relación con las cuestiones marítimas.⁶⁷

⁶⁴ Decisión 2011/2010/PESC del Consejo de 1 de abril de 2011.

⁶⁵ En enero de 2013, en lo referente a las víctimas mortales del conflicto ocurrido en 2011, el Ministerio de Mártires y Desaparecidos cifró a 4.700 los muertos provenientes de las fuerzas revolucionarias. El número de muertos entre los leales a Gadafi no se ha sabido. En relación con la población civil, la ONG Human Rights Watch denunció varios actos de violación de derechos humanos durante el régimen de Gadafi. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf>.

⁶⁶ Por ejemplo: Declaración 140512/03 del Consejo de 12 de mayo de 2014.

⁶⁷ A título de ejemplo, v. «Training with the Libyan Naval Coast guard on basic boarding officer course». Recuperado de: <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/news/20140531_en.htm>.

Se deben citar otras dos misiones que se desarrollan en una de las zonas más conflictivas del globo, en Israel y los territorios palestinos. Tras un acuerdo firmado entre el Gobierno de Israel y la Autoridad Palestina en noviembre de 2005 relativo al desplazamiento y el acceso de personas en el paso fronterizo de Rafah,⁶⁸ la UE decidió desplegar cuatro observadores de la UE —en el seno de una misión llamada EU BAM RAFAH—⁶⁹ cuyo papel era comprobar el buen funcionamiento del punto de control. Cabe celebrar que más de 500.000 personas han podido cruzar sin dificultades este punto de control, en dos periodos distintos, a pesar de que dicha misión, prevista hasta finales de junio de 2014,⁷⁰ se suspendió en junio de 2007 (tras la toma de control de la zona por Hamás), aunque puede volver a desplegarse en cualquier momento propicio.⁷¹ Calificar esta misión de fracaso, ya que ha tenido que suspenderse, sería, sin duda alguna, injusto. En efecto, su objetivo no era encontrar solución al conflicto existente en la zona ya que solo trataba de facilitar el día a día de las poblaciones en la franja de Gaza. Por ello, el papel de la UE, sin ser primordial, ha sido eficaz.

Otra misión, la EUPOL COPPS,⁷² ha sido desplegada por la UE en la misma zona geográfica. Específicamente estacionada en Ramala en Cisjordania, esta misión civil de la UE se integra en la acción de la UE para permitir la instauración de una zona de paz. Además de agentes locales, la UE permite a más de setenta expertos internacionales (provenientes de diecinueve Estados miembros además de Turquía, Canadá y Noruega) formar y asesorar a la policía civil palestina sobre diferentes cuestiones: la lucha contra la violencia doméstica, la redacción de textos legales o la cooperación de la Policía con la Justicia. De hecho, a pesar de no ser especialmente mediática, la multitud de actividades que dicha misión organiza demuestra por una parte la dedicación de la UE y por otra las necesidades en la zona.⁷³ Ciertamente es que seguramente esta misión no está bajo los focos de atención de los medios y no es mencionada repetidamente por las instituciones de la UE o sus Estados miembros. Sin embargo, este trabajo de fondo

⁶⁸ Para consultar el contenido del acuerdo AMA (Agreement on Movement and Access), v. <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf>.

⁶⁹ «European Union Border Assistance Mission at the Rafah Crossing Point».

⁷⁰ A pesar de que dicha misión hoy en día está suspendida, el Consejo la renueva cada año, v. «The Council of the EU extends the mandate of EU BAM Rafah until June 2014». Recuperado de:

<<http://www.eubam-rafah.eu/content/03072013-council-eu-extends-mandate-eu-bam-rafah-until-june-2014>>.

⁷¹ En relación con dicha misión, v. <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam_rafah/documents/pdf/factsheet_eubam_rafah_en.pdf>.

⁷² Creada en noviembre de 2005: Acción Común 2005/797/PESC de 14 november 2005 sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos.

⁷³ Una página web se dedica especialmente a dicha misión civil

de formación de las autoridades policiales y judiciales, si no permite solucionar los conflictos en la zona, es esencial para desarrollar los valores que la UE tanto quiere transmitir y que son uno de los pilares del Estado de derecho.

Estas tres misiones mencionadas (no se incluye, evidentemente, la EUFOR Libia), con características, objetivos y resultados muy diferentes, permiten sacar diferentes conclusiones de la acción exterior de la UE en esta área. En primer lugar, la UE no es, hoy en día, una potencia militar de primer orden. La necesidad de la OTAN es una prueba irrefutable de ello. Sin embargo, la participación en la construcción de la paz puede conseguirse a través de métodos menos bélicos. Este trabajo, que no es de máxima intensidad, que no llama la atención de los media y de los políticos, es sin embargo esencial para la construcción a largo plazo de una zona de paz y de seguridad internacionales.

Sin embargo, una vez más, cabe lamentar la ausencia de una colaboración más estrecha entre los países de la orilla sur mediterránea. Si es cierto que quizá la aportación de estos sería mínima, ya que ellos también sufren lagunas en dichas cuestiones (en particular en lo referente a la construcción del Estado de derecho), la presencia de observadores o de grupos de trabajo compuestos de profesionales de otros países vecinos podría ser un método para, quizá a escala reducida pero de manera más duradera, crear vínculos entre diferentes agentes sociales de los países de la ribera sur mediterránea.

Otra cooperación establecida por la UE en los planes de acción firmados con los diferentes Estados de la ribera sur del mar Mediterráneo es relativo a una cuestión de más peso en relación con el uso de la fuerza: la lucha contra la proliferación de las armas nucleares.

La lucha contra las armas de destrucción masiva y la no proliferación

Si bien los documentos creados en aplicación de la PEM no mencionan dichas cuestiones, los planes de acción adoptados entre la UE y determinados Estados de la ribera sur mediterránea abordan la delicada cuestión de la no proliferación de las armas de destrucción masiva así como la lucha contra el tráfico ilícito de estas.⁷⁴ Para llevar a cabo esta lucha, la UE reclama a los Estados socios, la aplicación de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad, adoptada el 5 de noviembre de 2004. Adoptada en aplicación del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, este texto obliga a todos los Estados a adoptar medidas legislativas para luchar contra la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas y

⁷⁴ Los planes de acción en cuestión son los de Marruecos, Israel, Jordania, Líbano y Túnez.

sus vectores.⁷⁵ De una manera hábil, la UE incita a sus socios del sur a adoptar medidas para la lucha contra una de las amenazas más importante hoy en día.⁷⁶

No obstante, los acontecimientos acaecidos desde diciembre de 2011 no facilitan los esfuerzos de la UE ni de los países meridionales. En efecto, la debilitación del poder en determinados Estados ha implicado la falta de control sobre las armas y facilitado su tráfico ilícito.⁷⁷ Si la situación en Argelia es favorable (que desde hace bastantes años lleva a cabo una política antiterrorista), poco problemática en Marruecos (que apenas fue afectado por la revueltas acaecidas a partir de finales de 2011 y donde el Gobierno tiene un estricto control sobre el armamento) o Túnez (debido al poco peso que tiene el ejército, principal propietario de armas), la cuestión es algo más preocupante en Egipto, pues tras la caída del régimen de Mubarak, se perdió el control sobre un parte del arsenal militar.

No obstante, la principal preocupación viene de Libia y se debe a tres distintas causas. En primer lugar, la caída del régimen destapó su política armamentista, permitida irónicamente tras una declaración de Gadafi en 2003 sobre abandonar sus programas de desarrollo de armas de destrucción masiva, y se ha confirmado que numerosas armas circulan hoy en día en Libia. En segundo lugar, dicho armamento no pertenecía únicamente a las fuerzas armadas del Estado. Muy marcado por una sociedad tribal, el coronel Gadafi asentaba su poder sobre las relaciones que creaba con diferentes grupos, espaciado en el inmenso territorio libio y por ello no dudaba en armarlos. El fin del régimen y el deterioro rápido de la situación en la zona ha dejado un número incalculable de armas en manos de estas tribus o de grupos rebeldes. Finalmente, y como tercera causa agravante, la situación geográfica de Libia y la porosidad de sus fronteras hace que las armas pueden ser transportadas a otros países y desestabilizar un poco más la región. Es por ello de máxima prioridad

⁷⁵ Según el texto de la resolución, se trata de misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas o biológicas, diseñadas especialmente para ese fin.

⁷⁶ Cabe precisar que la resolución en cuestión, en su punto 4, decide establecer un comité (llamado Comité 1540), actualmente asistido de cuatro grupos de trabajo, que estudia la aplicación de la resolución por parte de los Estados miembros (a través de informes presentados por los Estados). Este comité trabaja en cooperación con los Estados para crear métodos de desarme, firmar los convenios aplicables en la materia, asiste los Estados... Para una aproximación al trabajo desempeñado por el Comité 1540, es interesante la consulta de su programa de trabajo, disponible en <<http://www.un.org/es/sc/1540/>>.

⁷⁷ Sobre esta cuestión, v., en particular, Cabrera Aznárez, J. L.: «Riesgos de proliferación», en VV. AA.: *Las revueltas Árabes en el Norte de África: Implicaciones para la UE y para España*, Madrid: Ministerio de Defensa e Instituto Español de Estudios Estratégicos, colección Seguridad y Defensa, núm. 59, 2013, pp. 61-87.

que el nuevo régimen libio consiga el máximo control sobre su territorio y proceda a un desarme de los grupos.

El papel de la UE en esta cuestión tiene que ser primordial, y sobre todo transversal, ya que un enfoque que no fuera global tendría un efecto de lo más limitado, pues las fronteras en la zona son de una gran porosidad. Más allá que incentivar los Estados de la ribera sur del Mediterráneo a desarrollar medidas legislativas o formar el personal sensibilizado por estas cuestiones, la UE tendría que multiplicar los esfuerzos para que las autoridades de esos países trabajen codo con codo sobre la cuestión.

La lucha contra el terrorismo

El 11 de septiembre de 2001 fue un punto clave en la lucha internacional contra el terrorismo. De extrema complejidad por la falta de consenso entre los miembros de la comunidad internacional para determinar una definición oficial del término,⁷⁸ el único modo que se ha encontrado hasta hoy en día ha sido la redacción de textos convencionales regionales o sectoriales.⁷⁹ Muy presente en Oriente Medio y en el continente africano, el terrorismo ha herido en varias ocasiones el continente europeo en el corazón, y rápidamente la UE se ha dado cuenta de su vulnerabilidad y de la necesidad de adoptar una estrategia eficaz contra este mal que no conoce fronteras.⁸⁰ Además, al profundizarse la integración europea,⁸¹ la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada es hoy en día una de las cuestiones centrales de la Unión para poder preservar la seguridad de sus ciudadanos, como lo demuestran instrumentos como el texto *Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Hacia un modelo europeo de seguridad de 2010*.

⁷⁸ V. Calduch Cervera, R.: «La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional», en REDI, núms. 1 y 2, 2001, p. 174. En un plazo de cincuenta años, se ha contabilizado, según el autor, más de cien definiciones del concepto de terrorismo. A pesar de los esfuerzos de la doctrina, no se consiguió ninguna definición satisfactoria. En este sentido, v. Ramón Chornet, C.: *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho Internacional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, pp. 53-129.

⁷⁹ V. Alcaide Fernández, J.: *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo*, Madrid: Tecnos, 2000, pp. 33 y 34.

⁸⁰ V. Ramón Chornet, C.: «Desafíos de la lucha contra el terrorismo: la Estrategia de la UE tras el 11 de septiembre de 2001», en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, núm. 10, 2002.

⁸¹ Para una evolución de la política europea en materia de terrorismo desde el grupo de Trevi, v. De Castro Ruano, J. L.: «La UE frente al terrorismo global, respuesta multi-dimensional ante una amenaza cada vez más presente», en Gutiérrez Espada y Cervell Hortal: *Derecho Internacional, alianza de civilizaciones y terrorismo global*, Murcia: Diego Marín, pp. 91-106.

Concretamente, en lo referente a la estrategia en la lucha contra el terrorismo, la UE adoptó un texto en 2005,⁸² en el que se concretaban diferentes acciones para erradicarlo. La prevención es el primer método elegido por la UE para atajar las dificultades, pero se completa con la protección, la persecución y la necesaria respuesta. Los desafíos ante la lucha contra el terrorismo son múltiples. En primer lugar, este fenómeno no conoce fronteras: un atentado perpetrado en un país europeo puede haber sido planificado y preparado desde otro país europeo o, más complicado aún, desde un tercer país. En segundo lugar, los Estados son siempre muy reticentes a compartir sus informaciones en relación con estas cuestiones tan delicadas. Los Gobiernos de la UE deberán por ello hacer esfuerzos para colaborar entre sí y fomentar la confianza mutua. Finalmente, los acontecimientos acaecidos en el norte de África crean un nuevo fenómeno para el que los Estados europeos no estaban preparados: la fuga de nacionales suyos hacia países africanos particularmente afectados por el islamismo radical para llevar a cabo la guerra santa. A principio de junio de 2014, gracias al impulso de los ministros de Interior⁸³ de Francia y de España, siete ministros de la UE se reunieron para tratar esta cuestión. Se considera que más de 2.000 europeos han viajado hasta el día de hoy a Siria para unirse a la guerra santa. La UE tiene que tomar rápidamente medidas en la materia para evitar que este fenómeno, altamente desestabilizador, se expanda.⁸⁴

A nivel institucional, la UE dispone de diferentes herramientas como Europol y Eurojust, que permiten una lucha más efectiva contra el terrorismo. La primera es una agencia establecida en La Haya que permite la colaboración entre los servicios nacionales competentes en materia de seguridad ciudadana de todos los Estados miembros. Entre otras cuestiones, una de sus competencias es la de la lucha contra el terrorismo. Actualmente es posible la participación de Estados terceros a la UE en las actividades de la Europol. De hecho, hoy en día, dieciocho de ellos cooperan con la agencia, ya sea gracias a acuerdos de estrategia o de operaciones. Sin embargo, cabe lamentar la ausencia de cualquier Estado de la ribera sur mediterránea. No cabe duda de que dicha cooperación sería de gran provecho para la lucha contra el terrorismo islámico y, de hecho, la Estrategia de Seguridad Interior de febrero de 2010 menciona la necesaria mejora en la implicación de la agencia con ocasión de las misiones PCSD de la UE.

⁸² Estrategia de la UE en la lucha contra el terrorismo, 30 de noviembre de 2005, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

⁸³ Cabe subrayar que la lucha contra el terrorismo no afecta solo a las cuestiones de relaciones exteriores, sino también a las de interior. De hecho, la UE se dotó de la estrategia de seguridad interior mencionada en el párrafo anterior.

⁸⁴ V. Gallego, J. G.: «La UE prepara un plan para prevenir el reclutamiento de yihadistas europeos», en *El Mundo*, 17 de junio de 2014.

En relación con Eurojust, creado en 2008, se trata de un órgano que asesora a los Estados miembros en la investigación y la persecución de las cuestiones más graves de delincuencia organizada y permite reforzar la cooperación entre ellos. Más centrado en los acontecimientos ocurridos en el territorio europeo, Eurojust es sin embargo un instrumento necesario para erradicar o, por lo menos, limitar los actos de terrorismo.

En cuanto a los Estados de la orilla sur del Mediterráneo, cabe lamentar la existencia de numerosas complicaciones. Si Argelia está muy implicada en la lucha contra el terrorismo, las negociaciones que pueden llevarse a cabo con sus vecinos son en muchas ocasiones muy problemáticas. En efecto, ya sea por culpa de la cuestión del Sahara Occidental o por las malas relaciones entre el Magreb y el Sahel, las cooperaciones entre los actores de la ribera sur son difíciles de llevar a cabo.⁸⁵ No cabe duda de que el terrorismo es una de las cuestiones más importantes a tratar en la zona del norte de África y esta falta de comunicación entre los diferentes actores es un *handicap* claro. Cualquier esfuerzo que se llevara a cabo para la lucha contra el terrorismo integrista sería una buena medida y, por ello, las diferentes iniciativas de la UE solo pueden verse como positivas. No obstante, una vez más, la UE no se puede limitar a una acción norte-sur y debe procurar fomentar la cooperación entre los Estados de la orilla sur del Mediterráneo, a pesar de que ello puede llevarle a perder protagonismo en la zona. Quizá esta sea una de las soluciones para contribuir a reforzar la seguridad en la zona.

No obstante, la lucha contra el terrorismo pone en evidencia uno de los mayores problemas actuales: la cuestión de la inseguridad en el Sahel, íntimamente vinculada a la seguridad de los países del Magreb.

La política europea hacia el Sahel⁸⁶ ante la crisis de «desarrollo-seguridad»

Si la estabilidad del continente europeo depende en parte de la de sus vecinos, la de estos también se ve influenciada por la de sus propios vecinos, concretamente los países del Sahel. Esta zona es hoy día de lo más inestable y las consecuencias para la UE podrían ser el fracaso de sus esfuerzos en la orilla sur del Mediterráneo en cuanto a estabilidad y seguridad. Sin duda alguna, la zona del Sahel será una de las zonas estratégicas más importantes para la UE si pretende confirmarse como un

⁸⁵ V. Tisseron, A.: «Enchevêtrements géopolitiques autour de la lutte contre le terrorisme dans le Sahara», en Herodote, núm. 142, 2011, pp. 105-107.

⁸⁶ La región del Sahel se compone de varios Estados, desde el Atlántico hasta el Cuerno de África (del oeste al este) y desde el Magreb al norte hasta África subsahariana al sur. Reagrupa ocho Estados que son: Burkina Faso, Chad, Eritrea, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Sudán.

actor de primer rango a nivel internacional, sobre todo cuando se trata de cuestiones de seguridad.

Las dificultades, como veremos a continuación, son múltiples, y los acontecimientos en Libia han ido añadiendo complejidad a la situación geopolítica en la zona. Para afrontar estos desafíos, la UE dispone de sus «clásicos» instrumentos como son los acuerdos que ha podido concluir, principalmente enfocados a cuestiones económicas y organizadas según una concepción eurocéntrica. Por ello ha tenido que adoptar un nuevo enfoque de actuación para su estrategia para la zona del Sahel. Finalmente, cuando, de manera preventiva, la situación en la región no se podía controlar, la UE ha tenido que desplegar misiones: la EUCAP Sahel por un lado y la EUTM Malí por otro.

La importancia estratégica de la política europea hacia el Sahel

Una de las particularidades del continente africano, sobre todo en la zona del Sahel, es la existencia de grandes territorios y una carencia de control por parte del aparato estatal sobre dichas áreas, que crea situaciones nefastas para la paz y la seguridad internacionales.

Por un lado, cabe remarcar que la zona del Sahel es una de las más pobres del globo, ya que en ella hay Estados con grandes necesidades humanitarias y carencias importantes de gobernabilidad.⁸⁷ En efecto, marcada por unas condiciones geográficas y climáticas drásticas, la zona sufre crónicamente crisis de hambruna debidas a sequías periódicas. Por otro lado, y potenciado por ello, los países del Sahel conocen un déficit de seguridad de mayor gravedad. La existencia de grupos terroristas como Al Qaeda en el Magreb islámico o Boko Haram, recientemente bajo el foco de los medios debido a los raptos perpetrados en Nigeria, pero también la fuerte población nómada, los tuaregs, en particular en Malí, con aspiraciones políticas, son una fuerte fuente de desestabilización. Se desarrollan además, en este ambiente hostil, diferentes actividades ilícitas como el tráfico de armas, de personas o el crimen organizado, entre otras. Finalmente, por si no fuera bastante, la caída del régimen de Gadafi en Libia acentuó aún más la inestabilidad de la zona. Por ejemplo, como hemos mencionado anteriormente, numerosas armas desaparecieron y tuaregs (posiblemente con algunas de estas armas) cruzaron las fronte-

⁸⁷ Por ejemplo, Malí es uno de los Estados calificados hoy en día como fracasado o fallido, donde coexisten instituciones estatales por un lado y sistemas tribales, por otro, con una ausencia de vínculo real entre ambos. V. Jiménez Piernas, C.: «Estados débiles y Estados fracasados», en REDI, vol. LXV, núm. 2, 2013, pp. 34-40.

ras hacia el sur.⁸⁸ Ante esta situación explosiva,⁸⁹ la UE decidió en octubre de 2010 que era necesaria la adopción de una estrategia para la zona.⁹⁰

Las dificultades conceptuales de la estrategia para el Sahel

Considerando que esta inestabilidad podría tener repercusiones sobre la seguridad de los ciudadanos europeos, la UE publicó en septiembre de 2011 la Estrategia para la seguridad y el desarrollo en la región del Sahel.⁹¹ Es evidente, a la luz de las prioridades relativas a las cuestiones de seguridad (que se mencionan en la tercera parte del trabajo), que era esencial que la organización actuara coherentemente con su política exterior. En efecto, al igual que en la PEV aplicada en los países mediterráneos, las dificultades en el Sahel reposan sobre el terrorismo principalmente, y sobre otros factores como el tráfico de armas. La ausencia de reacción de la UE hubiera llevado a quitar eficacia a los esfuerzos desplegados en el seno de la PEM-UPM y la PEV.

Debido a la extrema pobreza de la región, que acentúa los problemas de estabilidad, la UE asienta su estrategia sobre dos pilares indisociables: el desarrollo y la seguridad. No obstante, cabe subrayar una serie de dificultades que, más allá de las medidas a tomar, dificultan su labor. En primer lugar, la Unión canalizó su estrategia hacia Mauritania, Malí y Níger, dejando al margen a Burkina Faso, Senegal, Sudán y Chad. Pese a que la situación demuestra que una aproximación global sería quizá la más apropiada, la UE prefiere focalizar su atención sobre dichos tres Estados, dejando sobre todo a Chad (que comparte fronteras con Libia) y Sudán (que las comparte con Egipto) en un segundo plano. Sin duda, dicha decisión está motivada por la presencia de Al Qaeda en esos países, pese a que la inexistencia de obstáculos físicos permite la movilidad de los grupos insurgentes en todo este inmenso territorio.

En segundo lugar, el trabajo de la UE se vio también alterado por las dificultades de cooperación entre los propios países de África, en particular

⁸⁸ Se considera que tras los acontecimientos en Libia, más de 200.000 tuaregs llegaron al Sahel donde se encontraron en una situación humanitaria pésima, en particular por la escasez de alimentos. V. Bello, O.: «La implementación de la estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas», documento de trabajo, núm. 114, noviembre de 2012, FRIDE. Recuperado de: <<http://www.fride.org>>.

⁸⁹ De hecho, la situación en el área iba deteriorándose desde hace años: tomas de rehenes, manifestaciones de los tuaregs, aumento del fenómeno de terrorismo con el AQMI... En este sentido, v. Keenan, J.: «El reto de la seguridad en el Sahel: las perspectivas argelina, marroquí y libia», en Anuario IEMed 2011, pp. 166-169.

⁹⁰ Desde octubre de 2009, el Consejo de la UE (en su formación relaciones exteriores) manifestaba su inquietud respecto a la carencia de seguridad en la zona del Sahel. V. Keenan, J.: «El reto...», op. cit., p. 166.

⁹¹ Recuperado de: <http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_sahel_strategy_en.pdf>.

entre los del Magreb y los del Sahel. De hecho, pese a que, como se ha visto anteriormente, Argelia figura como un alumno ejemplar en su lucha contra el terrorismo, su ausencia de la conferencia de Bamako en octubre de 2010 relativa al fenómeno terrorista en la región es un claro ejemplo de la falta de buen entendimiento entre los diferentes Estados de la zona.⁹²

En tercer lugar, a pesar de que una aproximación global a nivel de la Unión Africana (la organización regional que más Estados reúne en el continente africano) necesitaría unos esfuerzos considerables, la sectorización de la aproximación europea hacia el continente africano es fuente de dificultades, ya sea como foro de discusión o a nivel técnico. Para el continente nos encontramos con varias políticas: PEM-UPM, PEV (por los Estados de la orilla sur mediterránea), los acuerdos de Cotonou para los Estados ACP⁹³ y la reciente asociación UE-UA.⁹⁴ Añadir la estrategia de Sahel viene a complicar aún más las diferentes capas de relaciones entre la UE y los Estados africanos. En el campo técnico, si el instrumento financiero europeo de vecindad (reemplazado desde enero de 2014 por otro mejor adaptado a la nueva PEV) ha absorbido el antiguo MEDA II, con la estrategia hacia el Sahel se debe tener en consideración el Fondo Europeo de Desarrollo, ya que es el instrumento financiero utilizado con Níger, Malí y Mauritania.

Los ejes principales de la estrategia hacia el Sahel

Utilizando el mismo método al que nos tiene acostumbrados, la UE no concibe las cuestiones de seguridad sin otra vertiente, siendo aquí la po-

⁹² V. Keenan, J.: «El reto...», op. cit., p. 170.

⁹³ Estos acuerdos, inicialmente de contenido económico, nacieron de la descolonización y de la voluntad de los países colonos de conservar las ventajas que sus antiguas colonias les había conferido. El grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) es una construcción ficticia que responde a la construcción europea. En efecto, con la Comunidad Económica Europea a 6, los principales Estados socios (a través de los Acuerdos de Yaundé I) eran africanos. Tras el ingreso en las comunidades del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, que querían mantener relaciones privilegiadas con los miembros de la Commonwealth, se creó el grupo ACP según el Acuerdo de Georgetown de 6 de junio de 1975.

⁹⁴ La UE, consciente del protagonismo creciente de la Unión Africana, entabló con ella un diálogo. Tras la primera Cumbre en El Cairo, en 2000, donde el socio africano era aún la OUA, tuvo lugar en diciembre de 2007 la Cumbre de Lisboa donde se acordó una estrategia conjunta África-UE (Consejo de la UE: «La asociación estratégica África-UE. Una estrategia Común África-UE», 9 de diciembre de 2007). Estas relaciones bilaterales entre las dos organizaciones regionales plantean objetivos políticos para alcanzar una verdadera asociación de igual a igual, la promoción del desarrollo (con las cuestiones de la paz y la seguridad, la buena gobernanza...) o la elaboración de una respuesta conjunta a los desafíos mundiales. Por ello se prevén estrategias específicas aplicables en temas de paz y de seguridad, buena gobernanza y derechos humanos, comercio e integración regional...

lítica de desarrollo. En cuanto a los Estados elegidos por la UE, ya hemos mencionado que se trata de una política limitada a los países más expuestos al terrorismo islámico, a pesar de que, en el documento mismo (en la primera página) se preconiza una aproximación global. Los problemas detectados por la UE tras investigaciones previas son relativos a la gobernanza débil, que compromete las políticas de desarrollo, una falta de cooperación a nivel regional, un Estado de derecho deficiente y un déficit importante en cuestiones de seguridad (falta de control del espacio, incluyendo las fronteras, y extremismo, principalmente).

Con el fin de mejorar la situación en el área, la UE propone una estrategia en dos tiempos: a corto plazo (tres años) y a medio plazo (de cinco a diez). Para llevar a cabo los objetivos previstos, la UE plantea varios métodos de trabajo: las relaciones bilaterales con cada país (recordando también la existencia de acuerdos con los países del Magreb), pero también un ámbito multilateral (con la UA y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, CEDEAO/ECOWAS) basándose en líneas de acción estratégicas.⁹⁵ Finalmente, a cada Estado se aplica de manera diferenciada, según sus necesidades, la estrategia europea.

Evidentemente, los acontecimientos posteriores demostraron que la estrategia de la UE no tuvo tiempo de desplegar sus efectos, ya que a principios de 2012 las autoridades de Malí pidieron la ayuda de Francia para controlar la situación (se verá a continuación la misión en cuestión). Desde entonces, se procura mantener la situación. Recientemente, en marzo de 2014, la UE hizo saber su intención de extender su estrategia hacia el Sahel a dos nuevos Estados, Chad y Burkina Faso.

La extensión de la estrategia hacia el Sahel demuestra la voluntad de la UE y refuerza el enfoque global que las instituciones de Bruselas quieren conferir a la misma. No obstante, no se pueden esperar resultados inmediatos, sobre todo si esta estrategia apenas empieza a desarrollarse. Cabe esperar que la UE podrá llevar a cabo de manera plenamente satisfactoria su objetivo, pero que tratará también de reforzar las relaciones entre los diferentes Estados del sur.

Las misiones desplegadas en la zona del Sahel

El enfoque global desarrollado por la UE en el norte de África y en el Sahel se puede comprobar en las misiones desarrolladas en el marco de su política común de seguridad y defensa. Hoy en día podemos destacar varias adoptadas en la zona debido a las nefastas consecuencias de los

⁹⁵ Estas líneas de acción estratégicas se basan sobre los cuatro grupos de problemas detectados. No obstante, al ser un documento de ámbito general, las medidas propuestas son genéricas (contribuir al desarrollo social, reforzar las capacidades del Estado...).

acontecimientos de la Primavera Árabe, y en particular en relación con la amenaza terrorista. La primera misión reciente en esta área geográfica es la EUCAP Sahel. Tras una petición nigerina de 1 de junio de 2012 dirigida a la alta representante de la Unión, la UE decidió, a través un enfoque global,⁹⁶ establecer una misión civil en Níger, cuyo principal objetivo era la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, incrementado tras los acontecimientos en Libia, con la que comparte una frontera de más de 350 km.

Esta misión, a la que contribuyen diez Estados miembros, incluyendo España con tres guardias civiles (uno de ellos ha sido el primer jefe de misión, el coronel de la Guardia Civil Francisco Espinosa), pretende desarrollar diferentes objetivos: mejorar la seguridad en el país (colaborando en la formación de las fuerzas de seguridad nigerinas), contra el terrorismo internacional y consolidar el Estado de derecho.

Para llevar a cabo esta misión, la UE permite también la participación de terceros.⁹⁷ Además, para una mejor integración en la región y con el fin de incrementar el enfoque global de la política europea en la zona, la Unión ha enviado un oficial de enlace de la misión en Malí y en Mauritania, países limítrofes con Níger, a los que también se aplica la estrategia hacia el Sahel.

Otra misión de la política exterior es la que se desplegó en Malí a finales de febrero de 2013,⁹⁸ EUTM Malí, con el objetivo de formar las Fuerzas Armadas malienses. Esta misión, que no participa en los combates, reúne Veintiocho países, incluidos cinco no miembros de la UE (Georgia, Moldavia, Montenegro, Serbia y Suiza), y ha sido prorrogada hasta mayo de 2016. Su principal objetivo es contribuir al restablecimiento de un orden constitucional y democrático en el país al permitir a su Gobierno desarrollar herramientas con las que recuperar el control sobre el conjunto de su territorio, hoy en día foco de movimientos terroristas y tuaregs.

Una vez más, en tanto podemos celebrar los esfuerzos desplegados por la UE en la zona del Sahel para contribuir a la paz y la seguridad regionales, que tendrían repercusiones positivas en nuestro Viejo Continente, cabe no obstante remarcar una vez más la falta de integración de los Estados que tendrían que ser los principales implicados en la zona: los países vecinos africanos. El paternalismo europeo no tiene que trans-

⁹⁶ Decisión 2012/392/PESC del Consejo de 17 de julio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger; y Decisión 2012/436/PESC del Comité Político y de Seguridad de 17 de julio de 2012 relativa al nombramiento del jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP SAHEL Niger).

⁹⁷ Decisión 2012/392/PESC del Consejo de 17 de julio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger, artículo 10.

⁹⁸ Tras la adopción de la Resolución 2085 (2012) del Consejo de Seguridad de 20 de diciembre de 2012.

formarse en una tutela permanente y el enfoque global no tiene que disminuir por ser demasiado difícil de llevar a cabo y menos rápido. Claramente, se trata aquí de una carrera de fondo y la UE se tiene que limitar a asegurarse que los corredores entrenen correctamente.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado hacer una aproximación a la acción exterior de la UE respecto a sus vecinos del sur del Mediterráneo, tanto los inmediatos (los países del Magreb) como otros más alejados, como pueden ser los Estados del Sahel. Los instrumentos desplegados por la UE no son escasos. Ya sea a través de sus políticas regionales o de la política común de seguridad y de defensa, la UE demuestra una voluntad incontestable de intervenir.

Otra cuestión es la determinación de la eficacia de las políticas desplegadas por la UE. La multiplicación de políticas e instrumentos financieros puede considerarse como sintomática de la inadecuación de los medios empleados. Focalizarse principalmente sobre la cooperación económica no ha dado sus frutos, como han demostrado los acontecimientos acaecidos a partir de diciembre de 2010 en la zona sur mediterránea. Pero la UE es aún demasiado limitada en cuanto a capacidades militares como para creerse en disposición de arreglar ella sola las dificultades encontradas por nuestros vecinos. Por ello, las misiones civiles, que tienen resultados quizá menos visibles, no se pueden ser abandonadas ya que también tienen un impacto nada insignificante.

Finalmente, la UE tiene que definir con claridad sus prioridades. Una actitud paternalista podría verse rechazada por sus vecinos. Una aproximación enfocada sobre las cuestiones económicas podría interpretarse como una política interesada. Una estrategia más centrada en misiones de seguridad y defensa podría no ser suficiente. Es importante que la Unión encuentre un equilibrio entre todas las vertientes que implica la instauración de una zona de paz, estabilidad y prosperidad.

Finalmente, y para concluir, la UE no debe olvidar que las cuestiones relacionadas con su seguridad no pueden ser reenviadas a un segundo plano y quizá, el renunciar hoy en día a un mayor protagonismo en la zona sur mediterránea o en el Sahel para permitir a los Estados de la zona ser los propios actores de su futuro, sin abandonarlos, no es una prueba de debilitamiento. Al contrario, podría ser una prueba de madurez.

Capacidades militares de la Unión Europea: una dimensión político-militar para un actor global

Juan Carlos Martín Torrijos

Capítulo tercero

Resumen

EL Tratado de la UE (mayo de 1999) sentó las bases políticas para el desarrollo de una dimensión de seguridad y defensa para la UE que, en un proceso evolutivo desde la creación de la comunidades europeas, comenzaba a afrontar cómo convertirse en un actor global, en el seno de la política exterior y de seguridad común. Como primer paso, unos meses más tarde, en el Consejo de Helsinki (diciembre de 1999) se hacía patente que se precisaba de una capacidad militar para la gestión de crisis; embarcándose la Unión en la consecución de un objetivo general conocido como «Helsinki Headline Goal» para afrontar las misiones de Petersberg.

Con este punto de partida se ha pretendido en este capítulo presentar cómo la UE viene afrontando ese reto, en el que la aparición de la Agencia Europea de Defensa (AED o, en sus siglas en inglés, EDA) está jugando un papel definitivo en el que la componente política e industrial está teniendo tanto peso, o incluso más, como la propia dimensión puramente militar del reto; consecuencia lógica de la naturaleza misma de la UE, muy distinta de esa otra gran organización de defensa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que ha marcado, desde el punto de vista puramente militar, la segunda mitad del siglo xx y los primeros años del nuevo siglo xxi.

Finalmente, también se refieren aquellos programas militares en los que está embarcada la UE, todo ello, con un afán fundamentalmente divulgativo.

Palabras clave

Tratado de la UE, Objetivo General de Helsinki, Objetivo Principal 2010, Agencia de Europea de Defensa, Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, plan de acción de capacidades europeas.

Abstract

The European Union Treaty (May 1999), laid the political bases to the development of a security and defense dimension for the European Union, which in an evolutionary process from the European Communities beginnings, address how to become a global player within the Common Foreign and Security Policy. As a first step, a few months later, at the Helsinki European Council (December 1999) it was being evident that it was required a military capacity for crisis management; and, consequently, the Union looks how to achieve a Headline Goal known as «Helsinki Headline Goal» to tackle the Petersberg missions.

From this point of view in this chapter we have tried to present how the European Union is facing this challenge, in which the creation of the European Defense Agency (EDA) is playing a definitive role in that the political and industrial component is having so much weight, if not more, than the own purely military dimension of the challenge; logical consequence of the real nature of the European Union, very different from that other great defensive organization, the Organization of the North Atlantic Treaty, which marked, from the purely military point of view, the second half of the twentieth century and the first years of the new century.

Finally, we have referred those military programs in which the European Union is also concerned, all with informative fundamentally desire.

Key Words

European Union Treaty, Helsinki Headline Goal, Headline Goal 2010, European Defense Agency, Capacity Development Mechanism, European Capabilities Action Plan.

Introducción

Cuando surgió la oportunidad de escribir sobre las capacidades militares de la UE, fue inevitable que vinieran a la memoria los primeros meses como consejero militar adjunto en la Representación Militar Española ante el Comité Militar de la UE (MILREP-UE), en el segundo semestre de 2007, precisamente a las órdenes del coordinador de la monografía, el almirante Treviño Ruiz, a la sazón representante militar español ante los Comités Militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la UE. En esos primeros meses de trabajo con la MILREP-UE.

Las primeras impresiones respondían a una sensación muy común entre la mayoría de los militares españoles respecto a la dimensión militar de la UE, sin duda un buen punto de situación para reflexionar sobre qué importancia tiene y cómo se incardina la dimensión militar en el entramado económico, político y social sobre el que está construida la UE.

Comenzar por estas sensaciones, que ahora referiré, se debe a que en el fondo se trata de ofrecer un enfoque divulgativo, un poco más cercano al lector que se aproxima a este tema para cuya correcta comprensión es de suma importancia analizar, precisamente, el papel de la parte militar de la UE que, aunque presente cada vez más en la vida cotidiana de los ciudadanos de sus Estados miembros, es la gran desconocida para la mayoría de los españoles, incluyendo a muchos profesionales de la carrera de las armas, todo ello sin renunciar al rigor en los planteamientos.

Trabajar e, incluso, simplemente vivir en Bruselas permite percibir mejor el lugar que tiene la dimensión militar en la UE. Esta ciudad, como capital política de la UE, acoge la mayor parte de las instituciones de la UE, pero también es la sede de la OTAN, de su núcleo político, lo que sin duda favorece «redimensionar» la visión profesional que de ambas organizaciones se suele tener.

España ingresó en la OTAN el 30 de mayo de 1982 aunque no se integraría plenamente en la misma hasta 1997, con José M.^a Aznar como presidente del Gobierno. Diez años después de esta última fecha, los militares españoles, que de una forma u otra veían dicha organización como una especie de panacea que iba a permitir a España entrar en el siglo XXI en un plano de igualdad con los camaradas de armas de países vecinos, tenían una percepción, que podríamos denominar «OTAN-centrista», del rol de esa organización en la articulación de la defensa en nuestro entorno geoestratégico y, por ende, la convertía en la «parte del león» de la política de defensa de nuestro país, de nuestros aliados y de nuestra cosmovisión de la realidad de esa política.

Sin embargo, en Bruselas se «palpa» otra realidad: el 12 de junio de 1985, con la firma del Tratado de Adhesión en Madrid y la integración en la Comunidad Económica Europea (CEE), finalizaba un largo proceso

para alcanzar la meta que nuestro país perseguía desde los albores de la democracia llegada tras el fallecimiento del anterior jefe del Estado. Esta realidad a la que me refiero es la que también palpa el ciudadano medio y aún más, desde la firma del Tratado de Maastricht que dotó a la UE de una moneda común, incluso propiciando el cambio de denominación de la CEE por la de UE, expresión también del nuevo rol que esta organización pretende jugar en el mosaico mundial, de tal forma que puede afirmarse que desde esa fecha la UE ha comenzado a caminar hacia una mayor unidad política que la convierta en actor mundial de primer orden. Pero, como antes he citado, este panorama no se percibe igual por el militar, que no puede evitar mirar el mundo que le rodea a través del filtro de su realidad profesional, su realidad cotidiana le lleva a percibir la OTAN como la «madre» de todas las organizaciones defensivas y, para los militares españoles constituye, además, la llave de la integración con las fuerzas armadas de nuestros vecinos y aliados.

Por ello cuando una persona, educada profesionalmente en un ambiente de colaboraciones internacionales como mucho bilaterales (como era el de los militares de esas décadas), cuando tras la integración de España en la OTAN, llegaba a Bruselas para comenzar a trabajar en la dimensión militar de la UE, lo primero que solía sentir era una especie de «euroescepticismo» militar hacia los trabajos del Comité Militar de la UE: para ellos no era fácil entender cómo una organización eminentemente política con una dimensión fuertemente condicionada por sus antecedentes económicos (ya que no en vano es hija de la CEE y nieta de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero [CECA] y la Comunidad Europea de la Energía Atómica [EURATOM]) intentaba tejer una nueva estructura militar, en la que veintidós de sus veintiocho Estados miembros a su vez, eran miembros de la OTAN.¹ A continuación, la otra sensación que se sentía era la incompreensión sobre el porqué si había tanta coincidencia en el número de Estados miembros comunes con los de la OTAN, cómo era posible que hubiese tanta falta de entendimiento entre ambas organizaciones, llegando incluso a que en el seno del Comité Militar de la UE se hacía referencia a la OTAN como «aquella otra organización, en el otro extremo de Bruselas». Y, por último, a los pocos meses, comenzaba a percatarse de que en Bruselas, la OTAN es apenas una gota en el océano de las instituciones presentes, en el que la UE se percibe como un ente «omnipresente» que, como ya se ha citado, tras la firma del Tratado de Maastricht, comenzaba a perfilarse como un gran actor en el panorama estratégico mundial. Como he citado un poco más arriba, la realidad se imponía y el militar, «pro-otánico» por educación, comenzaba a descubrir otro balance de poderes distinto en definitiva, en el que la UE (organización con una pesada «carga genética» como organización económica) jugaba un importante papel en el panorama mundial, con una nueva orientación

¹ Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia no son miembros de la OTAN.

política y, por ende, militar, aunque con dos grandes limitaciones: la primera, como acabo de referir, «genética» (la dinámica económica tiene un gran peso en la política común de seguridad y defensa) y la segunda, la ausencia del coloso americano con el cuál, sin embargo, existen muchísimos lazos económicos, políticos y militares.

He de añadir que se unía a esta mezcla de cambiantes sensaciones de todo militar español recién llegado a la capital política de Europa, el rol que me tocaba desempeñar como representante español en el EU Military Committee Working Group/Headline Goal Task Force (HTF), con un trabajo directamente relacionado con las capacidades militares de las que quería dotarse la UE que pronto hicieron que comenzase a percibir otra realidad sobre el rol militar de la UE.

Este tránsito desde el «euroescepticismo militar» al convencimiento de la necesidad que tiene la UE de desarrollar una política común de seguridad europea en la que el componente militar tiene una marcada dimensión económico-industrial, en la que los EE.UU. no forman parte de la capacidad militar de la organización, pero que, paradójicamente, se apoya en una gran medida esa organización al otro lado de Bruselas en la que el país norteamericano tiene la participación más importante y, consiguientemente, marca su estrategia. En definitiva, una realidad que viene impuesta por una Europa que necesita tanto ser un actor de peso en el panorama estratégico mundial, sin dejar, por ello, de ser aliado esencial de EE.UU. embarcados todos en un bloque de intereses comunes, pero también dispares.

La evolución

Los países socios de la CECA² posiblemente querían algo más que una asociación económica, por lo que diseñaron la Comunidad Europea de la Defensa (CED) como primer paso para lograr una unidad política de mayor calado. El tratado fundacional se firmó el 27 de mayo de 1952, pero no fue ratificado por Francia, cuando en agosto de 1954 fue sometido al referendo de la Asamblea Nacional; por lo que no llegó a entrar en vigor. Esto ralentizó los avances en el camino de la unión política de los países de la CECA y de las sucesivas organizaciones supraestatales que la fueron sucediendo. Sin embargo, tras unos treinta años de lenta evolución, un acontecimiento clave acelera el movimiento integracionista: la caída del muro de Berlín (o muro de la vergüenza como era denominado por la opinión pública de Europa occidental), ocurrido el 9 de noviembre de 1989, Veintiocho años después de su construcción. De hecho, muchos analistas afirman que en esa fecha dio comienzo el proceso de construcción europea en el que nos hallamos inmersos, aunque ese movimiento no ha sido

² Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

siempre uniforme ni pacífico y está sujeto a muchos vaivenes, tanto en el pasado reciente como en lo que puede suceder tras las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, recientemente celebradas y que en la fecha en la que se escriben estas líneas es aún muy pronto para analizar cuáles pueden ser las consecuencias de sus resultados, que siquiera se han proclamado oficialmente.

La guerra de los Balcanes de finales del siglo xx y primeros años del presente (1991-2002) supuso (o supusieron, porque se pueden identificar hasta nueve conflictos distintos)³ un revulsivo en la hasta entonces «cómoda» posición europea, que venía empleando la pertenencia de la inmensa mayoría de los países de la UE o de la UE Occidental (UEO) a la OTAN para satisfacer sus necesidades defensivas.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999) los Estados miembros de la UE pretendían, fundamentalmente, crear un espacio de libertad, seguridad y justicia común (ELSI) en el Consejo Europeo de Tempere (octubre de 1999).

Posteriormente, el Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999) incluye en sus conclusiones que el citado consejo ha adoptado los dos informes de situación de la Presidencia sobre el desarrollo de la capacidad de la Unión para la gestión militar y no militar de las crisis, como parte de una política europea común de seguridad y defensa reforzada. En este Consejo Europeo los Estados miembros de la UE adoptaron un objetivo político muy ambicioso, como vehículo para articular lo que es, sin duda y aunque aún no haya hoy una completa visibilidad sobre ello, un embrión de colaboración militar diseñada, inicialmente, para articular la participación de la UE en las denominadas misiones de Petersbeg:⁴ la aportación voluntaria para proporcionar las capacidades militares necesarias para llevar a cabo dichas misiones. Se crea en ese momento el objetivo global llamado «Helsinki HeadLine Goal» (Helsinki HLG).

³ Las guerras yugoslavas pueden dividirse en tres grupos de conflictos diferentes: Guerras durante el desmembramiento de la República Federal Socialista de Yugoslavia:

1. Guerra de los Diez Días (o guerra de Independencia eslovena, 1991).
2. Guerra Croata de Independencia (1991-1995).
3. Guerra Croata-Bosnia (1991-1993).
4. Guerra de Bosnia (1993-1995).

Guerras en áreas pobladas por albaneses:

1. Guerra de Kosovo (1999).
2. Conflicto del sur de Serbia (2001).
3. Conflicto de Macedonia (2001).

Campañas aéreas de la OTAN contra los serbios:

1. Bombardeo de la República Srpska (1995-1996).
2. Bombardeo sobre Yugoslavia (1999).

⁴ Las misiones de Petersberg nacieron en 1992, en el marco de la «agonizante» UEO y contemplan la participación en acciones para el mantenimiento de la paz, humanitarias y de gestión de crisis.

La dimensión político-económica de las capacidades militares de la Unión Europea

En un estudio sistemático, la cronología constituye una base metodológica muy importante, pero con este trabajo se pretende dar un enfoque más divulgativo a un asunto de por sí bastante técnico. Por ello se va a hacer un alto en el camino para pararse a reflexionar, aunque sea someramente, sobre qué otras implicaciones, más allá de las simplemente militares pueden encontrarse en este proceso.

En concreto, me refiero a la dimensión político-económica. La UE ha manifestado su voluntad de ser un actor relevante en el ámbito de la seguridad internacional; un actor, como establece la estrategia europea de seguridad, más activo, capaz y coherente. Consecuentemente con lo anterior, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE determinaron, en diciembre de 2008 y cinco años después de haber acordado la estrategia europea de seguridad, cuál es el nivel de ambición política en el panorama mundial de la seguridad y defensa:⁵ Ser capaz de desplegar 60.000 hombres en sesenta días, para una operación principal, y de planificar y llevar a cabo simultáneamente:

- Dos operaciones importantes de estabilización y de reconstrucción, con un componente civil adaptado, apoyado por un máximo de 10.000 hombres durante al menos dos años.
- Dos operaciones de respuesta rápida por periodo limitado, utilizando en particular las agrupaciones tácticas de la UE.
- Una operación de evacuación urgente de ciudadanos europeos (en menos de diez días) teniendo en cuenta el papel principal de cada Estado miembro respecto de sus nacionales y recurriendo al concepto de «Estado de referencia en materia consular».
- Una misión de vigilancia o prohibición marítima o aérea.
- Una operación civil y militar de ayuda humanitaria que pueda prolongarse hasta noventa días.
- Una docena de misiones civiles PCSD.

Estas capacidades deben permitir a la UE llevar a cabo el abanico completo de cometidos conocidos como misiones de Petersberg, que incluye la gestión de crisis por medio de operaciones de establecimiento de la paz.

El Tratado de Lisboa añade cometidos adicionales y, una cláusula de defensa mutua aunque con matices;⁶ por lo que el nivel de ambición debe entenderse, cuando menos, confirmado.

⁵ Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea de seguridad y defensa, anexo 2 a las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de diciembre de 2008.

⁶ Artículos 42(7) y 43 del TdL.

La realidad, sin embargo, está viniendo a demostrar que, veintidós años después de la adopción de las misiones de Petersberg y cinco más desde la formulación del nivel de ambición, la UE presenta importantes desequilibrios en sus capacidades que permiten cuestionar la consecución de dicho nivel. Como señala el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea,⁷ en conjunto la UE pretende, teóricamente, postularse como la segunda potencia militar mundial: dos de sus Estados miembros son potencias nucleares, incluye varios Estados medianos con fuerzas armadas altamente eficientes, y numerosos países pequeños pero con capacidades militares significativas. Sin embargo, el potencial militar está muy desequilibrado; acumula un exceso de capacidades en algunas áreas, consecuencia de la lógica del planeamiento militar de la guerra fría⁸ mientras que tiene un déficit notable en otras, la mayoría de ellas en el ámbito de los *strategic enablers*: transporte estratégico aéreo y marítimo, transporte aéreo táctico, reaprovisionamiento en vuelo, hospitales de campaña, medios de mando y control ciberresistentes, capacidades ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*) y munición inteligente. Tres de estas carencias se pusieron en evidencia durante la intervención de varias de las potencias militares europeas más capaces en la campaña de Libia, y durante la operación francesa en Malí: reaprovisionamiento en vuelo, ISTAR y munición inteligente. Dichas operaciones no hubiesen sido posibles sin la ayuda de los EE. UU., cuyo anuncio de poner el foco estratégico en el escenario de Asia-Pacífico hace cuestionar la capacidad de la UE para emprender operaciones similares en el futuro.

De una forma resumida, la estrategia de defensa de los Estados miembros de la UE, en sus orígenes tras el final de la II Guerra Mundial, descansaba nominalmente en la OTAN, frente a las amenazas de los países comunistas (el otro lado del telón de acero) y, realmente, sobre el potencial bélico de su principal aliado: los EE.UU., pero el mundo no presenta, y menos en estos tiempos, un marco estático precisamente, sino que la constante evolución de los acontecimientos, de la vida misma, nos está llevando a que las situaciones que conocimos ayer y que, incluso han marcado varias décadas y al menos la historia de dos generaciones, cambien vertiginosamente. No es momento de analizar el porqué de esto, pero sí de referir la realidad de los hechos y sus implicaciones. La participación de los EE.UU. en la defensa de Europa Occidental inmoviliza y consume recursos económicos importantes de este país, lo que es percibido por la sociedad estadounidense como un gasto innecesario cuando Europa debe estar en condiciones de asumir sus propias responsabilidades en esta área, especialmente en un momento en que la UE se

⁷ EU ISS-Enabling the future-European Military Capabilities 2013-2025-Challenges and Avenues.

⁸ Sirva como ejemplo que el inventario de carros de combate de los países de la UE es de 5.000, ligeramente inferior al de EE. UU.

postula como potencia económica mundial de primer orden y, por tanto, rival de los EE.UU. en los mercados. Todo esto se produce en un momento en el que otra región del globo, que nunca dejó de ser de interés para EE.UU.: Asia-Pacífico (China, noroeste de Asia y Sudeste Asiático) reclama su atención, ya que en ella confluyen factores como la competencia con China por un amplio abanico de intereses estratégicos para las dos naciones. Las consecuencias de este cambio de actitud significan que, sin que se tenga la percepción de que exista el peligro de que Europa sea abandonada para que resuelva por sí sola los temas que afecten a su seguridad, sí implica forzosamente que los países europeos se vean confrontados de una manera más evidente con el tradicional reproche por parte de los EE. UU. de la escasa contribución a los temas de seguridad europea por parte de estos mismos países. En este estado de cosas, Europa está buscando fórmulas para poder asumir por sí misma sus obligaciones de seguridad y defensa inmediatas, mediante diversas iniciativas y la adquisición de capacidades militares, de manera que Europa pueda, por fin, ser el actor global de seguridad que pretende ser.

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó el documento del secretario general Solana «Una Europa segura en un mundo mejor», conocido desde entonces como «estrategia europea de seguridad» que establece en su apartado I los desafíos a los que Europa se enfrentaba en ese momento. Estos eran: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales cercanos y lejanos que pudieran tener repercusiones directas o indirectas con los intereses europeos, los efectos para los intereses de Europa de la descomposición de los Estados y la delincuencia organizada pero, sobre todo, reconocía que la unión de estos tres últimos elementos colocaría a Europa frente a una amenaza muy radical.

En su apartado II («Objetivos estratégicos»), el documento establece la voluntad de la UE de enfrentarse activamente a las principales amenazas que le afectaban en ese momento, crear seguridad en los países vecinos y el multilateralismo en política internacional. En este sentido, el documento ya reconocía que Europa debía ser más activa en la persecución de estos objetivos estratégicos y que debía, por ello, desarrollar una estrategia que favoreciera una intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente. Pero esto implica que la UE debía aumentar su gasto en defensa si quería llevar a cabo varias operaciones simultáneamente. Cuando se refiere a los países vecinos, la EES distingue entre los países situados al este de la UE y los situados al sur, en la zona mediterránea y más allá.

Aunque el documento debe ser objeto de una revisión y actualización profundas, dada su fecha de publicación, tanto los desafíos estratégicos como los objetivos estratégicos mencionados en ella siguen, por ahora, vigentes. El informe de la alta representante (AR) de la Unión para Asun-

tos Exteriores y Política Común de Seguridad y Defensa (15 de octubre 2013) en la preparación de la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2013, si bien no aporta nuevos retos o amenazas para la seguridad europea de los contemplados en la EES, sí que reconoce que el escenario estratégico europeo se caracteriza «by increased regional and global volatility, emerging security challenges, the US rebalancing towards the Asia-Pacific and the impact of the financial crisis». Es decir, se reconocía desde la misma UE que los EE. UU. miraban con creciente ansiedad hacia otra región geoestratégica como consecuencia de los desarrollos geoestratégicos mundiales, por lo que Europa debía asumir una mayor responsabilidad hacia su propia seguridad y la de sus vecinos.

La Administración Obama ya puso desde el inicio de su mandato en 2008 un gran interés en la región Asia-Pacífico. Desde el principio dejó claro a sus socios y aliados en la región que el ascenso de China suponía un reto a la supremacía norteamericana y que los EE. UU. le harían frente. Paralelamente, también afirmó que Europa no suponía ya una prioridad para su seguridad como lo fue durante la guerra fría y que los europeos deberían hacerse cargo de las crisis que ocurrieran en su patio trasero: los EE. UU. apoyarían a sus aliados en estos conflictos (guerras de necesidad), pero no en otros (guerras de oportunidad) en o alrededor de Europa. Cambio de actitud que se vio claramente expuesto cuando estalló la crisis en Libia, en marzo de 2011.

Junto a la dimensión política de la EES, la UE debe reaccionar adoptando medidas globales en las que la dimensión económica, en íntima conexión con la anterior, tiene un papel preponderante. Sin embargo, la actual crisis económica que estamos padeciendo ha obligado a duros ajustes en los presupuestos de las naciones europeas que se han visto obligadas a decantarse entre los gastos militares y otros gastos, percibidos como más ineludibles por su población. Esta crisis, iniciada en 2008, ha afectado de forma moderada a EE.UU., pero el conjunto de los países europeos la sufrió en un mayor grado y tuvo que disminuir su gasto militar en el 20,4%; destacan España, con el 29,1%, e Italia con un 32,2%.

Este escenario económico es el que está forzando a buscar nuevas fórmulas que permitan la obtención de las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos de seguridad y defensa común.

A pesar de ello, la UE continúa con su firme voluntad de ser un actor relevante en el ámbito de la seguridad internacional, activo y coherente. Para ello se ha fijado el nivel de ambición ya mencionado al comienzo de este epígrafe; pero la voluntad y la realidad económica, antes mencionada, fruto entre otros factores de la presente crisis económica, no parecen ir acordes con la voluntad política, ya que existe un marcado desequilibrio en el tanto por ciento del PIB que la UE y los EE. UU. dedican a los gastos de defensa. Así, aunque la OTAN aconseja con vehemencia que cada uno de sus países

miembros destine un mínimo del 2% del PIB nacional a la financiación del bloque militar, España, por ejemplo, emplea el 0,9% de su PIB, Alemania está en el 1,3%, Italia en el 1,7%, Francia en el 2,3% y Gran Bretaña emplea en defensa el 2,4% del valor de su economía, por citar las mayores potencias militares de la UE,⁹ que, en su conjunto, emplea en defensa un 1,6% de su PIB, mientras que EE. UU. emplea el 4,4% de su producto interior bruto en sus ejércitos, por cierto, el mismo porcentaje que Rusia.

Para intentar cambiar esta tendencia y proporcionar a la UE una capacidad militar creíble y, en lo posible, autónoma, los Estados miembros de la UE crean en 2004 la Agencia Europea de Defensa (AED, en inglés, *European Defence Agency*). El Tratado de la UE, en su artículo 45.1., asigna a la AED las siguientes misiones:

- 1) Contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros.
- 2) Fomentar la armonización de las necesidades operativas.
- 3) Proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas de los Estados miembros y los programas de cooperación específicos.
- 4) Apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar actividades conjuntas.
- 5) Contribuir a reforzar las bases industriales y tecnológicas de defensa y mejorar la eficacia de los gastos militares.

La AED se ha convertido, de hecho, en una institución de referencia en el desarrollo de la industria europea de defensa, pero, además, independientemente de la importancia que para los Estados miembros pueda te-

⁹ Fuente: Banco Mundial, 2014, en base a los datos sobre gastos militares del Instituto de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI, en sus siglas en inglés), creado por el Parlamento sueco, que se obtienen de la definición de la OTAN, la cual incluye todos los gastos corrientes y de capital relativos a las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz; los Ministerios de Defensa y demás organismos de Gobierno que participan en proyectos de defensa; las fuerzas paramilitares, si se considera que están entrenadas y equipadas para operaciones militares; y las actividades en el área militar. Dichos gastos incluyen el personal militar y civil, incluidas las pensiones de retiro del personal militar y servicios sociales para el personal, operación y mantenimiento, compras, investigación y desarrollo militares, y ayuda militar (en los gastos militares del país donante). No incluye la defensa civil y los gastos corrientes de actividades militares previas, como los beneficios para veteranos, desmovilización, conversión y destrucción de armas. Sin embargo, esta definición no puede aplicarse a todos los países, ya que eso requeriría mucha más información detallada que la disponible en los presupuestos militares y las partidas de gasto militar fuera del presupuesto. (Por ejemplo, los presupuestos militares podrían abarcar o no la defensa civil, los reservistas y fuerzas auxiliares, fuerzas policiales y paramilitares, fuerzas de propósito dual tales como la Policía Militar y la Civil, donaciones militares en especie, pensiones para el personal militar y contribuciones a la Seguridad Social pagadas por un sector del Gobierno a otro).

ner esa dimensión industrial, resulta que en el Comité de directores de la AED (*EDA Steering Board*) toman asiento los ministros de Defensa, cuando en las diez formaciones del Consejo de la UE¹⁰ no existe una específica para dichos ministros que solo forman parte del Consejo de Asuntos Exteriores, pero como acompañantes de los ministros del ramo. Es decir, la AED proporciona a los ministros de Defensa de los Estados miembros un foro en el que pueden adoptar decisiones relevantes.

Capacidades militares de la Unión Europea

Antecedentes

Antes de proseguir en el estudio de la adquisición de las capacidades militares por parte de la UE, creo que es necesaria una breve cronología que nos sitúe en el tiempo, para entender mejor el contexto.

El Tratado de la UE (mayo de 1999) sentó las bases políticas para el desarrollo de una dimensión de seguridad y defensa, vinculándola en todo momento al servicio de los objetivos de la política exterior y de seguridad común (PESC)¹¹ y se refería a la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir, cuando el Consejo Europeo lo determinara, a una defensa común. Estas ambiciosas declaraciones, se mataban más adelante en su alcance, al afirmar que la política de defensa común se concretaría en el desempeño de las conocidas como misiones Petersberg, como ya se ha citado.

Pocos meses más tarde, el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999) declaraba que la Unión necesitaba contar con una capacidad militar para la gestión de crisis, como aspecto sustancial y prioritario en el desarrollo de la política de defensa común, de forma que, sin renunciar al papel de la Alianza Atlántica como «cimiento» de la defensa colectiva, la UE reconocía su aspiración a dotarse de una capacidad de acción exterior autónoma respaldada por unos recursos militares creíbles.

¹⁰ Asuntos Generales, Asuntos Exteriores, Asuntos Económicos y Financieros (incluido Presupuesto), Justicia y Asuntos de Interior (incluido Protección Civil), Empleo, Política Social, Salud y Consumidores, Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio), Transporte, Telecomunicaciones y Energía, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente y, finalmente, Educación, Juventud y Cultura y Deporte (incluido asuntos audiovisuales).

¹¹ La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional.

El fomento de la cooperación internacional, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El Consejo Europeo celebrado en Helsinki (diciembre 1999) embarcaba a la UE en la consecución de un objetivo general, conocido como *Helsinki Headline Goal*, definido en los siguientes términos: «de aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, los Estados miembros estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las misiones de Petersberg». Se pretendía que estas fuerzas fueran autónomas desde el punto de vista militar y con las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando se precise con elementos aéreos.

Los Consejos Europeos posteriores fueron adoptando una serie de decisiones dirigidas a crear mecanismos de generación de fuerzas militares a disposición de la UE, pero siempre en base a compromisos voluntarios de cada Estado miembro, para lo que era preciso dotarse de un catálogo de fuerzas y, en el camino, se irían incorporando a la PESD los aspectos civiles de la gestión de crisis, incluyendo unas capacidades ad hoc, así como una atención creciente a la prevención de conflictos.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra EE. UU. dieron lugar a una reorientación en el desarrollo de la PESD, al decidir la UE que la lucha contra el terrorismo será, más que nunca, un objetivo prioritario y que, como parte de su respuesta, acelerará resueltamente la aplicación de la PESD. Esta decisión se materializa en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre 2001), que acordó la Declaración de operatividad de la PESD, aun reconociendo que existían carencias significativas. Para solucionarlas, en esta misma cumbre se decide poner en marcha el *European Capabilities Action Plan* (ECAP), basado en la constitución de un cierto número de grupos de expertos nacionales especializados en cada una de las áreas en las que se habían detectado carencias.

Con el ECAP se inició una importante línea de trabajo dentro de la PESD dirigida a fortalecer la cooperación y buscar la convergencia entre los Estados miembros en materia de equipamiento militar. En marzo de 2003, se crea un nuevo instrumento, el *Capability Development Mechanism* (CDM), para el seguimiento y evaluación de los objetivos de capacidades y de los compromisos de los Estados miembros.

En mayo de 2004, el Consejo dio un nuevo impulso al desarrollo de capacidades militares aprobando el conocido como «Objetivo principal 2010», ya citado (HLG 2010). Este nuevo planteamiento responde a lo establecido en la estrategia europea de seguridad, definiendo como uno de sus elementos clave la capacidad de la Unión para desplegar combinaciones de fuerzas de despliegue rápido (*Battlegroups*) en respuesta a una crisis, bien como una fuerza autónoma o bien como parte de una operación más extensa. De esta forma, el Objetivo 2010 traslada la prioridad a la respuesta rápida, ya enunciada en el Objetivo Global de Helsinki.

Otros dos aspectos sustanciales definidos en este objetivo son la creación de estructuras de mando y control para la dirección de operaciones y la mejora cualitativa de las capacidades militares. Con este propósito, se crea en junio de 2004 la Agencia Europea de Defensa, como ya se ha aludido más arriba, con importantes competencias en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición de armamento. Su aportación desde entonces en los trabajos del ECAP ha sido muy relevante y con implicaciones importantes en la conformación de una base tecnológica e industrial de la defensa europea, además de proporcionar elementos de carácter prospectivo para orientar la toma de decisiones a largo plazo.

Desarrollo de la obtención de las capacidades militares por la UE

En párrafos anteriores ya se ha citado que el instrumento elegido por la UE para dotarse de capacidades militares ha sido el *Capability Development Mechanism* (CDM). Este mecanismo contempla tres fases o, lo que es lo mismo, la elaboración de tres catálogos:

- Catálogo de Requisitos: identifica las capacidades que se necesitan para cumplir el objetivo establecido.
- Catálogo de Fuerzas: capacidades que aportan los Estados miembros.

De la comparación de ambos se confecciona el tercero:

- Catálogo de Progreso: carencias identificadas.

A medida que se va trabajando en los correspondientes catálogos, los Consejos Europeos van adoptando una serie de decisiones para incorporar a la PESD los aspectos civiles de la gestión de crisis, incorporando la lucha contra el terrorismo como objetivo prioritario para la UE tras los atentados de 11 de septiembre.

Como continuación al CDM, que finaliza con el HLG 2003, en junio de 2004, el Consejo aprueba el ya mencionado *Headline Goal 2010*, continuación del de Helsinki, con la idea de traducir los objetivos políticos reflejados en la recientemente aprobada EES, en objetivos militares de nivel estratégico y operacional. Este nuevo objetivo global (HLG) tiene un carácter más cualitativo que cuantitativo (interoperabilidad, capacidad de despliegue y sostenibilidad), pero su mecánica es la misma: comparar necesidades con aportaciones para identificar carencias, que luego hay que tratar de solucionar.

Así llegamos a la creación, en el año 2004, de la AED, con la misión de asistir al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la UE, facilitando y en cierta medida armonizando su desarrollo. La agencia pretende sobre todo influir en los planes nacionales de desarrollo de capacidades; promover el desarrollo

en cooperación de las capacidades identificadas como necesarias y tratar de optimizar tanto la industria como el mercado europeo de defensa.¹²

En el año 2006 se da un nuevo paso en toda esta metodología, y así el Comité Director de la AED, aprueba el denominado «Plan de Desarrollo de Capacidades» (CDP, en sus siglas en inglés) que, abundando en lo mismo, nace para influir en los planes nacionales de desarrollo de capacidades, para que los Estados miembros desarrollen las capacidades que necesita la UE para sus operaciones militares.

La UE, siguiendo la metodología del CDP —que tiene en cuenta no solo las carencias actuales derivadas del nivel de ambición y de los escenarios más probables de actuación, sino también de las lecciones aprendidas en operaciones así como de un ejercicio de prospectiva para determinar las necesidades futuras — ha identificado diez acciones prioritarias para cubrir las carencias:

- C-IED.
- Apoyo médico a las operaciones.
- Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (ISR).
- Incremento de disponibilidad de helicópteros.
- Ciberdefensa.
- Apoyo logístico multinacional (MNLS).
- Intercambio de información en el ámbito de la PCSD.
- Gestión de transporte aéreo estratégico y táctico.
- Combustible y energía.
- Aseguramiento de la movilidad.

Una aproximación al Objetivo Principal 2010

La aprobación del Objetivo Principal 2010 supuso un respaldo importante para la credibilidad y puesta en práctica de la obtención de capacidades militares por la UE. El mismo documento reconoce que es reflejo de la estrategia europea de seguridad, de la evolución del entorno estratégico, de la tecnología y de las lecciones aprendidas en las operaciones dirigidas por la UE. En coherencia con este fundamento, amplía las misiones de Petersberg con las misiones consideradas en la EES y asume la importancia de un enfoque preventivo y la posibilidad de intervenciones simultáneas.

El esfuerzo se dirige a lograr la interoperabilidad, la capacidad de despliegue y la sostenibilidad, que permitirán a las fuerzas armadas europeas colaborar entre sí y con las de otras organizaciones, interrelacionarse con otros instrumentos de carácter civil, ser capaces de trasladar

¹² En algunos foros se habla de la AED como el germen de un Ministerio Europeo de Defensa, aunque esta afirmación pueda ser todavía un poco prematura.

material y personal al teatro de operaciones y, finalmente, prestarse apoyo logístico mutuo una vez desplegadas.

Un elemento clave en la gestión de crisis es la disponibilidad de fuerzas de despliegue rápido. Estas fuerzas, las ya denominadas «*battlegroups*» o «agrupaciones tácticas», se conciben como una combinación de fuerzas, de diferentes armas, del tamaño de un batallón, con apoyo de combate y apoyo logístico de combate, reforzadas por las correspondientes capacidades navales y aéreas y en su caso por fuerzas de reserva. El procedimiento de toma de decisiones y de planeamiento prevé que la UE sea capaz de adoptar una decisión para iniciar una operación dentro de los cinco días siguientes a la aprobación del concepto de gestión de crisis por el Consejo y que las fuerzas empiecen a desempeñar su misión sobre el terreno en un plazo máximo de diez días después de la decisión de la UE de lanzar la operación.

Esta capacidad de respuesta rápida debe incluir una capacidad de transporte que garantice los plazos establecidos; por ello, otro objetivo parcial será la coordinación conjunta del transporte estratégico de la UE, con especial atención al transporte aéreo.

Elemento esencial del Objetivo 2010 es la Agencia Europea de la Defensa. Su papel será relevante para permitir a los Estados miembros armonizar en el horizonte de 2010 sus respectivas necesidades de equipamiento y programas de desarrollo, buscando satisfacerlas de manera convergente.

Programas militares de la UE

La multitud de cambios estratégicos producidos en los últimos tiempos obligaban a decidir qué hacer con la política común de seguridad y defensa, lo que imponía la toma de decisiones importantes en el último Consejo del pasado mes de diciembre de 2013.

Una de las decisiones ha sido la de acelerar procesos en cuestiones sobre política, capacidades e industria, y hacerlo por este orden y de forma equilibrada.

En lo relacionado con las capacidades se han detectado ciertos movimientos con el fin de ampliar y profundizar en algunas de las experiencias de colaboración dentro de la UE, agrupando y compartiendo recursos nacionales para obtener ahorros y economías de escala, como las que se obtienen con el Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC, *European Air Transport Command*) al que se ha incorporado España. En este sentido, se han marcado como prioritarios, con el respaldo de la AED, el desarrollo de capacidades no existentes como las de reabastecimiento en vuelo (AAR), aviones no tripulados (UAV-RPAS), satélites de comunicaciones y

ciberdefensa, teniendo siempre presente que las capacidades pertenecen a los Estados miembros y están bajo su propio control.

Pasemos, a continuación, revista a los programas más importantes, en marcha, en el seno de la UE.

Ciberdefensa

Posteriormente a la publicación la estrategia de ciberseguridad de la UE,¹³ se elaboró una propuesta de directiva relativa a medidas para garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y de la información en la Unión (febrero de 2013) y que todavía no ha recibido el beneplácito de los Veintiocho y del Parlamento Europeo. Aun no estando firmada y publicada, es interesante indicar puntos importantes de la misma.

Obliga a los Estados miembros a crear un nivel mínimo de capacidades nacionales para garantizar la seguridad de las redes y de la información ante el aumento de los ataques cibernéticos y la cibercriminalidad.

Los Estados miembros deberán designar autoridades competentes encargadas de la seguridad de las redes y sistemas de información, que creen equipos de respuesta a incidentes de seguridad de la información (CERT, en sus siglas en inglés) y se doten de estrategias nacionales y planes de cooperación, que determinen la responsabilidades y procedimientos para mantener o restaurar la operatividad de las redes y sistemas de información.

Se creará una red de cooperación a nivel europeo para permitir el intercambio de información coordinada y seguro entre Estados miembros sobre riesgos y para la detección y respuesta a ataques en caso necesario. En la citada red circularán alertas tempranas de riesgos o incidentes cuando estos aumenten de forma rápida, excedan o puedan exceder la capacidad de respuesta nacional o afecten o puedan afectar a más de un Estado miembro.

También deberán garantizar una respuesta coordinada frente a incidentes, publicar de forma regular información desclasificada de dichas alertas y cooperar e intercambiar información con organismos relevantes como el Centro Europeo contra el Cibercrimen. Se proponen asimismo evaluaciones regulares sobre capacidades y nivel de preparación entre los Estados miembros.

Otra de las propuestas más novedosas de la directiva consistiría en obligar a empresas de sectores clave como el energético, de transportes y

¹³ Conclusiones Consejo Europeo, EUCO 217/13, «Desarrollo de un plan de trabajo y unos proyectos concretos centrados en la instrucción y los ejercicios, mejora de la cooperación civil-militar sobre la base de la Estrategia de Ciberseguridad de la UE, así como la protección de los recursos en las misiones y las operaciones de la UE».

salud, así como a bancos y bolsas de valores, además de plataformas de comercio electrónico, redes sociales y de servicios de computación en la nube, entre otros, así como a las Administraciones Públicas, a evaluar los riesgos de ciberataques o interrupción de las redes y que adopten medidas apropiadas y proporcionales para garantizar su seguridad con medios técnicos y operacionales, sobre todo para prevenir y minimizar el impacto de incidentes. En este sentido, es de indicar que en la actualidad, solo las empresas de telecomunicaciones están obligadas a adoptar medidas de gestión de riesgo y comunicar a las autoridades públicas los incidentes de seguridad.

Las empresas de sectores clave y las autoridades públicas estarán obligadas a informar a las autoridades competentes nacionales en seguridad de redes de cualquier incidente serio que comprometa la seguridad de sus redes y sistemas de información o afecten de forma significativa la continuidad de servicios críticos y el suministro de bienes. Eso sí, las microempresas quedarán excluidas para no imponer una carga desproporcionada en los operadores más pequeños.

La directiva propone que las autoridades nacionales competentes de la seguridad de las redes tengan poder para investigar casos de incumplimiento de estas obligaciones de las Administraciones Públicas u operadores y plantea sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas.

Aviones no tripulados

España, junto con otros seis países (Polonia, Países Bajos, Grecia, Italia, Francia y Alemania), mantiene un acuerdo de cooperación y tratamiento compartido de información en materia de UAV.¹⁴ Con esto, se pretende crear una comunidad europea en torno al uso de estas aeronaves en los próximos años, y que los países que ya disponen de ellas, o los que vayan a adaptarlas en el futuro, puedan compartir sinergias sobre los conocimientos y experiencias adquiridas a través del uso de aeronaves no tripuladas. Este programa ha sido impulsado por la AED, que espera trabajar en un contexto y espacio común de UAV de gran autonomía de vuelo y de altitud media.

¹⁴ Conclusiones Consejo Europeo, EUCO 217/13, p. 5: «Desarrollo de los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia en el período 2020-2025: preparativos de un programa europeo de los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia de gran autonomía y altitud media de la próxima generación; la creación de una comunidad de usuarios de los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia entre los Estados miembros participantes que posean y operen estos sistemas de aeronaves pilotadas a distancia; el establecimiento de sinergias estrechas con la Comisión Europea sobre la reglamentación (para que los sistemas de aeronaves pilotadas a distancia se integren inicialmente en el Sistema Europeo de Aviación a más tardar en 2016); financiación adecuada de las actividades de I+D a partir de 2014».

Por otro lado, se busca consolidar la puesta en marcha de una iniciativa común relativa a los UAV en 2016, y es la relacionada con un programa de integración de los aviones no tripulados en el espacio aéreo europeo y en el que España participará con dos programas de investigación liderados por Indra e Isdefe.

Satélites de comunicaciones

El despliegue de satélites de comunicaciones bajo la bandera de la UE se enfrenta a dificultades técnicas y políticas. Técnicas por la ubicación de una posición geostacionaria y políticas para que la UE sea aceptada como miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.¹⁵

La opción de producir esta capacidad en un consorcio donde la aportación de tecnología y reserva de posición orbital geostacionaria parece la opción más factible,¹⁶ fue el caso del proyecto HisNorSat que parece «congelado» temporalmente por la incapacidad española de hacer frente a los compromisos financieros que acarrearía. Como última novedad cabe destacar que España ha sido voluntaria para liderar un primer estudio sobre satélites de comunicaciones en la AED.

Repostaje en vuelo

La AED¹⁷ ha iniciado las primeras pruebas con un avión cisterna italiano KC767 para facilitar las operaciones conjuntas de AAR entre los países de la Unión. Estos ensayos, con los que se trata de obtener las pertinentes autorizaciones técnicas y operativas, persiguen lograr las capacidades necesarias para no tener que acudir a la ayuda de EE. UU. cuando sea necesario porque aumenten las necesidades de suministro de combustible en vuelo de los aviones militares europeos y que puede ser considerada como una importante lección aprendida de las últimas campañas de Libia y Malí.

Actualmente los países europeos disponen de 42 aviones cisterna de doce tipos diferentes para los que más del 40% no disponen de los permisos y autorizaciones necesarios.

¹⁵ Conclusiones Consejo Europeo, EUCO 217/13, «Preparativos de la próxima generación de comunicación gubernamental por satélite, mediante una estrecha cooperación entre los Estados miembros, la Comisión y la Agencia Espacial Europea; en 2014 debe crearse un grupo de usuarios».

¹⁶ Fue el caso del proyecto HISNORSAT que parece «congelado» temporalmente por la incapacidad de hacer frente a los compromisos financieros que acarrearía.

¹⁷ Conclusiones Consejo Europeo, EUCO 217/13, p. 6: «Avanzar hacia el incremento de la capacidad global y la reducción de la fragmentación, en particular en lo relativo a la creación de una capacidad de aviones multifunción de reabastecimiento en vuelo y transporte, con sinergias en el ámbito de la certificación, la cualificación, el apoyo en servicio y la formación».

Para la AED, que trabaja junto a Italia y el MCCE,¹⁸ el reabastecimiento en vuelo es una de las once prioridades que sus miembros deben poner en común y compartir.

En marzo de 2012 los ministros de Defensa de la UE encargaron a la AED cuatro grandes líneas de trabajo en este sentido: atender carencias a corto plazo, optimizar los recursos ya existentes, mejorar las capacidades AAR que ofrecerá la futura flota de aviones A400M y aumentar la capacidad europea de aviones cisterna con la creación de una aeronave multinacional de reabastecimiento en vuelo (MRTT, *Multi Role Tanker Transport*).

En cuanto a este desarrollo multinacional de un nuevo MRTT, la idea es comenzar a entregar las primeras aeronaves a los países europeos en 2020. El proyecto está liderado por Países Bajos y a él están adscritos otros ocho Estados miembros de la UE (Bélgica, Grecia, Polonia, Luxemburgo, Portugal, Hungría y España) más Noruega, que, aunque no pertenece a la UE, mantiene una cooperación activa en otros proyectos de la AED.¹⁹

En noviembre de 2012 los países adscritos a esta iniciativa firmaron una carta de intenciones para procurarse aviones cisterna de abastecimiento de manera conjunta, bien sea mediante adquisición o arrendamiento.

Otras capacidades

Planeamiento y conducción

Ni el proceso de desarrollo de capacidades de la UE ni el Consejo Europeo de diciembre de 2013 han abordado una de las principales carencias de capacidades de la UE: la falta de una estructura permanente que lleve a cabo las funciones de planeamiento —incluido el planeamiento avanzado, *prudent planning*— y la conducción de operaciones a nivel estratégico.

Si esta carencia no se incluye en las agendas de las discusiones es porque es conocida la reticencia de los Estados miembros más euroescépticos, singularmente el Reino Unido, a abordar este problema. Y ello a pesar de la insistencia de otros Estados miembros tradicionalmente más comprometidos con la PCSD, y que por su peso específico y su presencia en las operaciones lideradas por la UE deberían tener más influencia en marcar la agenda: el grupo de Estados miembros conocidos como «Weimar+»: Alemania, España, Francia, Italia y Polonia.

¹⁸ Centro Europeo de Coordinación de Movimientos, organización de veinticinco países destinada a facilitar los grandes traslados en operaciones militares.

¹⁹ España, desde junio de 2014 ha pasado a ser solamente observador en este programa (v. el punto sobre OCCAR en el Epígrafe «Una aproximación a la realidad», en este mismo capítulo).

Cuando la UE decide lanzar una operación, puede recurrir a una de tres opciones para establecer su estructura de mando y control: recurrir a los medios de mando y control de la OTAN, en virtud de los acuerdos «Berlín+», activar uno de los cinco OHQ «durmientes» y ofrecidos por otros tantos Estados miembros (Alemania, Francia, Grecia, Italia y Reino Unido) a la UE, o activar el también «durmiente» OPSCEN ubicado física y orgánicamente en el Estado Mayor Militar de la UE (EUMS, *European Military Staff*).

La primera de las opciones, el recurso a la Estructura de Mandos de la OTAN, es sin duda la más eficaz desde un punto de vista militar, puesto que se trata de una estructura permanente, cohesionada y adiestrada. Sin embargo, es difícil que se pueda recurrir a ella por motivos políticos, al menos hasta que se resuelva el contencioso entre Turquía, miembro de la OTAN, y Chipre, de la UE. En cualquier caso, recurrir a esta opción, siembra dudas sobre la autonomía y libertad de maniobra de la UE.

Las otras dos opciones, aceptables políticamente, son muy poco eficientes desde el punto de vista militar, especialmente en lo que se refiere al planeamiento avanzado y estratégico, puesto que se trata de entidades mínimamente dotadas (la plantilla permanente del OPSCEN, por ejemplo, es de cuatro personas) y que, una vez activadas, incorporan oficiales de muy distintas procedencias, y normalmente con escasos conocimientos de los procedimientos y peculiaridades de la PCSD. Los escasos ejercicios (una al año como máximo) que se hacen de activación de alguno de los cuarteles generales operacionales (OHQ, *Operational Headquarter*) normalmente sirven para poco más que para poner en evidencia esta carencia.

La existencia de una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones, preferentemente de carácter civil-militar en coherencia con la aproximación integral (*Comprehensive Approach*) de la UE, es una necesidad imperiosa si la UE quiere realmente tener la agilidad suficiente para dar una respuesta adecuada a las crisis que suceden en su entorno estratégico. De hecho el OPSCEN, bajo mando español, está actuando en el Cuerno de África para coordinar la operación Atalanta, y las misiones EUTM Somalia y EUCAP Néstor.

Seguridad marítima

Los intereses marítimos de Europa están estrechamente vinculados con el bienestar, la prosperidad y la seguridad de sus ciudadanos y comunidades. Aproximadamente un 90% del comercio exterior y un 40% del comercio interior de la UE se transportan por vía marítima. La UE es el tercer mayor importador y el quinto productor mundial de pesca y acuicultura. Más de cuatrocientos millones de viajeros pasan cada año por los puertos de la UE. Dependemos de mares y océanos abiertos y seguros

para el libre comercio, el transporte, el turismo, la diversidad ecológica y el desarrollo económico. Dejar de protegerlos contra toda una serie de amenazas y riesgos marítimos puede desembocar en unos mares y océanos convertidos en escenarios de conflictos internacionales, terrorismo o delincuencia organizada.

En este contexto, la UE se halla bajo presión para actuar con mayor determinación y rapidez, aun cuando disponga de menos recursos, mediante una mayor cooperación entre los distintos sectores y las autoridades nacionales. Dado que la dimensión interior y exterior de la seguridad marítima están cada vez más interconectados, es preciso que todas las partes implicadas compartan unos mismos esfuerzos y objetivos para conseguir unas políticas nacionales y sectoriales coherentes y permitir a las autoridades civiles y militares reaccionar juntas con eficacia. La fuerza naval de la UE en Somalia (Eunavfor) —operación Atalanta, combinada con una importante ayuda de cooperación de la UE— ha demostrado la eficacia de un enfoque conjunto.

En diciembre de 2013, el Consejo Europeo hizo hincapié en la importancia de proteger los intereses estratégicos de la UE en materia de seguridad marítima frente a una toda una serie de riesgos y amenazas. En lo que se refiere a objetivos específicos, la Declaración de Limassol de la UE de 2012 subrayó «la importancia de una mejor gobernanza marina que incluya una mayor cooperación».

Una aproximación a la actualidad

Hasta aquí se ha tratado de exponer, combinando un discurso histórico o cronológico, con otro discurso más integral y de análisis de opciones e implicaciones, el panorama teórico del estado de la cuestión de la obtención de capacidades militares por la UE, fruto de su ambición política de ser un actor global en la construcción de la paz y de la seguridad mundiales. Ahora toca abordar la realidad del estado de esa obtención de capacidades y lo vamos a hacer desde tres ángulos: el de la colaboración con la OTAN, el del papel de las distintas agencias y el de los programas militares, para finalizar con unas reflexiones sobre los retos que ha aceptado, en esta materia, la UE.

Relaciones con la OTAN

En diciembre de 2002, OTAN y UE llevaron a cabo una asociación estratégica y alcanzaron un importante acuerdo en el área de la gestión de crisis mediante la llamada Declaración OTAN-UE sobre la política común de seguridad y defensa. Como consecuencia de esta declaración en 2003 se firmaron los acuerdos conocidos como «Berlín Plus» entre las dos or-

ganizaciones, en los que se establecen los modelos de cooperación entre ambas. La OTAN se mantiene como principal protagonista en el marco en que se sustenta la seguridad colectiva de sus miembros; mientras que la UE, a través de su PCSD, aumenta su capacidad para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis.

Como consecuencia de estos acuerdos, la UE tiene la posibilidad de utilizar los medios de planeamiento de la OTAN, y sus capacidades para llevar a cabo operaciones de gestión de crisis en determinados escenarios, en los que dicha organización no se encuentre directamente involucrada. Más específicamente, en el área de capacidades militares se ha acordado trabajar conjuntamente en un plan de desarrollo de capacidades militares basadas en la identificación de requisitos comunes.

A partir de ese acuerdo dieron comienzo los primeros contactos entre representantes de ambas organizaciones con el objetivo de crear un grupo de trabajo de capacidades OTAN-UE que analice de forma coherente y complementaria el desarrollo de las capacidades militares comunes a ambas, bajo el principio fundamental de evitar duplicidades.

El grupo se compone de los representantes nacionales de ambas organizaciones y aquellos que, participando solo en una de ellas, hayan suscrito acuerdos bilaterales de seguridad con la otra.

Aunque el nivel de representación no es fijo, por parte de la OTAN participan representantes del Grupo de Trabajo Ejecutivo (OTAN-EWG), de la Conferencia Nacional de Directores de Armamento (OTAN-CNAD) y del Estado Mayor Internacional (OTAN-IS). Por parte de la UE participan representantes del Comité Militar y de la AED.

Es importante mencionar que, igual que en el proceso de planeamiento de fuerzas en el que cada organización tiene sus propios procedimientos aunque los objetivos sean similares, se ha llegado a alcanzar un proceso de transparencia muy elevado. No se puede decir lo mismo en el desarrollo de capacidades militares en el que el trabajo de este grupo tiene todavía que dar frutos más concretos, si bien es cierto de que la inevitable necesidad de compartir recursos provocada por las restricciones presupuestarias como consecuencia de la crisis económica ha impulsado las iniciativas de *Pooling & Sharing* (UE) y *Smart-Defence* (OTAN), que en los próximos años será necesario hacerlas converger con el fin de evitar duplicidades de esfuerzos.

El Tratado de Lisboa y la Cooperación Estructurada Permanente

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 ha intentado mejorar la integración de los Estados miembros, el aspecto del desarrollo de políticas que favorezcan su seguridad común, tratando de

dar un nuevo impulso para establecer las bases de una Defensa europea. Una de las novedades más significativas es la posibilidad de que algunos Estados miembros participen más activamente mediante la creación de una cooperación estructurada permanente, tal como se establecía en el artículo 42, apartado 6 del Tratado de la UE (TUE).

De acuerdo con el protocolo n.º 10, adjunto al tratado, los miembros interesados deberán cumplir dos condiciones siguientes que se consideran fundamentales:

- Acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento.
- Estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, incluidos el transporte y la logística, unidades de combate en un plazo de cinco a treinta días en caso de necesidad, para un período de treinta a 120 días.

El procedimiento a seguir para aquellos Estados miembros que deseen constituir una cooperación estructurada permanente se iniciará mediante la notificación al Consejo y al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Tras su estudio, el Consejo adopta una decisión, por la que se establece la cooperación estructurada permanente y la lista de Estados participantes. La adhesión o separación posterior de algún Estado miembros se decide en el Consejo por mayoría cualificada de los participantes. Todas las decisiones y recomendaciones que se tomen en relación con esta cooperación serán adoptadas por unanimidad por los miembros del Consejo participantes.

En realidad y hasta ahora, esta posibilidad que recoge el TUE solo ha sido una declaración de intenciones y frente a la postura enfrentada a tal posibilidad por parte de algún Estado miembro es difícil que en un futuro próximo este nuevo modelo de cooperación pueda verse desarrollado.

La AED: responsable del desarrollo de capacidades militares en la UE

El Consejo Europeo de Salónica, de junio de 2003, decide crear una agencia intergubernamental en el campo del desarrollo de las capacidades militares.

Una vez efectuados los trabajos iniciales del *Agency Establishment Team* (AET), célula inicial de la creación de la agencia, el Consejo Europeo, aprueba, en julio de 2004, la acción común por la que se crea la Agencia

Europea de Defensa (AED). Su principal misión es apoyar a los Estados miembros y al Consejo para mejorar y desarrollar las capacidades militares en el campo de la gestión de crisis, dependiendo por tanto del Consejo. Pertenecen a la agencia los veintiocho países de la UE excepto Dinamarca, que como ya es conocido no participa en los asuntos de defensa.

La AED es, por tanto, responsable principal de la elaboración del Plan de Desarrollo de Capacidades en el ámbito de la PCSD. Pero la AED no establece un plan propio de desarrollo de capacidades, sino que son los Estados miembros los que identifican, a través de sus Estados Mayores y en consonancia con el Comité Militar de la UE, las carencias existentes, las capacidades que quieren desarrollar, así como cuáles van a ser prioritarias. En base a estas directrices, la AED elabora el CDP y la forma de desarrollarlo es mediante un trabajo transversal de las diferentes Direcciones de la agencia que desarrollan su actividad en las áreas de Industria y Mercado, Investigación y Tecnología y Cooperación en Armamentos. De este modo, la diferencia entre el trabajo desarrollado por la AED y los intentos anteriores es que la agencia lo hace a través de un desarrollo integral de sus cometidos.

El CDP no está por encima de los planes nacionales, sino que es una herramienta para que los Estados miembros adecuen sus planes y programas a las directrices que sus Estados Mayores han definido a nivel conjunto en la UE adaptando las necesidades a los recursos disponibles y priorizando aquellas capacidades militares que se estiman de mayor importancia y urgencia ante las amenazas existentes. Se establece en el corto, medio y largo plazo y se estructura en cuatro líneas determinadas que se conocen como «*Strands*».

La primera línea del proceso o *Strand A*, quizás la más importante del mismo, es aquella en que la UE debe definir el escenario global de amenaza, es decir, qué capacidades necesita la UE para gestionar el mandato de Consejo Europeo, desarrollo de las capacidades militares en el ámbito de la gestión de crisis.

El responsable principal de este primer *Strand* es el Comité Militar de la UE en el que una vez identificadas las capacidades necesarias para llevar a cabo las operaciones (Catálogo de Requisitos), analiza la oferta de fuerzas y capacidades que los Estados miembros están dispuestos a poner a disposición de la UE (Catálogo de Fuerzas).

A continuación y sobre la base a la información de los catálogos anteriores, se analizan las carencias y riesgos operativos asociados a las mismas. El resultado de este proceso es la creación de una primera relación de carencias en el corto plazo a la que se asigna una primera priorización.

La AED es la responsable de la elaboración del *Strand B* en el que se relacionan las necesidades a largo plazo en el marco de las misiones PCSD.

Esta lista de capacidades necesarias, en el marco temporal de 2030, ha sido elaborada por grupos de trabajo de representantes nacionales y del Comité Militar de la UE. Por parte española ha participado el EMAD y la DGAM.

El *Strand C*, cuyo principal responsable es también la AED, analiza y estudia los planes y programas que los Estados miembros están dispuestos a desarrollar. Son en realidad oportunidades de cooperación en armamentos a través de una base de datos de programas que gestiona la Dirección de Armamento de la AED. Finalmente, el *Strand D* es liderado por Comité Militar de la UE y en él se analizan las operaciones llevadas a cabo en el ámbito de la UE y se extraen las lecciones aprendidas de dichas misiones.

La coordinación y desarrollo de los trabajos desarrollados bajo los anteriores *Strands* son coordinados y evaluados por un equipo de trabajo en la AED, el denominado *CDP-Team*.

OCCAR: Organización Conjunta para la Cooperación de Armamento

Desde el año 2005, un año después de la creación de la AED, ambas organizaciones, AED y OCCAR, han trabajado conjuntamente tratando de alcanzar posibles modelos de colaboración con el objetivo de impulsar la cooperación en el área de armamento a través de la participación en determinados proyectos y programas.

La OCCAR, como Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento, se creó a partir del acuerdo franco-alemán de 1993 mediante el cual ambos países decidieron establecer una estrecha cooperación en armamento. Consecuencia de este primer acuerdo fueron los posteriores de Baden-Baden en 1995, en los que se definían los aspectos técnicos que deberían gobernar los programas, armonización de requisitos, renuncia al retorno industrial, métodos de trabajo, etc. Posteriormente, en 1996, se firma un acuerdo administrativo entre Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, que se convertirá en tratado en 2001, y se establece la nueva agencia de armamentos en Bonn (Alemania). Bélgica y España se incorporan a la agencia en 2003 y 2005, respectivamente.

Como se ha mencionado anteriormente, la AED a través del *Strand C* es responsable del estudio y desarrollo de los programas de armamento que los Estados miembros están dispuestos a desarrollar. La Dirección de armamento de la agencia, es por tanto la responsable del denominado proceso de obtención de un programa en colaboración. Para ello, una vez identificadas las posibles oportunidades de cooperación, se constituyen en la AED un equipo de proyecto (PT) formado por representantes nacionales, del Estado Mayor de la UE y de la propia agencia que desarrolla la necesidad básica de capacidad basada por un concepto o doctrina desarrollada por dicho Estado Mayor o por la OTAN. Este proceso constituye la elaboración del *Common Staff Target* (CST).

A continuación se identifican las posibles soluciones a las capacidades que se quieren conseguir y los requisitos tecnológicos y desarrollos industriales necesarios para desarrollar dicha capacidad, es decir el *Common Staff Requirement (CSR)*.

Finalmente se trabaja en un documento denominado *Business Case (BC)*, que en realidad es un plan de viabilidad en el que se incluyen aspectos técnicos y de financiación necesarios para desarrollar el programa en colaboración.

El objetivo que se pretende alcanzar a través estos documentos CST, CSR y BC es dar una visión global, a los Estados miembros participantes, de su implicación en el programa, ya que al final van a ser estos los que decidan llevar a cabo la adquisición o el desarrollo de una determinada capacidad. La fase de preparación del programa termina con la decisión de las naciones de lanzar un programa ad hoc en el ámbito de la AED y la aprobación de su Comité de Dirección.

La propuesta de que OCCAR fuese el centro de excelencia, a nivel europeo, para la gestión de programas en cooperación partió a iniciativa de Francia, cuando ejercía la Presidencia de turno de la UE en el segundo semestre del año 2008. Las naciones pertenecientes a la OCCAR: Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Bélgica y España apoyaron dicha propuesta, junto con la gran mayoría de los Estados miembros, aunque otros quisieron dejar abierta la posibilidad de que pudiera ser otro organismo el que realizase esta gestión. Posteriormente todos los Estados miembros aceptaron que OCCAR era la única agencia en Europa capaz de llevar a cabo dicha responsabilidad.

Este modelo de colaboración entre ambas agencias se basa en el principio fundamental de que, mientras la AED se mantiene como un órgano que gestiona las capacidades militares de defensa y estudia los posibles programas de armamento, la OCCAR actuaría como centro de excelencia en la gestión y desarrollo de dichos programas, una vez hayan sido aprobados y se hayan alcanzado las decisiones pertinentes por los países interesados en participar.

Como parte fundamental del desarrollo de la estrategia de armamento, se ha acordado entre los Estados miembros un procedimiento mediante el cual se establecen las responsabilidades de ambas agencias en el proceso de gestión de un programa con especial atención al modelo de gestión del ciclo de vida del sistema: *Through Life Management (TLM)*.

Reabastecimiento en vuelo

La OCCAR está estudiando las opciones de adquisición del MRTT (*Multi-role tanker transport*) y hará públicas sus recomendaciones a finales de 2014.

El programa lo componen España, Noruega, Polonia y Países Bajos, que lo lidera. La adquisición se realizaría a través de la OCCAR, de la que Países Bajos y Noruega no son miembros. Por ello, estos países propusieron que la Agencia de Apoyo de la OTAN (NSPA) actuase como autoridad de contratación, pasando los MRTT formalmente a ser propiedad de la OTAN. España se oponía a este cambio de procedimiento, y después de múltiples negociaciones no se ha llegado a acuerdo sobre la agencia a utilizar.

Ante los problemas surgidos en relación con la gestión del programa, en el marco de su *Steering Group* del pasado 10 de junio de 2014, España ha solicitado formalmente adquirir el estado de observador en el programa, manteniendo el espíritu de cooperación con el resto de Estados miembros, y buscando otras oportunidades de cooperación en el futuro en las áreas de sostenimiento y de operaciones.

Conocimiento de la situación marítima, vigilancia e intercambio de información

El acceso a información y datos precisos y en tiempo oportuno es fundamental para poder disponer de una vista panorámica común del ámbito marítimo que, a su vez, desemboque en operaciones de mayor calidad y en una utilización más eficaz de los recursos escasos. Ya se han registrado avances merced a una serie de sistemas de la UE dedicados a varios ámbitos de actuación y, en algunos casos, a más de un sector.

Estos sistemas incluyen SafeSeaNet, un sistema de la Unión para la información y el control del tráfico marítimo, gestionado por la AESM, a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE; el sistema común de comunicación e información de emergencia (SCCIE), que permite la comunicación durante incidentes y catástrofes en el mar, y es gestionado por la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión (ECHO); el sistema de localización de buques, gestionado por la Agencia Europea de Control de la Pesca y los Estados miembros, que apoya la política pesquera común; la red de vigilancia marítima (MARSUR), gestionada por la AED, que apoya la política extranjera y de seguridad común; el sistema europeo de vigilancia de fronteras (Eurosur) que mejora el conocimiento del medio y la capacidad de reacción de los Estados miembros y de la agencia de fronteras de la UE (Frontex) en las fronteras exteriores; además, el entorno común de intercambio de información (CISE) en el sector marítimo de la UE, que está siendo desarrollado conjuntamente por la UE y los Estados miembros de la UE/EEE, seguirá mejorando y creando un marco de interoperabilidad entre los sistemas nacionales y de la UE, utilizando, en particular, un modelo de datos común.

La vigilancia marítima sigue organizada, en gran medida, en torno a líneas sectoriales y

nacionales. Esto puede dar lugar a un aprovechamiento insuficiente de las capacidades de vigilancia disponibles. Las autoridades de los Estados miembros de la UE se apoyan en sistemas y planteamientos tanto sectoriales como de la UE. En el marco de Eurosur se han elaborado soluciones ejemplares para mejorar la cooperación civil-militar a escala nacional y europea. Se exige de las autoridades civiles y militares que compartan información sobre incidentes y patrullas, a través de los centros nacionales de coordinación de la vigilancia de las fronteras, así como inteligencia a través de imágenes de la situación nacional, y coordinen sus actividades en respuesta a amenazas en las fronteras exteriores.

En consonancia con los objetivos de la estrategia de seguridad marítima de la UE, que ha sido aprobada este verano, el programa europeo de observación de la Tierra Copernicus ya está desarrollando un enfoque global para una utilización más coordinada de los sistemas espaciales y de las tecnologías de teledetección y sus aplicaciones derivadas para servicios intersectoriales de vigilancia marítima. Las tecnologías de vigilancia de base aérea y espacial permiten observar zonas de difícil acceso, así como contribuir a mejorar la detección y el seguimiento de pequeñas embarcaciones utilizadas para el tráfico de droga, el contrabando, la piratería y la migración.

Desde 2013, Frontex, la AESM y el Centro de Satélites de la UE (EUSC) están creando un servicio para la aplicación combinada de los instrumentos de vigilancia, incluidos sistemas de notificación de buques, imágenes por satélite y aviones de vigilancia tripulados. Los componentes de este servicio relacionados con la observación de la Tierra contarán con el apoyo del programa Copernicus a partir de 2014.

El conocimiento de la situación marítima, la vigilancia y el intercambio de información deben contar con el apoyo de las actividades de investigación e innovación a fin de mejorar y reforzar su eficacia.

Iniciativa *Pooling & Sharing* (P&S)

Esta iniciativa conjunta de Alemania y Suecia tiene su origen en una reunión informal de ministros de Defensa celebrada en Gante (Bélgica) en el año 2010. Es un documento de trabajo que se presenta apoyado por la presidencia Belga en el Consejo y que tiene como finalidad mantener las capacidades militares de los Estados miembros e impulsar y desarrollar aquellas capacidades que se acuerden en cooperación tratando de conseguir una mayor efectividad, sostenibilidad, inter-operatividad y eficacia en el gasto.

La crisis financiera que atraviesan todas las naciones europeas y el impacto que ha tenido en los presupuestos de Defensa de todos los Estados miembros hace inviable acometer nuevos proyectos en solitario por lo

que este nuevo concepto ha tenido una acogida muy importante a nivel europeo y ha hecho que todos los Ministerios de Defensa hayan apoyado la iniciativa de P&S.

A nivel nacional, el proceso de desarrollo de las capacidades militares tiene tres fases principales. Primero hay que definir las capacidades militares que se quiere preservar y no compartir con otros Estados miembros, normalmente aquellas que afectan a los intereses en la seguridad y la defensa nacionales. En segundo lugar, hay que determinar en qué otras capacidades se quiere alcanzar un determinado grado de colaboración: serían aquellas que aportaría cada nación a un *pool* común (*pooling*). Finalmente se estudian las capacidades que se está dispuesto a compartir y desarrollar de forma más amplia (*sharing*) con otros Estados miembros.

El concepto *Pooling & Sharing* tiene un contenido muy amplio y puede cubrir áreas desde la identificación y armonización de los requisitos militares hasta requerimientos de apoyo y gestión de un sistema de armas a lo largo de su ciclo de vida.

El objetivo final es apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos para desarrollar sus capacidades militares en cooperación y se sustenta en principios fundamentales como son el compromiso político al más alto nivel, la rentabilidad del binomio coste-eficacia, la flexibilidad, el aseguramiento de conceptos necesarios para la fuerzas armadas (como el de la seguridad en el suministro e intercambio de Información) y la complementariedad con la iniciativa *Smart Defence* de la OTAN.

La AED, desde su creación, ha estado desarrollando en cierta medida este concepto de cooperación en materia de armamento; por lo que desde que se lanzó esta iniciativa, ha sido el principal protagonista a la hora de coordinar los grupos de trabajo de P&S iniciados desde el Comité Militar de la UE (*European Union Military Comitee*, EUMC). De hecho, en 2011 los ministros de Defensa encargaron a la AED, EUMC y otras instituciones europeas desarrollar el modelo y elaborar propuestas de P&S.

Finalmente, en noviembre de 2012, el Comité de Dirección de la AED en formato ministros de Defensa aprobó once áreas de capacidades que se podrían desarrollar en cooperación. Además de la identificación de las áreas anteriormente mencionadas se reconocía la necesidad de todos los Estados miembros de cooperar en el desarrollo del P&S de un modo más sistemático. Para ello se elaboró y aprobó un Código de Conducta de P&S en el que todas las naciones se comprometen voluntariamente a desarrollar una serie de acciones encaminadas a la cooperación en el desarrollo de las capacidades militares. Hasta ahora solo seis naciones, entre ellas España, se han adherido a este documento.

Un ejemplo de cooperación es el Mando de Transporte Aéreo Europeo (EATC, por sus siglas en inglés). En 1999 Francia y Alemania habían pue-

to en marcha una iniciativa político-militar para establecer un mando de transporte europeo. Las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de Helsinki ese mismo año mencionaban el deseo expresado por varios países para desarrollar instrumentos colectivos en el área del transporte estratégico que, de forma voluntaria, permitieran coordinar mejor los esfuerzos nacionales e internacionales para llevar a cabo misiones Petersberg.

Posteriormente, un estudio llevado a cabo por el Grupo Aéreo Europeo (*European Air Group, EAG*) en 2000, llegó a la misma conclusión: que sería beneficioso coordinar internacionalmente los medios y capacidades de transporte aéreo de los países del EAG para explotar posibles sinergias. Este estudio recomendaba el establecimiento de un elemento permanente de coordinación de las necesidades de transporte aéreo de las naciones de una manera que permitiera transferir progresivamente las competencias nacionales a este elemento desde las estructuras nacionales. Esta Célula de Coordinación (EACC) fue creada en junio de 2001 y con el tiempo ha llegado a convertirse en el Mando Europeo de Transporte Aéreo (EATC).

El EATC se inauguró el 1 de septiembre de 2010 en la base aérea de Eindhoven (Países Bajos). La creación de este mando ha supuesto un paso significativo en la manera de compartir medios militares y ciertamente representa un hito en cuanto al nivel de cooperación en la defensa europea, constituyendo el ejemplo más visible y exitoso del concepto *Pooling & Sharing* de la UE.

Esta colaboración consistió en que cuatro países inicialmente (Francia, Alemania, Bélgica y Países Bajos) a los que el 22 de noviembre de 2012 se unió Luxemburgo, pusieron la mayor parte de sus medios de transporte aéreo y de reabastecimiento aéreo, así como de aeroevacuación médica bajo control operativo (OPCON) del EATC. Adicionalmente, el EATC se hace también responsable del nivel de entrenamiento de las tripulaciones aéreas, la coordinación de los objetivos de los ejercicios que se programen y la armonización de procedimientos nacionales sobre transporte aéreo de las naciones participantes. Los países iniciaron su colaboración bajo el paraguas de un acuerdo técnico, que está previsto sea sustituido por un tratado que proporcione un marco legal duradero para el desarrollo de sus operaciones.

En la actualidad, desde Eindhoven se planean las misiones y se controlan a casi 150 aviones de transporte, que ejecutan misiones en todo el mundo; el EATC es responsable de establecer el medio más adecuado para la misión solicitada mediante un método de compensación de horas de vuelo entre las naciones. El objetivo final de esta iniciativa es manejar los medios escasos de transporte aéreo disponibles de los países participantes de la manera más efectiva y eficiente posible, de

manera que todas las necesidades se vean cubiertas con los medios disponibles. Por ejemplo, la operación francesa Serval que se desarrolla actualmente en Malí, está siendo apoyada mediante misiones de transporte aéreo voladas con aviones de cualquiera de los países y planeadas desde el EATC.

El éxito de esta iniciativa está siendo tan grande que varios países europeos tienen previsto unirse también al EATC: España se sumará en julio de 2014 como sexto país miembro y negocia en la actualidad aportar una treintena de militares y alrededor de veintiocho aviones en un primer momento, que podrían llegar hasta los 43 a la altura de 2023; Italia ha iniciado también el proceso para su adhesión y espera hacerlo a la mayor brevedad, mientras otros (Reino Unido y Polonia) están estudiando también esa posibilidad.

El EATC contempla que en el año 2020, con las nuevas incorporaciones previstas, se podrá disponer de una flota de unos 233 aviones tácticos (incluidos cien A400M) y una flota de 39 aviones estratégicos como el A-310, el A-340 o el C-17. Sin embargo, ya se empieza a plantear la necesidad de limitar el acceso a más naciones, para que el ritmo de crecimiento no altere el alto nivel de eficiencia alcanzado.

Esta iniciativa supone la consolidación de un nuevo modelo de gestión de los aviones militares de transporte, basado en el apoyo y compromiso entre las naciones, la búsqueda de sinergias y un mejor empleo de estos recursos, siempre escasos.

El futuro inmediato

Plan de desarrollo de capacidades

El programa de trabajo de la AED para este año 2014 dispone, por lo que respecta a este plan, que las actuaciones a realizar son las siguientes:

- Finalizar los trabajos de revisión del CDP, prevista para este año, con la participación de los Estados miembros, el Comité Militar, el Estado Mayor de la UE y la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis del Servicio Europeo de Acción Exterior (CMPD).
- Sobre la base del CDP revisado, apoyar discusiones sobre las que se puedan acordar prioridades revisadas.
- Apoyar el desarrollo de *roadmaps* para desarrollar las prioridades seleccionadas, a través de actividades concretas.
- Proporcionar apoyo en el desarrollo de capacidades en curso en el Consejo y el Servicio Europeo de Acción Exterior.
- Continuar el diálogo e intercambio de información con la OTAN, para asegurar la complementariedad y no duplicar de procesos.

- Impulsar actividades para informar y adiestrar a los planificadores nacionales, con objeto de que el CDP revisado se integre al máximo en los planeamientos.
- Liderar discusiones sobre el trabajo a desarrollar, una vez realizada la revisión, y elaborar un camino a seguir a presentar a la junta directiva de primavera de 2014 (ministerial de 15 de abril de 2014).

La agencia tiene previsto presentar el *software* IT Tool (que está siendo elaborado por ISDEFE, y que todavía no está finalizado) para hacer que el motor de búsqueda de información del CDP sea más fácil de utilizar.

Por tanto, los resultados de este proceso de revisión deberían conocerse en la junta

directiva de directores de capacidades de 08/10/14, o en la junta directiva ministerial de 25/11/14, y se podrían oficializar a través de una aprobación formal o (como la actualización de 2011) de una simple anotación.

Proyectos pioneros de la AED

La AED va a informar sobre los progresos realizados por lo que respecta a los proyectos pioneros del Consejo Europeo de diciembre: reabastecimiento aéreo (*Airto-*

Air Refuelling, AAR), sistemas aéreos no tripulados (*Remoted Piloted Aircraft Systems*, RPAS), satélites y ciberdefensa.

- *AAR*: El Consejo Europeo ha acogido el desarrollo de esta capacidad (los progresos hacia un incremento de esta, reduciendo la fragmentación, especialmente con relación a la creación del *Multi Role Tanker Transport*, MRTT), y las sinergias en las áreas de certificación, cualificación, apoyo y adiestramiento y la AED ha organizado el *Multinational Executive Board*, donde la OCCAR y NSPA han informado sobre la estrategia de adquisición y el marco legal a desarrollar.
- *RPAS*: También ha acogido el impulso de esta capacidad en el horizonte 2020-2025: preparaciones para un programa que desarrolle la siguiente generación de MALE, la creación de una comunidad de usuarios, el desarrollo de sinergias con la Comisión para su integración en el sistema de aviación europea en 2016, y la financiación desde 2014 para investigación y tecnología.
- *Satélites*: Debe crearse este año un grupo de usuarios, teniendo en cuenta los preparativos para la siguiente generación de comunicaciones gubernamentales por satélite, en estrecha cooperación entre los Estados, la Comisión y la Agencia Europea del Espacio. Por su parte, la agencia, que ya ha creado la comunidad MALE, organizó una primera reunión el 21/01/14, donde se trató la elaboración de términos de referencia y otra segunda el 13 de marzo de 2014, donde planteó la

elaboración del *Common Staff Requirement*. Se está estudiando cómo desarrollar el intercambio de información de experiencia operacional, *training facilities*, y oportunidades de cooperación.

- *Ciberdefensa*: El Consejo Europeo hace un llamamiento a elaborar un marco político de ciberdefensa de la UE, sobre la base de una propuesta de la alta representante, en cooperación con la Comisión y la AED. Por el momento, la agencia no ha comenzado a gestar el marco político de ciberdefensa que mencionan las conclusiones, aunque es previsible que en los próximos meses organice eventos en este ámbito.

Desarrollo de la capacidad marítima

El Consejo Europeo

Las conclusiones de diciembre de 2013 hacen un llamamiento a elaborar esta estrategia sobre la base de una comunicación conjunta de la alta representante y de la Comisión, que tenga en cuenta las opiniones de los Estados miembros. También encomiendan a desarrollar planes de acción posteriores, para hacer frente a los desafíos marítimos.

Actividad principal de la agencia en este ámbito

Con objeto de poder valorar adecuadamente la actividad que está desarrollando la AED en el ámbito marítimo, se adjuntan a esta nota las principales fichas de iniciativas marítimas, pertenecientes a la guía de participación nacional en la agencia para 2014.

El proyecto MARSUR (*Maritime Surveillance Networking*), liderado por Finlandia, en el que España participa activamente, tiene como objetivo desarrollar un *interface* técnico que mejore la cooperación y el intercambio de información en el ámbito de la seguridad marítima. La agencia también impulsa otros proyectos técnicos, como *Maritime Mine Counter Measures*, futuros sistemas navales o sistemas navales no tripulados.

Por lo que respecta a los asuntos transversales, simplemente existe un grupo de trabajo ad hoc, sobre capacidades marítimas, encargado entre otras cosas de «valorar» las implicaciones militares del desarrollo de la estrategia.

Nuevo papel para la Comisión de la UE: programas duales

La comunicación que la Comisión Europea hizo pública a finales de julio de 2013 titulada «Hacia un sector de defensa y seguridad más competi-

vo y eficiente» ha supuesto realmente un plan de acción que ha guiado las conclusiones del Clúster III del Consejo Europeo de diciembre de 2013.

En el actual desarrollo de la PCSD, la determinación de los intereses esenciales de seguridad y de las capacidades (militares, industriales, tecnológicas...) necesarias para defenderlos son potestad de los Estados miembros. Esta realidad permite, sin embargo, un amplio margen de maniobra para una mayor cooperación entre los Estados miembros y la Comisión.

Para la Comisión, la crisis económica ha puesto de relieve la imposibilidad de hacer competitivo el Mercado Europeo de Defensa basándose exclusivamente, como ha sido el caso en otros mercados sectoriales, en instrumentos normativos de liberalización de la oferta. Se ha olvidado la importancia de armonizar y consolidar previamente la demanda, y se han ignorado las consideraciones políticas ligadas a la soberanía nacional propias de este mercado.

Estas circunstancias han obligado a la Comisión a reorientar su estrategia, proponiendo un nuevo enfoque de cooperación civil-militar, situando su heterogéneo conjunto de posibles iniciativas en la línea intermedia entre lo civil (ámbito de actuación consolidado de la Comisión) y lo militar (ámbito competencial de los Estados miembros y, en todo caso, intergubernamental). Este planteamiento abre, sin duda, posibilidades de futuro a la industria de defensa. Prueba de ello es el programa Horizonte 2020 abierto a programas de doble uso, lo que no es baladí si pensamos que asciende a un total de 70.000 millones de euros.

La Comisión pretende dar un importante salto cualitativo aspirando a desempeñar unos nuevos roles de planificador (capacidades, tecnologías...), comprador, propietario y operador de prototipos y sistemas. La Comisión parece querer aprovechar la debilidad económica de los Estados para ocupar determinadas esferas competenciales en los siguientes ámbitos de aplicación:

Incremento de las sinergias civil-militares y refuerzo de la innovación

Se pretende apoyar la puesta en marcha de un esquema de adquisición precomercial para la obtención de prototipos. Los primeros candidatos podrían ser la detección de agentes químicos, bacteriológicos, radiológicos y nucleares (CBRN), sistemas aéreos pilotados por control remoto (RPAS) y la radio definida por *software*.

Además, se va a explotar el potencial de las tecnologías duales en investigación e innovación. La comunicación propone considerar la posibilidad de la puesta en marcha de una acción preparatoria para identificar el desarrollo de prioridades tecnológicas necesarias para la obtención de capacidades críticas para la puesta en marcha de operaciones en el marco de la PCSD, buscando sinergias con programas de I+D+i nacionales (seguridad

marítima, Sistema europeo de nueva generación para la gestión del tráfico aéreo —SESAR—, ciberdefensa, sistemas de posicionamiento global, de información geográfica y de telecomunicaciones móviles cifradas.

Desarrollo de capacidades

Se continuará enfatizando la interoperabilidad de los sistemas de información compartidos por usuarios militares y civiles como el de vigilancia marítima.

Se tiene la intención de explorar, junto con los Estados miembros, el establecimiento de un grupo de cooperación cívico-militar en las áreas de: detección de tecnologías y métodos para contrarrestar amenazas de IED, MANPADS y otras de relevancia como las de CBRNE.

En fin, se analizarán conjuntamente con el Servicio de Acción Exterior de la UE aquellas capacidades de utilización dual, civil y militar, necesarias para las políticas de la Unión, y si en algún caso la mejor opción para su obtención sería mediante la propiedad y operación directa y como medio propio de la UE.

Espacio y defensa

Sobre la base de la propuesta ya realizada de un programa de apoyo para un servicio europeo de vigilancia y seguimiento (SST) para protección de infraestructuras espaciales vitales, se va a estudiar cómo asegurar a largo plazo un alto nivel de eficacia en SST.

Comunicaciones por satélite

Se va a actuar para superar la fragmentación de la demanda de comunicaciones satélite para seguridad, explorando las posibilidades de facilitar el despliegue de cargas de pago de telecomunicaciones gubernamentales en satélites (incluidos los comerciales). Asimismo se considerará cómo contribuir a la próxima generación de una capacidad gubernamental de comunicaciones militares satélite a nivel europeo.

Capacidad UE en satélites de alta resolución

Junto con el EEAS y la AED se va a explorar la posibilidad de desarrollar nuevas capacidades de captación de imágenes en apoyo de las misiones y operaciones PESC y PCSD.

Escenario temporal

En una reunión mantenida el 30 de enero de 2014 en la AED algunos países han dado señales elocuentes de su posición en cuanto a las capacidades

a dotarse y cómo hacerlo, son las siguientes: así, Alemania se encuentra a mitad de camino en su proceso de planeamiento y reorientación (que ha comenzado hace más de dos años y todavía tiene por delante otros dos años más). Están priorizando de acuerdo con los escenarios más probables de operaciones de la OTAN/UE, y tienen como objetivo mejorar sus capacidades operacionales para que estas sean más eficientes y robustas. Tienen una disposición favorable a estudiar la posibilidad de agrupar o compartir capacidades en materia de *Maritime Patrol Aircraft*, *Heavy Transport for Helicopters*, *Maritime Mine Counter Measures*, *Multi Role Combat Ship* y *Maritime Unmanned Systems*, *Ground Based Missile Defence*, y esperan que no haya reducciones en su presupuesto en los próximos tres o cuatro años.

Polonia tiene previsto un aumento sustancial de su presupuesto de Defensa que permitiría grandes inversiones en misiles, helicópteros, sistemas aéreos no tripulados o transporte marítimo, teniendo siempre en cuenta las posibilidades de subcontratación caso por caso, reconociendo al mismo tiempo que ningún país puede actuar en solitario, y que se necesita trabajar en concertación en este ámbito.

Reino Unido lleva a cabo una revisión estratégica de su defensa cada cinco años y ha descentralizado la planificación de sus capacidades en sus tres ejércitos, por lo que pueden tener en ocasiones una actitud reactiva (en vez de proactiva) ante posibles opciones de cooperación internacional. Cuando estas se presentan, estudian las soluciones caso por caso, en el ámbito de la OTAN o en el de la UE. Piensan que debe aumentar la confianza, transparencia, apoyando la base de datos colaborativa de la AED.²⁰ También las capacidades *Aircraft Carriers*, *Unmanned Aerial Vehicles*, *Maritime Patrol*, *Artillery Munition*, *Counter Rockets*, *Joint ISR*, como posibles áreas de cooperación, y esperan tomar medidas drásticas en materia de adquisiciones, tratando de incrementar la eficiencia a través de la cooperación con sus aliados. Cuentan con mantener el porcentaje de Defensa (2%) en el presupuesto general.

Austria prevé una disminución del presupuesto de Defensa y no puede abarcar todo el espectro de capacidades. Tiene que tomar decisiones importantes en los próximos cinco años como, por ejemplo, sobre el Eurofighter.

Holanda piensa que a partir del momento en el que desee realmente estudiar *Pooling & Sharing* con otros países, elegirá con quiénes desea cooperar. En fin, Suecia cuida los lazos especiales que tiene con los otros países nórdicos a la hora de planificar sus capacidades.

²⁰ Collaborative Data Base (CoDaBa): Esta base tiene como objeto registrar información sobre los programas, proyectos e iniciativas de armamento de cada nación, con la finalidad de identificar oportunidades de colaboración multinacional. La Subdirección General de Planes y Programas de DGAM es el organismo nacional encargado de participar en su implementación.

Conclusiones

Cualquier ciudadano europeo, al menos de los países de Europa occidental, va tomando conciencia cada vez más aceleradamente del papel que la UE representa en su vida cotidiana, hasta el punto que puede afirmarse que ya existe una conciencia de una ciudadanía común europea (o europea occidental), aunque aún incipiente. Esta percepción se agudiza o se amortigua en función del sector en el que cada persona realiza su actividad profesional o tiene un área de interés personal. Esto tiene también reflejo en la dimensión militar de la UE, que a nivel del ciudadano medio es una gran desconocida, tal vez en consonancia con el interés que estos temas suscitan a nivel nacional especialmente en los países que llevan más tiempo incorporados a la Unión. Siguiendo la lógica expuesta al principio de este epígrafe, para los militares la UE, en tanto en cuanto cuenta con una dimensión militar, nada desdeñable e íntimamente unida tanto a su política exterior como a su voluntad de ser una actora de primer orden en el panorama geoestratégico, debería suscitar un gran interés en el ámbito castrense; sin embargo, la realidad parece ir por otros derroteros (aunque, como se cita más adelante, esto puede que esté cambiando), en lo que tiene mucho que ver el papel que la OTAN ha venido jugando en la defensa de Europa occidental en la segunda mitad del siglo xx y lo que va de siglo xxi, como ya se ha citado en este trabajo, en unos tiempos en los que la UE o las organizaciones que la han precedido han jugado un importante papel en el panorama económico (del que no puede escapar la dimensión militar). El hecho de que la OTAN se perciba por muchos militares, a fuerza de trabajar en su estructura o participar en las misiones que ha liderado, como la base de la cooperación militar internacional de carácter europeo, puede haber influido para que muchos piensen en que disponer de capacidades militares específicas en la UE es una redundancia que no se puede permitir la UE, especialmente en esta época de crisis.

Como siempre, sin embargo, la realidad se impone, y como una parte muy esencial del poder militar de la OTAN radica en el de los EE. UU., Europa se está viendo abocada a tener su propia política independiente de la de la OTAN, aunque en sí las fuerzas militares que pueda aportar son, en general, las mismas que tienen declaradas para la OTAN.

Pero la implicación cada vez mayor de fuerzas militares de los Estados miembros en los diversos conflictos y, muy importante, la creciente participación en misiones civiles que acaban o lo están desde su origen íntimamente ligadas a las capacidades militares, están proporcionando un conocimiento más profundo de esa dimensión militar, como se analiza magistralmente en otros trabajos de esta monografía. No obstante, el rasgo diferencial de la dimensión militar de la UE no es el del empleo de las fuerzas militares, sino el de la posibilidad de poder dotarse de las capacidades militares propias, de forma lo más autónomamente posible

para poder cumplir el objetivo fijado para convertirse en actor mundial de peso, lo que viene dado, a buen seguro, por dos factores: la particularidad de que la UE dispone de muchas capacidades «civiles», a modo de un Estado (policiales, judiciales, empresariales...) de las que no dispone la OTAN y que hacen de ella el actor perfecto para intervenir en los nuevos conflictos en un panorama de amenaza difusa y asimétrica que le permiten afrontar su intervención en los mismos con un enfoque global, así como su ya larga tradición como organización de carácter eminentemente económico.

El futuro de la dimensión militar de la UE es el que quieran sus ciudadanos; pero está claro que hoy en día está creciendo en importancia, sobre todo política, fruto de su éxito en determinados conflictos, especialmente en los que la OTAN se percibe como una «potencia» hostil. No obstante, desde estas líneas se ha intentado mostrar, de una forma simple y resumida, la importancia que tienen hoy los aspectos industriales de la defensa, dejando para los otros trabajos el mostrar al lector el papel militar y político de UE en el panorama mundial.

La política exterior y de seguridad común de la unión europea en el espacio postsoviético

Francisco José Ruiz González

Capítulo cuarto

Resumen

El papel de la UE en el espacio postsoviético se ha visto perjudicado por su falta de coherencia interna, tanto por la limitada coordinación entre Comisión y Consejo como por las diferentes percepciones sobre esa región de los veintiocho Estados miembros. Además, no se ha planteado una actuación concertada con Rusia en el vecindario común, sino un juego de suma cero que ha obligado a esos países a elegir entre Bruselas y Moscú, disyuntiva que favoreció el surgimiento de la grave crisis de Ucrania. El regreso a una política de bloques en Europa dificulta la respuesta común a conflictos como el de Siria, y plantea serios riesgos en ámbitos como el de la seguridad energética.

Palabras clave

UE, Rusia, política europea de vecindad, Asociación Oriental, Ucrania, energía, PESC, PCSD, Siria.

Abstract

The role of the European Union in the post-soviet space has been harmed by its lack of internal coherence, so much for the limited coordination between the Commission and the Council as for the different perceptions for that region of the Veintiocho member States. Additionally, no coordinated actuation with Russia in the common neighborhood has been promoted, but a zero-sum-game that forced these countries to choose between Brussels and Moscow, a dilemma that favored the emergence of the Ukrainian crisis. The return to a blocks politics of Europe makes more difficult the common response to conflicts as that of Syria, and raises serious risks in areas as energy security.

Key words

European Union, Russia, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership, Ukraine energy, CFSP, CSDP, Syria.

Introducción

A la hora de abordar el estudio de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE en su vecindario oriental, y con objeto de enmarcar conceptualmente el análisis, surge como primera cuestión el determinar qué entendemos por Europa, ya que como afirman Booth y Wheeler:¹

«Hoy en día, identificar Europa es algo mucho más complejo que mirar un mapa: la política es más importante que la geografía. El modo en que se decida definir Europa tendrá un significativo impacto sobre cómo se percibe tanto la seguridad en Europa como sus relaciones con el mundo exterior».

Efectivamente, aunque Europa es un concepto claro desde un punto de vista geográfico, varía notablemente si para definirla se emplean otros factores políticos, históricos o sociales.² Para unificar criterios, Calduch propone estudiar la acción exterior de la UE bajo cinco áreas funcionales: demográfica y social, económica, político-diplomática, de seguridad y defensa, y cultural.³

El área político-diplomática es la más vinculada a la PESC (sin obviar la importancia de la economía, tanto más en el caso de la UE), mientras que la de seguridad y defensa se corresponde con la política común de seguridad y defensa (PCSD), subordinada a la PESC. En consecuencia, el presente capítulo se centrará en esas dos áreas funcionales, con un enfoque propio de los estudios de seguridad internacional.

A su vez, una visión ampliada de la Europa de la seguridad incluiría a los 54 estados euroasiáticos partícipes de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el espacio de Lisboa a Vladivostok que contiene tanto a la UE como a zonas geográficamente no europeas (el 95% de Turquía, el Asia Central, o el Cáucaso sur).

En lo relativo a Turquía, ha sido miembro de la OTAN desde 1952 y de la OSCE desde 1972, es candidata al ingreso en la UE, y está implicada en todos los problemas de seguridad del Oriente Próximo (como la guerra de Siria), por lo que necesariamente es uno de los actores a considerar.⁴

¹ V. Booth, K. y Wheeler, N.: «Contending philosophies about security in Europe», en McInnes (ed.): *Security and Strategy in the new Europe*, Londres: Routledge, 1992, p. 5.

² V. Wallace, W.: *The transformation of Western Europe*, Londres: Pinter Publishers Ltd., 1990, pp. 7-35.

³ Calduch Cervera, R.: «Introducción», en Calduch Cervera (coord.): *Las fronteras exteriores de la UE*, Monografía del CESEDEN 105, febrero de 2008, 14. Recuperado de: <http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/104_LAS_FRONTERAS_EXTERIORES_DE_LA_UNION_EUROPEA..pdf>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

⁴ Sobre el papel de Turquía en la seguridad europea, v. Gasparini, G. (ed.): «Turkey and European Security», IAI-TESEV Report, febrero de 2007. Recuperado de: <<http://home>>.

Por lo que respecta a las cinco repúblicas centroasiáticas, dada su lejanía geográfica y el relativamente bajo nivel de implicación de la PESC en esa zona no serán tomadas en consideración en este análisis, salvo cuando se haga referencia a las iniciativas de cooperación multinacional en el espacio postsoviético.

En el caso del Cáucaso sur, se trata de tres antiguas repúblicas soviéticas (Georgia, Azerbaiyán y Armenia) incluidas tanto en la PEV como en la Asociación Oriental de la UE, por lo que constituirán el núcleo del objeto de estudio junto a los otros tres países de la asociación (Bielorrusia, Ucrania y Moldavia), y al actor hegemónico en la región, la Federación de Rusia.

En lo relativo a la estructura, el capítulo se divide en tres partes diferenciadas:

- Una primera en la que se resumen las principales tendencias geopolíticas del espacio postsoviético, en especial sus dinámicas de cooperación y enfrentamiento, para clarificar a qué realidad debe hacer frente la UE.
- Una segunda en la que se estudia en profundidad la PESC y la PCSD de la UE en esos países desde el final de la guerra fría, con una breve proyección hacia zonas de interés común como el Oriente Próximo (Turquía y Siria).
- Y una tercera en la que, antes de extraer conclusiones, se evaluarán en perspectiva las tendencias de la interacción de la UE con la región y las posibles medidas prácticas para optimizarla, en el marco de la actual crisis en Ucrania.

Una breve aproximación geopolítica al espacio postsoviético

A grandes rasgos, las quince antiguas repúblicas soviéticas se pueden agrupar en cuatro bloques. El primero incluye a las bálticas (Estonia, Letonia y Lituania). Conquistadas por Rusia a lo largo del siglo XVIII, recuperaron su independencia tras la I Guerra Mundial. En 1940 fueron invadidas por la Unión Soviética, y formaron parte de ella hasta 1991. No se incorporaron a la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y en 2004 entraron como miembros de pleno derecho tanto en la UE como en la OTAN.

En segundo lugar, los estados de Asia Central. Conquistados por Rusia en la segunda mitad del siglo XIX, la independencia de 1991 fue para ellos sobrevenida, ya que no deseaban la desaparición de la URSS. Aunque todos se incorporaron a la CEI, han adoptado diferentes paradigmas en su política exterior: aislacionismo de Turkmenistán; integración en las ini-

ku.edu.tr/~syilmaz/doc/09.pdf. [Último acceso: 1 de mayo de 2014]

ciativas rusas de Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán; y rumbo errático de Uzbekistán, en función de las decisiones del presidente Islam Karimov.

En tercer lugar, las repúblicas fronterizas con la UE (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia). Se trata de las naciones eslavo-orientales (salvo Moldavia, étnicamente rumana), que formaron parte del Rus de Kiev en el periodo 884-1240, y que fueron reintegradas a Rusia en los siglos XVII-XVIII, principalmente a costa de los polaco-lituanos. Precisamente fueron los dirigentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia los que acabaron en 1991 con la URSS, sin contar inicialmente con las restantes repúblicas.

Por último, las repúblicas del Cáucaso sur, conquistadas por los zares en la primera mitad del siglo XIX y de gran diversidad étnico-religiosa: Georgia, caucásica y cristiana (de la Iglesia ortodoxa y apostólica georgiana); Armenia, indoeuropea y cristiana (de la Iglesia apostólica armenia); Azerbaiyán, altaica y musulmana (85% de chiíes y 15% de suníes). Los georgianos participaron en la CEI de 1993 a 2009, mientras que armenios y azerbaiyano, enemigos irreconciliables por el conflicto de Nagorno-Karabaj, han sido siempre miembros.

En el anexo se incluye una tabla resumen de los principales indicadores geopolíticos de Rusia y de los seis países de la Asociación Oriental.

Las disputas fronterizas y legales de carácter político

De entrada, cabe destacar que en el centro y este de Europa los movimientos de fronteras han sido tan frecuentes que ningún país puede afirmar con rotundidad dónde comienzan y acaban sus límites, lo que abre la puerta a interpretaciones revisionistas. Todo ello se agrava por la *adición* de la URSS a cambiar sus fronteras internas, con el objetivo de tamizar las diferencias étnicas bajo el manto ideológico del comunismo.

Por lo que respecta a la frontera entre la UE y los países de la región, en 1945 Polonia (que aumentó su territorio en el oeste a costa de Alemania) se vio obligada a ceder su *Kresy* (tierras fronterizas, en polaco) oriental a la URSS, un total de 135.000 km² que en el periodo de entreguerras estaban poblados por cinco millones de ucranianos, tres millones y medio de polacos, un millón y medio de bielorrusos, y 1,3 millones de judíos.

A pesar de la pertenencia de Lvov a la región de Galitzia (corazón histórico de Polonia), los aliados finalmente aceptaron el propósito soviético de desviar la «Línea Curzon» para incluir esa ciudad y su región en la URSS. Eso motivó la deportación desde Ucrania de unos 750.000 polacos, a diferencia de lo ocurrido en Bielorrusia y Lituania donde las autoridades los retuvieron para evitar el despoblamiento del campo.

Precisamente las regiones ucranianas del *Kresy* lideraron las revueltas contra el expresidente Viktor Yanukovich, pero el evidente respaldo de

Varsovia a las mismas es, en cierto modo, inexplicable desde un punto de vista histórico. El ideario ultranacionalista de esa zona tiene origen en su pertenencia al Imperio austrohúngaro entre 1795 y 1918, año en que se formó la «República Nacional de Ucrania Occidental», de efímera existencia ya que fue conquistada por los polacos en 1919.

De hecho, la Organización de Nacionalistas Ucranianos de Stepan Bandera, cuyos símbolos eran predominantes en el Euromaidán, es considerada responsable del asesinato de 150.000 polacos en Ucrania occidental durante la ocupación nazi. El ideario del partido Libertad está dirigido por igual contra Polonia y Rusia, además de contra otras minorías nacionales como los húngaros de la Transcarpatia, los rumanos de la Bukovina norte, o los judíos ucranianos supervivientes al Holocausto.

Más al este, en 1991 se decidió que las fronteras internacionales entre Rusia, Ucrania y Bielorrusia coincidiesen con las fronteras administrativas de esas tres repúblicas soviéticas, de acuerdo con el principio jurídico del *uti possidetis iure*.⁵ En principio, eso no suponía un problema ya que estaba previsto que la CEI mantuviese unas fuerzas armadas unificadas y el rublo como divisa común. Sin embargo, cuando esos planes fracasaron⁶ y cada nuevo Estado independiente comenzó a ir por libre, la cuestión de las fronteras resurgió.

En el caso de Bielorrusia, sus buenas relaciones con Moscú han evitado todo conflicto, pero en el caso de Ucrania inmediatamente se cuestionó el dominio de Kiev sobre Crimea, dada la pertenencia histórica de esa península a Rusia desde 1784 hasta 1954, año en que el dirigente soviético Nikita Jruschov decidió regalársela a Ucrania en conmemoración del 300 aniversario del Tratado de Perieslav.

Por ello, la Duma rusa declaró nula la transferencia el 21 de mayo de 1992, decisión llevada por Ucrania al Consejo de Seguridad de la ONU. En su sesión de 20 de julio de 1993, y tras una declaración del Gobierno ruso por la que, desmarcándose de la actitud de su Parlamento, reconocía que el conflicto debía resolverse mediante el diálogo político y el respeto a las normas internacionales, el Consejo de Seguridad reafirmó el derecho de Ucrania a su integridad territorial.

Sin embargo, el parlamento de Crimea había declarado su independencia el 5 de mayo de 1992, adoptando una constitución secesionista que

⁵ En latín «como poseías, poseerás», por el que las partes conservan provisionalmente el territorio ocupado al final de un conflicto, hasta acordar los límites definitivos. V. Shaw, M. M.: «Peoples, Territorialism and Boundaries», en *European Journal on International Law*, 1997, pp. 491-507. Recuperado de: <<http://ejil.oxfordjournals.org/content/8/3/478.full.pdf>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

⁶ V. Kubicek, P.: «The Commonwealth of Independent States: an example of failed regionalism», en *Review of International Studies*, Cambridge University Press, vol. 35, 2009, pp. 237-256.

no llegó a entrar en vigor, pero que fue recuperada por Meshkov al ser elegido presidente de la región en enero de 1994. En mayo de ese año se volvió a proclamar la independencia, pero en 1995 la Rada ucraniana derogó definitivamente la constitución de 1992 y otorgó a Crimea un estatuto de autonomía, estatus legal que se mantuvo hasta la declaración de independencia de la península y posterior unión a Rusia en marzo de 2014.⁷

A la tensión por Crimea se unieron las disputas por el reparto de la Flota Soviética del Mar Negro y el uso de su base principal, Sebastopol. La cuestión se resolvió con el Tratado de Paz y Amistad de 1997,⁸ por el que Ucrania se quedaba con el 18,3% de la flota y obtenía la condonación de su deuda con Rusia por el 31,7% restante que inicialmente reclamaba. También mantenía su soberanía sobre Sebastopol, pero con la obligación de alquilar las instalaciones a Rusia por un período de veinte años.⁹

Ese periodo de distensión entre las dos grandes naciones eslavo-orientales se vio también favorecido por el acceso de Ucrania como Estado no nuclear al Tratado de No Proliferación (TNP), tras renunciar al armamento nuclear de la URSS basado en su territorio. Para ello, en la Cumbre de Budapest de la OSCE del 5 y 6 de diciembre de 1994 Estados Unidos, Rusia y el Reino Unido ofrecieron garantías a Kiev sobre su integridad territorial, además de fondos para financiar su desarme nuclear.¹⁰

Las disputas fronterizas de carácter militar y los «conflictos congelados»

Si en los casos mencionados en epígrafe anterior las fronteras permanecieron estables (al menos hasta la actual crisis de Ucrania) y se neutralizaron las crisis, en otros casos del espacio postsoviético las disputas territoriales devinieron en auténticos conflictos armados, con resultado de unos 150.000 muertos.¹¹

⁷ V. Bowring, B.: «The Crimean autonomy: Innovation or anomaly?» en Weller y Wolff (eds.): *Autonomy, self-governance and conflict resolution*, Nueva York: Routledge, 2005, pp. 75-97.

⁸ V. Felhengauer, T.: *Ukraine, Russia and the Black Sea Fleet accords*, WWS Case Study 2/99, Princeton University. Recuperado de: <<http://www.princeton.edu/research/cases/ukraine.pdf>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

⁹ V. Sherr, J.: «Russia-Ukraine Rapprochement? The Black Sea Accords», en *Survival*, vol. 39, núm. 3, otoño de 1999, pp. 33-50.

¹⁰ V. Garnett, S. W.: «Ukraine's decision to join the NPT», en *Arms Control Today*, vol. 25, núm. 1, enero de 1995, pp. 7-12; y Dubinin, Y.: «Ukraine's Nuclear Ambitions: Reminiscences of the Past», en *Russia in Global Affairs*, 13 de abril de 2004. Recuperado de: <http://eng.globalaffairs.ru/number/n_2913>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

¹¹ V. Blanc Artemir, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los estados surgidos de la antigua Unión Soviética*, Valencia: Tirant lo Blanc, 2004, p. 23.

En primer lugar cabe citar el conflicto del Transnistria.¹² Las fronteras administrativas de la RSS de Moldavia entre 1945 y 1991 no se correspondían con ninguna entidad histórica conocida, ya que a la región étnicamente rumana entre los ríos Prut (al oeste) y Dniéster (al este) los bolcheviques habían añadido en 1945 la ribera izquierda del Dniéster, con una fuerte presencia de eslavos (ucranianos y rusos).

El movimiento independentista de los rumanos étnicos provocó una fuerte resistencia en el Transnistria, ante el temor de que Moldavia quisiera reunificarse con Rumanía (como ocurrió en el periodo entre las guerras mundiales). A ello se añadía un factor económico, ya que esa zona, con tan solo un 12% del territorio de Moldavia y un 17% de su población, concentraba en la época el 35% de su PIB.¹³ Por ello, incluso los rumanos étnicos (un 40% de los habitantes de la ribera izquierda) apoyaron la proclamación de la República Moldava del Transnistria, con capital en Tiraspol.

El intento de Chisinau de reconquistar esa zona provocó una breve guerra civil en 1992, que se saldó con la victoria secesionista y unas 1.500 muertes. Por lo que respecta al papel de Rusia, el 14.º Ejército impulsó un alto el fuego en julio de 1992, tras frenar la ofensiva de las tropas moldavas.¹⁴ Esas fuerzas, reducidas a unos 1.400 efectivos, han permanecido hasta la actualidad en el Transnistria, lo que garantiza la defensa de los intereses de Rusia en la zona.

En lo referente al Cáucaso sur, en Georgia se reprodujo el mismo patrón: ante las intenciones de Tiflis de independizarse de la URSS, Osetia del Sur (de etnia indoeuropea en lugar de caucásica) proclamó su soberanía para reunificarse con Osetia del Norte (parte de Rusia). En enero de 1991 comenzó una guerra que causó unos 1.800 muertos y finalizó con la derrota georgiana y la firma de los Acuerdos de Dagomys en mayo de 1992, con Rusia como garante.¹⁵

Por otra parte, en febrero de 1992 el gobierno de Tiflis reinstauró la constitución de 1921, lo que anulaba la autonomía de la región noroccidental

¹² Para un estudio de las causas polemológicas de este conflicto, v. Cojocar, N.: «Nationalism and identity in Transnistria», en *The European Journal of Social Science Research*, vol. 19, núm. 3 y 4, 2006, pp. 261-272; y Waters, T.: «Russian peacekeeping in Moldova: Source of stability or neo-imperialist threat?», en Mackinley y Cross: *Regional peacekeepers: The paradox of Russian peacekeeping*, Nueva York: United Nations University, 2003, pp. 133-136.

¹³ V. King, C.: «The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States», en *World Politics*, núm. 53, 2001, pp. 524-552.

¹⁴ Sobre el papel ruso en este conflicto, ver Ozhiganov, E.: «The Republic of Moldova: Transdniéster and the 14th Army», en Arbatov (ed.): *Managing conflict in the former Soviet Union. Russian and American perspectives*, Boston: Center for Science and International Affairs Harvard University, 1997, pp. 147-148.

¹⁵ Sobre esta cuestión, v. Mark, D. E.: «Eurasia Letter: Russia and the New Transcaucasus», en *Foreign Policy*, núm. 105, invierno de 1996 y 1997, pp. 141-159.

de Abjasia. En consecuencia, los abjasios (de etnia caucásica como los georgianos pero de religión musulmana, y que solo representaban entonces el 17% de la población de la región), declararon su independencia el 23 de julio de 1992, lo que dio inicio a un cruento enfrentamiento armado que finalizó con la victoria de los secesionistas.

En diciembre de 1993 se alcanzó un acuerdo de alto el fuego con la mediación de la ONU y de Rusia, y en junio de 1994 se desplegaron en Abjasia tropas de paz de la CEI (que en realidad eran exclusivamente rusas).¹⁶ La situación en Osetia del Sur y Abjasia, a pesar de producirse diversos episodios de escalada de tensiones, quedó básicamente *congelada* hasta la guerra ruso-georgiana del verano de 2008.

También en el Cáucaso sur se produjo otro conflicto por el control del enclave de Nagorno-Karabaj. Se trata de una región de mayoría étnica armenia que había sido asignada administrativamente por la URSS a Azerbaiyán. En el periodo 1991-92 Bakú lanzó una ofensiva contra los separatistas, pero los armenios contraatacaron y en 1993 y 1994 reconquistaron Nagorno-Karabaj, además de ocupar los siete distritos que lo rodean (en total un 20% del territorio azerbaiyano).¹⁷

En torno a 600.000 azeríes fueron desplazados y unas 25.000 personas murieron antes de la imposición de un alto el fuego (auspiciado por Rusia) el 5 de mayo de 1994.¹⁸ Ese acuerdo sigue actualmente en vigor, ya que el conflicto no ha podido resolverse a pesar de los esfuerzos de mediación internacional, en el marco del Proceso de Minsk de la OSCE. Rusia mantiene en Armenia la 102.ª Base Militar con unos 5.000 efectivos, y se encarga de la vigilancia de las fronteras de ese país con Turquía e Irán.¹⁹

¹⁶ El presidente georgiano Shevardnadze intentó que participasen tropas occidentales, posibilidad rechazada por Reino Unido y Francia, mientras que el presidente Clinton apoyó la misión de la ONU (pero sin aportar efectivos), y planteó que las tropas rusas fueran excluidas (condición irreal ya que Moscú la vetaría en el Consejo de Seguridad). Kozhokin E. M.: «Georgia-Abkhazia», en Azrael y Payin (eds.): *US and Russia policy making with respect to the use of force*, RAND Center for Russian and Eurasian Studies, 1995, pp. 81-82. Recuperado de: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/2007/CF129.pdf>. [Último acceso: 2 de mayo de 2014].

¹⁷ Sobre este conflicto, v. Miller, N. W.: «Nagorno Kabarakh: A war without peace», en Eichensehr y Reisman (eds.): *Stopping Wars and making peace: Studies in International intervention*, Leiden: Koninklijke, 2009, pp. 43-63.

¹⁸ Blanc Artemir, A.: *Conflictos territoriales, interétnicos...*, op. cit., p. 188.

¹⁹ Para algunos autores la implicación de Rusia en este conflicto ha sido meramente simbólica, lo que no ha impedido que sea contemplada, en general, como más proarmenia que proazerbaiyana. Kuzmicheva, L.: «Unresolved conflicts in the common neighborhood: a comparative analysis of EU and Russian policies», en SPES Policy Papers, 13 de enero de 2011. Recuperado de: <http://www.iepberlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/SPES_Policy_Papers/SPES_Policy_Paper_2011_Larisa_KUZMICHEVA.pdf>. [Último acceso: 21 de mayo de 2014].

*El impacto de las «revoluciones de colores»
en el espacio postsoviético*

El espacio postsoviético permaneció relativamente estable a partir de 1994, a pesar de la perpetuación de los *conflictos congelados*. Sin embargo, y al igual que algunos mandatarios justificaron el aplastamiento de la oposición política como parte de la lucha contra el terrorismo tras los atentados del 11-S de 2001, en la zona que nos ocupa surgieron opositores oportunistas que, para alcanzar el poder, recabaron el apoyo de Occidente presentándose como movimientos reformistas de valores democráticos.

Esa tendencia se materializó en las llamadas «revoluciones de colores», la primera de las cuales dio comienzo tras las elecciones legislativas de Georgia el 2 de noviembre de 2003. Las sospechas de fraude llevaron a la destitución del presidente Shevardnadze el 23 de noviembre por la Revolución de las Rosas liderada por Mijail Saakashvili, convertido en el nuevo presidente en enero de 2004.²⁰

Las revueltas fueron financiadas por el magnate estadounidense George Soros²¹ y, aunque inicialmente Rusia no se sintió amenazada por el cambio de régimen, la intención de Saakashvili de solicitar el ingreso en la OTAN, y sus primeros intentos de restaurar la soberanía de Tiflis sobre Osetia del Sur y Abjasia, rompiendo los acuerdos de paz de los años 90,²² hicieron al Kremlin percibir esa revolución y las que la sucederían como interferencias occidentales en su espacio de especial interés.

La situación se agravó cuando a mediados de noviembre de 2003, en plena Revolución de las Rosas, el Gobierno ruso presentó el Memorando Kozak para resolver el conflicto del Transnistria, por el que Moscú desechara el concepto de igualdad soberana entre Chisinau y Tiraspol mantenido hasta entonces, pero Occidente consideró el plan alargaría la presencia

²⁰ V. Mitchell, L.: «Georgia's Rose Revolution», en *Current History*, octubre de 2004. Recuperado de: <<http://www.usip.org/sites/default/files/sr167.pdf>>; y Kandelki, G.: «Georgia's Rose Revolution: an participant's perspective», en *Special Report*, núm. 167, Washington D. C.: US Institute of Peace, julio de 2006. Recuperado de: <<http://www.usip.org/files/resources/sr167.pdf>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

²¹ V. «Soros Downplays Role in Georgia Revolution», *The Associated Press* (31 de mayo de 2005). Recuperado de: <<http://www.armeniandiaspora.com/showthread.php?Veintiocho775-Soros-Downplays-Role-in-Georgia-Revolution>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

²² V. Leonard, M. y Grant, C.: «Georgia and the EU: Can Europe's neighbourhood policy deliver?», en *Centre for European Reform Policy Brief*, septiembre de 2005, núm. 5. Recuperado de: <<http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2005/georgia-and-eu-can-europes-neighbourhood-policy-deliver>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

militar rusa en Moldavia hasta 2020, y que Transnistria controlaría de facto todo el Estado.²³ Por ello, el presidente moldavo Voronin acabó por rechazarlo, lo que causó el resentimiento de la diplomacia rusa.

Por lo que respecta a Ucrania, la interferencia de Rusia en su política interna, apoyando a Viktor Yanukovich (heredero político del presidente Kuchma), que venció en las presidenciales de 2004 a Viktor Yuschenko en unos comicios marcados por múltiples irregularidades, la dejó en una difícil situación cuando la presión popular de la llamada «Revolución Naranja» obligó a la repetición de las elecciones en 2005, en las que finalmente triunfaron los supuestos reformistas.²⁴

El impacto producido en Rusia por los sucesos en Ucrania²⁵ tuvo como consecuencia el recurso cada vez más frecuente a medidas de presión: mantenimiento de presencia militar en los países vecinos; ofrecimiento de pasaportes a residentes en otros Estados,²⁶ lo que les convierte en ciudadanos rusos cuya defensa es un interés esencial para la Federación; bloqueos comerciales²⁷ y amenazas de repatriación de los trabajadores foráneos que se encuentran en Rusia; y distintos precios de los suministros energéticos basados en criterios políticos.

La cuestión de los suministros energéticos y las «guerras del gas»

Precisamente esta última cuestión de la energía ha sido uno de los ámbitos en los que el enfrentamiento entre Rusia y Ucrania tras la Revolución Naranja se reflejó con mayor claridad, con graves consecuencias para los países de la UE.

²³ Popescu N.: «The EU in Moldova-Setting conflicts in the neighbourhood», en EUISS Occasional Paper, núm. 60, octubre de 2005, p. 30. Recuperado de: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ60.pdf>>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

²⁴ Lazarevic, D.: «NATO Enlargement to Ukraine and Georgia: old wine in new bottles?», en Connections: The quarterly journal, Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Security Studies Institute, 2009, p. 50.

²⁵ Gleb Pavlovski, politólogo consejero de la Administración presidencial, describió la Revolución Naranja como «una catástrofe muy útil para Rusia, aprendimos mucho». Popescu, N. y Wilson A.: The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood, ECFR, junio de 2009, p. 29. Recuperado de: <http://ecfr.3cdn.net/66e95c3cd50b72d59a_87m6y59xi.pdf>. [Último acceso: 1 de mayo de 2014].

²⁶ V. Artman V. M.: «Passport Politics: Passportization and Territoriality in the de facto States of Georgia», University of Oregon, junio de 2011. Recuperado de: <https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/11506/Artman_Vincent_M_ma2011sp.pdf?sequence=1>. [Último acceso: 2 de mayo de 2014].

²⁷ V. Elvestad C. y Nilssen F.: «Restricting imports to the Russian food market: simply an act of protectionism?», en Post-Communist Economies, vol. 22, núm. 3, 2010, pp. 267-282.

En el caso del gas natural, Rusia dispone de las segundas mayores reservas probadas del mundo con 32.900 bcm²⁸ y es la segunda mayor productora con 592 bcm. Por el contrario, Ucrania solo dispone de unas reservas probadas de 600 bcm y produce 18,6 bcm al año, que no cubren ni de lejos los 49,6 bcm de su consumo.²⁹

En la época de la URSS el gas que consumía Ucrania procedía principalmente de Turkmenistán, a través de la red centralizada de gaseoductos. Entre 1992 y 2005 se mantuvo la ficción de ese suministro directo, sin tener en cuenta el tránsito por la red rusa de gaseoductos de Gazprom.³⁰ Tras la llegada al poder de Yuschenko, Rusia dejó claro que no seguiría vendiendo gas a Ucrania al mismo precio subsidiado de su mercado interno, además de que Ucrania y Turkmenistán ya no podrían establecer sus propios contratos de suministro sin contar con el país de tránsito.³¹

Dado que Kiev rechazó el nuevo precio fijado por Moscú, el 1 de enero de 2006 Rusia cortó el suministro de gas a Ucrania. El problema era que los gaseoductos ucranianos no solo trasportaban el gas consumido en ese país, sino también el 80% de todo el gas que Rusia exportaba a la UE. El consorcio ucraniano Naftogaz optó por robar el gas en tránsito, trasladando un problema bilateral a los clientes europeos de Gazprom. La crisis finalizó el 4 de enero, cuando se fijó un precio de 95 dólares americanos por 1.000 m³, resultado de la combinación en el suministro de gas ruso y de gas turkmeno.

Cabe destacar que como parte del mismo acuerdo también aumentaron las tarifas de tránsito que Rusia paga a Ucrania por enviar su gas a Europa, de 1,09 a 1,6 dólares americanos (por 1.000 m³ cada 100 km). Eso fue una constante en los años posteriores, ya que con cada subida del precio del gas ruso se producía una subida de las tarifas de tránsito, como se recoge en la tabla 1:

²⁸ Billion Cubic Meters: miles de millones de metros cúbicos en terminología anglosajona, medida habitual para las reservas, producción y consumo de gas.

²⁹ Datos del BP Statistical Review of World Energy June 2013. Recuperado de: <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf>. [Último acceso: 2 mayo 2014].

³⁰ V. Roberts J.: «Russia and the CIS: Energy relations in the wake of the Russia-Ukraine gas crisis», en EUISS opinion, febrero de 2009, p. 1. Recuperado de: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Russia_and_the_CIS.pdf>. [Último acceso: 2 de mayo de 2014].

³¹ «Vladimir Putin informó a Kiev de que en enero de 2006 Gazprom subiría el precio de 50 a 180 dólares por cada 1.000 m³. A pesar de que Rusia proclamó que sus acciones estaban basadas exclusivamente en criterios de mercado, el hecho de que Gazprom no subiera el precio a Bielorrusia o al Transnistria revelaba los motivos políticos subyacentes en la decisión». Donaldson, R. H. y Noguee, J. L.: *Russia: changing systems, enduring interests*, Armonk: M. E. Sharpe, 2009, p. 175.

Año	Precio 1.000 m ³ gas	Tarifa de Tránsito
2005	50 \$	1,09 \$
2006	95 \$	1,6 \$
2007	130 \$	1,6 \$
2008	179,5 \$	1,7 \$
2009	259 \$	1,7 \$
2010	305 \$ ENE-MAR 230-240\$ resto del año	2,78 \$

Tabla 1: precio del gas ruso y tarifa de tránsito en Ucrania 2005-2010

Fuente: Ukraine 2010 Transformation Report-Eastern Institute

La confluencia de los precios del gas pagados por Ucrania con los pagados por la UE fue por tanto progresiva hasta 2008. Ese año, y sin duda bajo la influencia del apoyo prestado por el Gobierno de Yushenko a Georgia en su guerra contra Rusia, así como por la subida del precio del gas abonado por la UE (que alcanzó los 418,9 dólares americanos), Rusia comenzó a pagar precios más altos a los centroasiáticos, lo que según Moscú justificaba una subida del precio de la parte de gas turkmeno que suministraba a Kiev.

El día 31 de diciembre Naftogaz rechazó la oferta de Gazprom (subir de 179,5 a 250 dólares americanos por cada 1.000 m³), y Gazprom amenazó a Naftogaz con una subida hasta la *tarifa europea* de 418,9 dólares americanos si no se saldaban todas las deudas ucranianas y se firmaba un acuerdo a largo plazo. Ante la falta de acuerdo, el 5 de enero de 2009 el entonces primer ministro Putin ordenó cortar por completo el suministro de gas a Ucrania, manteniendo los envíos a través de su territorio a la UE.

Como en 2006, Naftogaz comenzó a sustraer el gas en tránsito, por lo que el suministro se interrumpió por completo el día 6, dejando a la Europa oriental literalmente congelada dadas las bajísimas temperaturas. La UE mandó el día 9 observadores a Ucrania para comprobar que el gas enviado por Rusia no se desviaba, y el día 10 se firmó un acuerdo a tres bandas para reanudar los suministros. Sin embargo, y por discrepancias sobre unas cláusulas adicionales que quería incluir Ucrania, no fue hasta el 20 de enero cuando se normalizó la situación, tras 13 días de corte total.

El acuerdo fue firmado por los primeros ministros Putin y Yulia Timoshenko, lo que a esta última le costaría en 2011 una condena de siete años de cárcel bajo el cargo de abuso de poder. Se trata de un contrato a largo plazo (diez años) para evitar las disputas producidas cada invierno, tomando como precio base de referencia a partir de enero de 2009 un precio de 450 dólares americanos por cada 1.000 m³.

Cuando en los años siguientes la UE, debido a la crisis económica, redujo la demanda de gas ruso, los precios bajaron para todos menos para Ucrania, que además se veía obligada por contrato a importar una cantidad mínima (42 bcm al año, por la cláusula *take or pay*). Como consecuencia, el PIB ucraniano cayó un 15% tan solo en 2009, y tras las elecciones presidenciales de 2010 el nuevo gobierno de Viktor Yanukovich intentó infructuosamente renegociar las condiciones de suministro.

Iniciativas de cooperación regional en el espacio postsoviético

La inestabilidad geopolítica del espacio postsoviético, puesta de manifiesto en los anteriores epígrafes, se explica por el evidente fracaso de las iniciativas de cooperación surgidas tras la desaparición de la URSS, siendo la CEI la más representativa por su nivel inicial de ambición.

En el ámbito de la seguridad, se pretendió formar unas fuerzas armadas comunes para lo cual, bajo la autoridad del Consejo de ministros de Defensa de la CEI, se creó una estructura de mando permanente, el Cuartel General de las Fuerzas Armadas de la CEI, ubicado en el antiguo Cuartel General del Pacto de Varsovia en Moscú. Sin embargo, ese proyecto naufragó, y en diciembre de 1993 fue reemplazado por un Cuartel General de Coordinación de la Cooperación Militar de la CEI.³²

El componente militar de la CEI era el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC), firmado el 15 de mayo de 1992 en Tashkent por Armenia, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, con una vigencia de cinco años. Precisamente ese mismo mes de mayo Rusia había creado sus propias fuerzas armadas, una vez que constató que los demás países de la CEI no estaban dispuestos a mantener unas fuerzas únicas.³³ Azerbaiyán y Georgia se sumaron al TSC en 1993, mientras que Bielorrusia lo hizo en 1994 (Ucrania y Moldavia siempre se han mantenido fuera).

El artículo 4 del TSC pasa por ser el más importante, ya que establece que una agresión contra cualquiera de los signatarios sería considerada como una agresión contra todos, que le prestarán toda la ayuda necesaria, incluso militar.³⁴ Inicialmente, por tanto, se intentó articular un modelo de seguridad colectiva en la región, pero la multiplicación de conflictos lo desbordó rápidamente y Rusia se vio obligada a regresar a los paradigmas del realismo, adoptando una estrategia de primacía a nivel regional.

³² Vozzhenikov, A. V. y Alkhlayev, S. M.: «The evolution of CIS military-political cooperation», en *Military Thought*, enero de 2007, p. 3.

³³ Al respecto, v. Greco E.: «Third party peace-keeping and the interaction between Russia and the OSCE in the CIS area», en Bothe, Ronzitti y Rosas (eds.): *The OSCE in the maintenance of peace and security*, La Haya: Kluwer Law International, 1997, p. 269.

³⁴ Blanc Artemir, A.: *La herencia soviética*, Madrid: Tecnos, 2004, p. 47.

Una prueba de ese fracaso fue el surgimiento del GUAM, acrónimo formado por las siglas de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia. Esa organización se constituyó de un modo informal en 1997, coincidiendo con la firma del citado Tratado de Paz y Amistad entre Rusia y Ucrania³⁵, y se trataba de un *caucus* dentro de la CEI que agrupaba a las antiguas repúblicas soviéticas más próximas a Occidente, y que además habían perdido la soberanía de parte de su territorio tras la desaparición de la URSS.

En junio de 2001 se firmó en Yalta la Carta de la organización, a la que se había incorporado Uzbekistán en 1999 (convirtiéndose en el GUUAM), y a sus reuniones se invitó a vecinos como Polonia y Lituania, pero nunca se hizo lo mismo con Rusia, reafirmando su carácter de contrapeso a la influencia del Kremlin en la zona.³⁶

Por otra parte, desde comienzos de la presidencia de Putin en el año 2000 Rusia asumió la ineficacia de las mencionadas organizaciones (como la CEI y el TSC), y se propuso modificarlas para convertirlas en una auténtica herramienta de su política exterior y de seguridad, configurando un polo de poder aislado que incluya a los países más proclives a apoyar sus posiciones.

En el ámbito de la seguridad, y ante el declive del TSC (en 1999 Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán abandonaron el tratado, uniéndose a sus socios del GUUAM Moldavia y Ucrania que nunca lo suscribieron), este se transformó en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) con la firma de su Carta en octubre de 2002, integrando a Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, a los que se uniría Uzbekistán tras abandonar el GUUAM en 2005.³⁷

En el plano económico, y partiendo de la Unión Aduanera dentro de la CEI acordada por Rusia, Bielorrusia y Kazajistán en 1996, en octubre de 2000 se aprobó el tratado de establecimiento de la Comunidad Económica Euroasiática (EurAsEC, en sus siglas en inglés), suscrito por Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, a los que se unió Uzbekistán en octubre de 2005 (Armenia, Ucrania y Moldavia tienen estatus de observadores en esta organización).³⁸

³⁵ V. Priego Moreno, A.: «El GUUAM: iniciativa regional norteamericana en Asia Central», UNISCI Discussion Papers, octubre de 2003. Recuperado de: <<http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0303330011A>>. [Último acceso: 2 de mayo de 2014].

³⁶ «Si la CEI puede ser vista como un proyecto anti hegemónico dirigido contra la UE y la OTAN, el GUUAM ha representado un grupo anti-CEI a favor de la UE y la OTAN». NEU-MMAN, Iver B., «Regionalization and democratic consolidation», en Zielonka J. y Pravda A. (eds.): *Democratic consolidation in Central Europe*, vol. II, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 64 y 65.

³⁷ V. Weinstein, A.: «Russia phoenix: the Collective Treaty Security Organization», en *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, núm. 167, 2007.

³⁸ V. V. AA.: «The Eurasian Economic Community: Its Features and Development Problems», en *Studies on Russian economic development*, vol. 16, núm. 6, noviembre y

En la tabla 2 se resume la participación en las organizaciones que se fueron sucesivamente formando en el espacio post-soviético. En ella se aprecia la existencia de dos grupos: el más favorable a Rusia, con la OTSC como componente militar y a la EurAsEC como componente económico, y el del GUAM. Uzbekistán oscila entre los dos grupos, y Turkmenistán está voluntariamente aislada.

	CEI	TSC	EurAsEC	OTSC	Unión Aduanera	GUAM/ GUUAM
Rusia	X	X	X	X	X	
Bielorrusia	X	X	X	X	X	
Kazajstán	X	X	X	X	X	
Tayikistán	X	X	X	X		
Kirguistán	X	X	X	X		
Uzbekistán	X	X (hasta 1999)	X (2005-2008)	X (2006-2012)		X (1999-2005)
Armenia	X	X		X		
Azerbaiyán	X	X (1993-1999)				X
Georgia	X (hasta 2009)	X (1993-1999)				X
Moldavia	X					X
Ucrania	X (no ha ratificado la Carta)					X
Turkmenistán	X (no ha ratificado la Carta)					

Tabla 2: Participación en organizaciones multinacionales del espacio postsoviético

Fuente: Elaboración propia

La política exterior y de seguridad común (PESC) en el vecindario oriental

Con el nacimiento de la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993, surgió el llamado «segundo pilar» de la política exterior y de seguridad común (PESC), dirigido desde el ámbito intergubernamental del Consejo y marco natural de formulación de las primeras iniciativas de cooperación con el espacio postsoviético. No obstante, no se puede obviar el importante papel jugado por el «primer pilar» de la UE, dirigido desde el ámbito intragubernamental de la Comi-

diciembre de 2005, pp. 639-648.

sión, ya que en los años 90 el foco de esa cooperación fue mucho más económico que político.

Y eso ocurrió porque la CEI se percibía como una región demasiado distante geográficamente de la UE, en la que Rusia era el actor principal que debía lidiar con los conflictos ya estudiados, por lo que los entonces doce miembros de la Unión (convertidos en quince con el ingreso en 1995 de Suecia, Finlandia y Austria) centraron su actuación en la región de los Balcanes y en la gestión de los conflictos de la antigua Yugoslavia. Por ello, el espacio postsoviético (ya sin los bálticos) se abordó en la etapa como un todo, y Bruselas se limitó a proporcionar ayuda técnica y humanitaria.

Esa primera etapa de bajo nivel de implicación de la PESC se extendió de 1992 a 2003. Posteriormente, el periodo 2004-2008 estuvo marcado por la puesta en marcha de la política europea de vecindad (PEV), mientras que de 2009 a nuestros días la mayor ambición política se ha materializado en la creación de la Asociación Oriental.

En el estudio por separado de cada uno de esos tres periodos se dedicará un apartado al papel de la política europea de seguridad y defensa (PESD), nacida en 1999 como componente de la PESC, y que como se comprobará ha estado muy por debajo de sus posibilidades reales, aunque ha crecido en importancia conforme la actuación de la UE ha potenciado el vector político con respecto al económico.

La PESC en el espacio postsoviético en el periodo 1992-2003

Por lo que respecta a la relación entre Rusia y la UE nacida con el Tratado de Maastricht de 1992, esta estuvo basada principalmente en aspectos económicos y comerciales. Así, la UE intentó aplicar a Rusia la misma orientación estratégica que a los países de la Europa central y oriental: acelerar mediante la presión exterior el cambio sistémico y su conversión en una economía de mercado.³⁹

Para ello diseñó en 1994 un Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la UE y Rusia (conocido por las siglas en inglés, PCA), que entró en vigor en 1997. El PCA, con una vigencia de diez años, preveía la liberalización de los mercados y la armonización de normas sobre la base del acervo

³⁹ La UE pronto diferenciaría entre los países del centro y este de Europa y los miembros de la CEI. Como afirma Hughes: «Algunos de esos estados, como Polonia o Hungría, fueron considerados desde el principio como posibles futuros miembros de la UE. La región de la CEI, por contraste, fue considerada de una importancia vital para la economía y la seguridad de la UE, pero cuyas perspectivas de ingreso eran remotas». Hughes, J.: «EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependence?», en Casarini y Muzu (eds.): *The EU's foreign policy in an evolving international system: the road to convergence*, Londres: Palgrave Macmillan, 2007.

comunitario, el diálogo político, la cooperación técnica y la coordinación paulatina en materia de policía y justicia.⁴⁰

Cabe destacar que el PCA, por estar focalizado en la economía, no tenía el carácter de un auténtico acuerdo estratégico. En todo caso, durante los años 90 sí que surgieron otra serie de iniciativas bajo ese enfoque: en el Consejo Europeo de Madrid de 1995 se aprobó la estrategia de la UE para las futuras relaciones UE-Rusia,⁴¹ que declaraba entre sus objetivos el consolidar la paz, estabilidad y seguridad para evitar nuevas líneas divisorias en Europa, pero sin establecer canales prácticos a través de los cuales Rusia podría colaborar para afrontar los nuevos retos para la seguridad.⁴²

Con la firma del Tratado de Ámsterdam en 1997 la UE se dotó de una nueva herramienta para la PESC, la posibilidad de adoptar «estrategias comunes» para determinados países o regiones. Precisamente la primera fue la «Estrategia común de la UE sobre Rusia», aprobada en el Consejo de Colonia de junio de 1999. En ella se establecieron cuatro áreas de actuación, dos de ellas relacionadas con la seguridad y la defensa (estabilidad y seguridad, y retos comunes en el continente europeo).

En ese documento también se enumeran importantes principios, como que la cooperación UE-Rusia promueve no tan solo la seguridad regional, sino también la seguridad mundial; que se podrían adoptar iniciativas conjuntas de política exterior para la participación de Rusia en misiones de la UE occidental (brazo armado de Europa occidental en esa época), y que era necesaria una colaboración más estrecha en la definición de una nueva arquitectura de seguridad europea en el marco de la OSCE.

Sin embargo, y en un paradójico proceso paralelo, la OTAN (a la que entonces pertenecían once Estados miembros de la UE) había comenzado su expansión oriental con la incorporación de Polonia, Hungría y República Checa, lo que para Rusia representaba el perpetuar las líneas divisorias que se trataban de evitar.

Finalizando este periodo, en la Cumbre UE-Rusia celebrada en San Petersburgo en mayo de 2003 se acordó el reforzamiento de las relacio-

⁴⁰ «Agreement on Partnership and Cooperation», en Official Journal of the European Communities (28 de noviembre de 1997). Recuperado de: <<http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=643>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

⁴¹ The European Union and Russia: the future relationship-a strategy designed by the European Commission, 31 de mayo de 1995. Recuperado de: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/95/533&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

⁴² Samokhvalov, V.: «Relations in the Ukraine-Russia-EU triangle: "zero-sum game" or not?», en EUISS Occasional Paper, núm. 68, septiembre de 2007, p. 7. Recuperado de: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ68.pdf>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

nes bilaterales creando cuatro Espacios Comunes en el marco del PCA de 1997, tomando como base los valores e intereses compartidos. Estos espacios son el «económico», el de «libertad seguridad y justicia», el de «seguridad exterior», y el de «investigación y educación».⁴³

Por lo que respecta a las otras seis antiguas repúblicas soviéticas objeto de estudio, todas ellas tuvieron acceso a los fondos del programa *Technical Aid to the Commonwealth of Independent States* (TACIS), orientado a facilitar la transición a la economía de mercado de los sistemas heredados del comunismo, financiando proyectos concretos. En total, la UE dedicó al TACIS 7.300 millones de euros en el periodo 1991-2006.⁴⁴ Además, y siguiendo el modelo del PCA con Rusia, la UE intensificó su vinculación política con la región:

- El PCA con Ucrania entró en vigor en febrero de 1998,⁴⁵ y su equivalente con Moldavia en julio del mismo año,⁴⁶ tan solo un año después del ruso.
- El PCA con Bielorrusia fue acordado en 1995, pero en 1997 la UE decidió que no entraría en vigor debido al autoritarismo del presidente Lukashenko.
- En el Cáucaso sur el proceso fue más lento, ya que la UE era reticente a firmar acuerdos con esos países debido a sus conflictos.⁴⁷ Finalmente, los PCA se firmaron en 1996, y entraron en vigor a lo largo de 1999.

Los objetivos y estructura son similares, e incluyen un Consejo de Cooperación (con reuniones a nivel ministerial una vez al año), un Comité de Cooperación (con frecuentes reuniones de trabajo en subcomités, formados por altos cargos de la Comisión y del Consejo Europeo, así como del país correspondiente), y un Comité de Cooperación Parlamentaria. Solo

⁴³ V. Emerson, M.: «EU-Russia: Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy», en CEPS Policy Brief, núm. 71, mayo de 2005. Recuperado de: <http://aei.pitt.edu/6615/1/1224_71.pdf>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

⁴⁴ V. Frenz, A.: The European Commission TACIS Programme 1991-2006: a success story. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf>. [Último acceso: 3 mayo 2014].

⁴⁵ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their member states and Ukraine, disponible en . [Consulta: 3 mayo 2014].

⁴⁶ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their member states and Moldova. Recuperado de: <<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treaties-GeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=193>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

⁴⁷ V. Linch, D.: «Why Georgia matters», Chaillot Paper, núm. 86, París: EU Institute for Security Studies, 2006, p. 61. Recuperado de: <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/why-georgia-matters/>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

en el caso de Rusia y Ucrania se contempló la celebración de cumbres al más alto nivel político.⁴⁸

La PESD en el espacio postsoviético en el periodo 1992-2003

En lo relativo al papel de la UE en la prevención de conflictos y gestión de crisis, hasta el Consejo de Colonia de junio de 1999 no fue creada la PESD como componente de la PESC, y hasta 2003 no comenzaron las primeras misiones, por lo que la Unión no jugó ningún papel relevante en los conflictos ya detallados del espacio postsoviético.

Además, la región se consideraba demasiado distante (a diferencia de los Balcanes) como para afectar a los intereses de seguridad de la Unión, por lo que la gestión de los conflictos de Moldavia, Georgia y Armenia-Azerbaiján se dejó en manos rusas y de organizaciones como la OSCE y la ONU. El papel más relevante, por citar alguno, lo juega Francia a título individual, ya que en 1997 asumió una de las copresidencias del proceso de Minsk de la OSCE.⁴⁹

La PESC en el espacio postsoviético en el periodo 2004-2008

Como se ha mencionado, en el periodo 2004-2008 se vivió un claro empeoramiento de las relaciones de Rusia con Occidente, debido a las revoluciones de colores. Sin embargo, la posición de Europa occidental hacia Rusia fue bastante más conciliadora que la de EE.UU., ya que como afirmó el canciller alemán Schroeder «una de las verdades fundamentales de la política europea es que la seguridad de nuestro continente no puede ser lograda sin Rusia, y desde luego tampoco contra ella».⁵⁰

Añadía Schroeder que es un interés vital que Rusia juegue un papel constructivo en la resolución de los asuntos globales, y que por eso se estaba trabajando para lograr una auténtica asociación estratégica, con vocación de permanencia y que incluyese todas las áreas clave que benefician a

⁴⁸ Shapovalova, N.: «La UE en el Cáucaso sur», en VV. AA.: El Gran Cáucaso, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, junio de 2012, colección Cuadernos de Estrategia, núm. 156, p. 82. Recuperado de: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

⁴⁹ V. Ruiz González, F.: «El Gran Cáucaso: Nagorno-Karabaj», en VV. AA.: Panorama Geopolítico de los Conflictos 2011, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, noviembre 2011, pp. 89-108. Recuperado de: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2011.pdf>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

⁵⁰ Schröder, G.: Speech on the 41st Munich Conference on Security Policy, 12 de febrero de 2005. Recuperado de: <<http://www.worldsecuritynetwork.com/NATO-UN/Schroeder-Gerhard/Speech-on-the-41st-Munich-Conference-on-Security-PolicyGerman-Federal-Chancellor-Gerhard-Schroeder>>. [Último acceso: 3 de mayo de 2014].

ambas partes. En esa línea, en la Cumbre UE-Rusia celebrada en Moscú en mayo de 2005 se aprobaron los planes de trabajo que debían desarrollar los cuatro Espacios Comunes establecidos en 2003.⁵¹

En el caso del espacio de seguridad exterior, la importancia de esos acuerdos radica en que se explicita nuevamente la responsabilidad que comparten la UE y Rusia en el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad, tanto en Europa como fuera de sus fronteras, y el hecho de que se establecen áreas prioritarias de cooperación como el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en la escena internacional, la lucha contra el terrorismo, la no proliferación de ADM y sus vectores de lanzamiento, o la cooperación en gestión de crisis y protección civil.⁵²

Según el «plan de trabajo», esas áreas se plasman en el trabajo conjunto para fortalecer los papeles de la ONU, la OSCE y el Consejo de Europa (es significativa la falta de mención a la OTAN, a la que pertenecían diecinueve de los entonces veinticinco miembros de la UE) en la construcción de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, así como en el interés de la UE en la implicación (por otra parte imprescindible) de Rusia en la resolución de los conflictos congelados de la región.⁵³

En el lado negativo de la relación, el punto de inflexión lo marca la gran ampliación de la UE en 2004, ya que con los nuevos miembros orientales ingresaron también sus problemas con la Federación Rusa, que incluyen resentimientos históricos, la percepción de Rusia como una amenaza a su integridad territorial y su soberanía, y las minorías rusas del Báltico.⁵⁴ Las consecuencias fueron inmediatas: por ejemplo, el veto polaco en 2006 al comienzo de las negociaciones de renovación del PCA paralizó las conversaciones durante dos años.⁵⁵

⁵¹ 15th EU-Russia Summit Moscow, 10 May 2005, Road Maps, Bruselas: Consejo de la UE, 11 de mayo de 2005. Recuperado de: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/84815.pdf>>. [Último acceso: 30 de junio de 2012].

⁵² «Road Map for the Common Space of External Security», en *ibíd.*, pp. 32-39.

⁵³ Sobre la cooperación UE-Rusia en el Espacio Común de Seguridad Exterior, v. Hoffman, M.: *The European Security and Defense architecture and the Russian Federation*, Munich: GRIN Verlag, 28 de febrero de 2008.

⁵⁴ «El ingreso de los estados centroeuropeos y del Báltico a la UE ha traído nuevos actores a las mesas de negociación de Bruselas, quienes tienen una visión muy específica sobre Rusia. Tres años después de la ampliación la UE está profundamente dividida y afronta grandes dificultades para encontrar una posición común en cualquier cuestión relacionada con Rusia. Las preferencias de los estados miembros oscilan entre una relación pragmática y el contener la influencia de Rusia en la UE y en el vecindario oriental». Fischer, S.: «The EU and Russia: a contested partnership», en Grevi y De Vasconcelos (eds.): *Partnerships for effective multilateralism*, EUISS Chaillot Paper, núm. 109, p. 117, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp109_01.pdf> Recuperado de: 3 de mayo de 2014].

⁵⁵ Morales Hernández J.: «Las relaciones de Rusia con la UE: desafíos y propuestas», documento de trabajo OPEX, núm. 39, Fundación Alternativas, 2009, p. 29. Recuperado

Dejando a un lado a Rusia, la Comisión Europea hizo público en 2003 el proyecto de la política europea de vecindad⁵⁶ (para promover la estabilidad y prosperidad dentro y fuera de las nuevas fronteras de la Unión una vez se produjera la ampliación de 2004. Inicialmente la PEV no incluía al Cáucaso sur, pero en diciembre de 2003 el Parlamento Europeo instó a la Comisión a incorporar esa región al proyecto, lo que se hizo en enero de 2004.

La PEV articula la relación de la UE con el vecindario en torno a cuestiones como la intensificación del diálogo político, la integración económica y el comercio, el desarrollo económico y social, la cooperación en justicia y asuntos legales, la integración de las redes de transporte, energía y comunicaciones, la investigación, la cooperación en seguridad y prevención de conflictos, la promoción de contactos entre personas, y la promoción de la cooperación regional.⁵⁷

Para ello, la Unión y los países de la PEV firmaron una serie de «planes de acción»: con Ucrania y Moldavia en febrero de 2005 (con una vigencia de tres años), con Georgia, Armenia y Azerbaiyán en noviembre de 2006 (con una vigencia de cinco años), mientras que no se ha suscrito con Bielorrusia en represalia contra el régimen de Lukashenko. Estos documentos establecen áreas de prioridad para la cooperación, objetivos generales y acciones específicas para cada país. En resumen, se trata de unas listas de reformas a cumplir por los vecinos para acercarse a la UE.

La financiación de los planes de acción se lleva a cabo por el llamado «Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación» (ENPI, en sus siglas en inglés), para cuestiones como:

- Reformas políticas: instauración y adaptación de capacidades institucionales y administrativas, buena gobernanza, Estado de derecho, respeto de los derechos humanos, participación de la sociedad civil, diálogo multicultural y lucha contra el fraude, la corrupción, la delincuencia organizada y el terrorismo.
- Reformas económicas: desarrollo económico, economía de mercado, intensificación del comercio y aproximación normativa con la UE, en la perspectiva de la integración económica progresiva al mercado interior.
- Reformas sociales: integración, empleo, no discriminación, pobreza.

de: <<http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/las-relaciones-de-rusia-con-la-union-europea-desafios-y-propuestas>>. [Último acceso: 26 de junio de 2012].

⁵⁶ V. Comisión Europea: The policy: how does the European Neighbourhood Policy work?. Recuperado de: <http://eeas.europa.eu/enp/how-it-works/index_en.htm>. [Último acceso: 12 de mayo de 2014].

⁵⁷ Comisión Europea: Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Bruselas, 11 de marzo de 2003. Recuperado de: <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf>. [Último acceso: 4 de mayo de 2014].

- Cooperación sectorial: medioambiente, desarrollo sostenible, energía, transporte, telecomunicaciones, sanidad, seguridad alimentaria, educación y formación, investigación e innovación.
- Desarrollo regional y local, así como integración regional (regiones euromediterránea y de Europa oriental) y subregional;
- Proporcionar apoyo a las misiones de observación de elecciones, a las situaciones poscrisis y a la preparación para las catástrofes.

El ENPI está en vigor desde el 1 de enero de 2007, y en el espacio postsoviético sustituyó al TACIS. Rusia recibe fondos del ENPI, aunque su relación con Bruselas no se ejecuta en el marco de la PEV, sino en el del PCA de 1997 y los Espacios Comunes de 2003. Aunque el 90% de los fondos del ENPI se consumen en el marco de los planes de acción bilaterales de la UE con cada país, también se incluyó la novedad de dedicar el 10% restante a programas transfronterizos.⁵⁸

La PEV introdujo los conceptos de condicionalidad (el progreso depende del éxito de las reformas políticas y económicas), diferenciación (atendiendo las necesidades específicas) y propiedad (que los países percibiesen la PEV como algo propio). Sin embargo, voces críticas señalan que los fondos del ENPI eran insuficientes para fomentar las reformas, que la diferenciación se utilizó según los intereses de la propia UE (por ejemplo, en el sector energético de Azerbaiyán), y que algunos planes de acción fueron elaborados sin contar con los vecinos.⁵⁹

En el año 2008 que cierra este periodo, los informes de la Comisión para el Parlamento Europeo y el Consejo de implementación de la PEV⁶⁰ hacen mención explícita a las dificultades causadas por la guerra de Georgia de agosto y a la segunda guerra del gas con Ucrania que comenzó en diciembre del mismo año, lo que pone en evidencia (sin nombrarla) la trascendencia de la relación UE-Rusia para avanzar en este ámbito.

En el campo de la PESC/PESD se hacen menciones concretas a Ucrania y Armenia (que se alinean manifiestamente con las declaraciones comunes y participan activamente en los asuntos relacionados), y a Azerbaiyán (con pequeños pasos adelante en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj), manteniendo la UE su apoyo al marco negociador del proceso de Minsk de la OSCE.

Sin embargo, este es un ejemplo de que los riesgos para la seguridad continental no se pueden abordar por medio de la PEV, ya que debido

⁵⁸ Para información sobre el ENPI, v. European Neighbourhood and Partnership Instrument. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index_en.htm>. [Último acceso: 4 de mayo de 2014].

⁵⁹ Shapovalova, N.: «La UE en...», op. cit., pp. 86 y 87.

⁶⁰ Informes por países y años recuperados de: <http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm>. [Último acceso: 4 de mayo de 2014].

al carácter bilateral de la misma la UE solo podía tratar la cuestión por separado con Ereván y Bakú.

La PESD en el espacio postsoviético en el periodo 2004-2008

A diferencia de lo ocurrido en el periodo anterior, en 2004 la UE acaba de dotarse de una Estrategia de seguridad, y había desarrollado sus estructuras de gestión (civil y militar) de crisis, por lo que comenzaba a estar en condiciones de jugar un papel en el mantenimiento de la seguridad internacional, en especial en su vecindario inmediato.

En la estrategia europea de seguridad de diciembre de 2003 (conocida como «Documento Solana» por haber sido impulsada por el entonces alto representante PESC de la Unión), se establece como una de las cinco amenazas clave que afronta Europa, la de los conflictos regionales, con una mención específica a los conflictos congelados aún existentes en las mismas fronteras de la UE.⁶¹

La estrategia también fija entre sus objetivos el que la ampliación de 2004 no cree nuevas líneas divisorias en Europa, para lo que es necesario extender los beneficios de la cooperación económica y política a los vecinos. La UE debe intensificar su interés por el Cáucaso sur, y adoptar una posición más activa ante sus problemas.⁶²

En esa línea, en julio de 2004 la UE lanzó su primera misión civil PESD en el espacio postsoviético, EUJUST Themis en Georgia. Ese país llevaba solamente un mes participando en la PEV, por lo que no existía un plan de acción, así que el lanzamiento de esa misión se interpretó como un mensaje político del apoyo al nuevo Gobierno de Mijail Saakashvili tras la Revolución de las Rosas de noviembre de 2003.

El objetivo de Themis, compuesta por nueve expertos, era el asistir al Gobierno georgiano en la elaboración de una estrategia global de reforma del sistema judicial, en tres fases: trabajar con las autoridades locales para evaluar los progresos y necesidades, diseñar una estrategia de reforma y planear su implementación.⁶³ La misión finalizó en julio de 2005.

⁶¹ A secure Europe in a better World: European Security Strategy, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 4. Recuperado de: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>. [Consulta: 4 mayo 2014].

⁶² Para un análisis de la EES-2003, v. Biscop, S.: «The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security», en Sécurité & Stratégie, núm. 82, marzo de 2004. Recuperado de: <<http://www.politologischesinstituut.be/PE2004/documents/6Biscop.pdf>>. [Último acceso: 4 de mayo de 2014].

⁶³ Como ejemplo de los problemas de coordinación interna, la Comisión se opuso al despliegue de una misión PESD en Georgia, proponiendo como alternativa el refuerzo de sus propios programas en la zona. Finalmente se decidió que Themis complementaría las iniciativas ya en marcha, pero en la práctica se produjeron fricciones entre el

Sin embargo, y aunque se llegó a plantear, la UE no alcanzó un acuerdo para lanzar una misión PESD de vigilancia de las fronteras de Georgia con sus regiones separatistas de Abjasia y Osetia del sur, a pesar de las peticiones de Tiflis en ese sentido. Una iniciativa al respecto fue vetada por Grecia en abril de 2007 (probablemente por influencia rusa), por lo que la Unión tenía una presencia limitada en la zona cuando estalló el conflicto de verano de 2008.⁶⁴

A pesar de ello, la UE se puso al frente de la mediación internacional para parar la guerra de los Cinco Días (8-12 de agosto) entre Rusia y Georgia, y fue el único actor que monitorizó in situ el alto el fuego, negociado por el presidente francés Nicolás Sarkozy, que ejercía la Presidencia semestral rotatoria del Consejo Europeo.

En Moldavia, la UE lanzó en noviembre de 2005 la misión *EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine* (EUBAM Moldova-Ukraine), que tiene la peculiaridad de que es íntegramente gestionada y financiada por la Comisión Europea. Su objetivo era proporcionar consejo y adiestramiento a las autoridades moldavas y ucranianas para establecer un acuerdo internacional de control aduanero y un mecanismo efectivo de monitorización de las fronteras, contando con unos 200 efectivos.

En todo caso, EUBAM tenía una importante dimensión política, ya que se considera parte del esfuerzo de la UE por resolver el conflicto del Transnistria. Por ello, el jefe de la misión fue nombrado también asesor del representante especial de la UE para Moldavia, y ha centrado sus esfuerzos en combatir el contrabando y los tráfico ilícitos a través de la frontera, que son precisamente una de las principales fuentes de financiación del gobierno separatista de Tiraspol.

Como resultado, las conversaciones sobre el conflicto en formato 2+5 (Moldavia/Transnistria y UE/Rusia/Ucrania/EE.UU./OSCE) se interrumpieron entre 2006 y 2012, y Transnistria se ha volcado aún más hacia Rusia, además de votar su independencia en referéndum en septiembre de 2006.

La PESC en el espacio postsoviético a partir de 2009

La guerra entre Rusia y Georgia representó el nadir de las relaciones de la Federación con Occidente, pero a su vez evidenció que era necesario un

jefe de la misión y la delegación de la Comisión. Helly, D.: «EUJUST Themis in Georgia: an ambitious but ton rule of law», en Nowac (ed.): *Civilian crisis management: the EU way*, EUISS Chaillot Paper, núm. 90, junio de 2006, p. 94. Recuperado de: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>>. [Último acceso: 12 de mayo de 2014].

⁶⁴ V. Huff, A.: «The role of EU defence policy in the Eastern neighborhood», en EUISS Occasional Paper, num. 91, 2011. Recuperado de: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op91-The_role_of_EU_defence_policy_in_the_Eastern_neighbourhood.pdf>. [Último acceso: 12 de mayo de 2014].

cambio de rumbo. El advenimiento en EE. UU. de la Administración Obama en enero de 2009, con la *puesta a cero* de las relaciones con Rusia, se materializó en eventos como la modificación del escudo antimisiles, la reactivación del Consejo OTAN-Rusia en noviembre de 2010, y la celebración en diciembre de ese mismo año de la Cumbre de Astana de la OSCE a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, por primera vez desde 1999.

A ello también contribuyó la llegada al Kremlin de Dimitri Medvedev, con una actitud más conciliadora que la de su predecesor Putin. El gran proyecto de Medvedev era el de la modernización de las vetustas estructuras socioeconómicas del país, lo que en el caso de las relaciones con la Unión se plasmó en la firma, durante la Cumbre bilateral de mayo de 2010 en Rostov del Don, de la Asociación para la Modernización, marco flexible para promover las reformas, mejorar el crecimiento económico, aumentar la competitividad, y complementar la asociación estratégica UE-Rusia.

En lo relativo a los restantes países objeto de estudio, y ante las deficiencias de la PEV,⁶⁵ la UE lanzó en el Consejo Europeo de 2009 en Praga una nueva iniciativa, la Asociación Oriental (AO, con Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania),⁶⁶ como desarrollo y complemento de las actuales relaciones bilaterales, y para seguir fomentando la estabilidad y la confianza multilateral.

Los proyectos de colaboración se enmarcan en cuatro plataformas temáticas, de las que solo una, la de seguridad energética,⁶⁷ tiene alguna relación con la política común de seguridad y defensa (PCSD, nueva denominación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009). Se debería haber contemplado una plataforma de seguridad más general, que abordase también la posible aportación de las capacidades de esas naciones a la PESC/PCSD en áreas de interés común.

Además, las plataformas temáticas no coinciden con los Espacios Comunes con Rusia, y los programas de cooperación en el vecindario común no se coordinaron con Moscú, lo que hubiese ayudado a eliminar malentendidos. De hecho, Rusia manifestó, a través de su embajador en la UE,⁶⁸ no

⁶⁵ La más elemental, el poner en el mismo saco a los países no europeos vecinos de la UE (como los del norte de África y Oriente Próximo) y a los vecinos orientales, que son plenamente europeos y podrían llegar a convertirse en miembros de pleno derecho de la Unión, aunque tarden décadas.

⁶⁶ Declaración Conjunta de la Cumbre de Praga de la Asociación Oriental, 7 de mayo de 2009. Recuperado de: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/er/107630.pdf>. [Último acceso: 6 mayo 2014].

⁶⁷ Las otras tres son las dedicadas a la buena gobernanza, la integración económica, y los contactos entre las personas. V. The Eastern Partnership multilateral platforms, EEAS. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm 14 de mayo de 2014].

⁶⁸ V., declaraciones de Vladimir Chishov en el artículo «Cumbre UE-Rusia: ¿borrón y cuenta nueva?», en Deutsche Welle-World (25 de mayo de 2009). Recuperado de:

estar en contra de la AO, siempre que no contribuyese a crear nuevas divisiones o tensiones artificiales (planteando la disyuntiva «o con nosotros o con Rusia»), que es exactamente lo que ocurrió finalmente en 2013.

Aparte de ese *pecado original*, la AO es una combinación de la PEV bilateral al más alto nivel, que era el alcanzado con Ucrania durante la presidencia Yushenko, con una intensificación de la cooperación regional en el tramo multilateral. El tramo bilateral busca la asociación política y la integración económica por medio de los Acuerdos de Asociación, las Áreas de Libre Comercio (DCFTA, *Deep Comprehensive Free Trade Area*) y la liberalización de visados.

Los Acuerdos de Asociación mantienen la condicionalidad de la PEV, pero son jurídicamente vinculantes y cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación de los progresos, lo que facilita su implementación. Las negociaciones de la UE con Ucrania comenzaron antes del nacimiento de la AO, en marzo de 2007, mientras que con Moldavia se iniciaron en enero de 2010 y con los tres países del Cáucaso sur en julio del mismo año (Bielorrusia, como de costumbre, fue excluida).

Los DCFTA ofrecen como incentivo a los socios orientales la apertura del Mercado Común Europeo, pero imponen como condición la progresiva adquisición del acervo comunitario y la ejecución de una serie de duras reformas, lo que podría suponer un alto precio político que algunos Gobiernos pueden decidir no asumir (como hizo el presidente ucraniano Yanukovich en noviembre de 2013).

La PCSD en el espacio postsoviético a partir de 2009

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 la UE se dotó de nuevas y potentes herramientas para potenciar su acción exterior,⁶⁹ pero los resultados en el espacio postsoviético han sido limitados, al menos hasta la crisis de Ucrania de 2013.

En mayo de 2010 el Parlamento Europeo instó al Consejo y a la Comisión a adoptar una estrategia para el Cáucaso sur centrada en tres cuestiones: la resolución de los conflictos congelados, la promoción de la democracia y el desarrollo socioeconómico. Se mencionaban explícitamente tres desafíos: Nagorno-Karabaj, el acercamiento entre Turquía y Armenia y los conflictos de Georgia. A pesar de ello, la UE no ha alcanzado un acuerdo para relevar a Francia como uno de los copresidentes del grupo de Minsk,

<<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4270227,00.html>. [Consulta: 6 mayo 2014]>.

⁶⁹ V. Ruiz González, F.: «El papel como actor global de la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», documento FUNCIVA, mayo de 2011. Recuperado de: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/ActorGlobalUETratadoLisboa_FUNCIVAmayo2011_Ruiz.pdf>. [Último acceso: 14 de mayo de 2014].

lo que evidencia que los intereses comunes finalizan donde comienzan los de los principales Estados miembros de la Unión.

El papel más relevante ha sido el jugado por EUMM Georgia, lanzado el 1 de octubre de 2008 para lograr la estabilización, normalización e incremento de la confianza mutua entre Tiflis y Osetia del Sur.⁷⁰ En la operación participan unos 350 efectivos de hasta veinticuatro Estados miembros, que operan en el lado georgiano de la frontera por no tener autorización para entrar en la zona secesionista.

En todo caso, en Georgia se han puesto de nuevo de manifiesto las dificultades de la UE para utilizar todas sus herramientas bajo un enfoque global, ya que la EUMM y el mecanismo de prevención de incidentes y respuesta (IPRM, en sus siglas en inglés), lideradas por el Consejo, han solapado sus funciones con el representante especial de la Unión en la zona y con las actividades de la Comisión en el marco de la PEV.

Las relaciones UE-Rusia en el ámbito de la energía: el «tercer paquete»

Mientras que la Comisión extrajo como lección de las guerras del gas la necesidad de reducir la dependencia de Rusia, algunos de los principales Estados miembros (como Alemania y Francia) interpretaron que los problemas eran responsabilidad del país de tránsito, y aceleraron los proyectos de interconexión directa con la Federación. Así nació el *Nord Stream*, que desde 2011 une Rusia y Alemania por el fondo del Báltico (evitando a Ucrania y Polonia), con una capacidad de 55 bcm anuales.⁷¹

Esas infraestructuras requieren de enormes inversiones (7.400 millones de euros en el caso de *Nord Stream*), que no se pueden rentabilizar salvo que las corporaciones que las financian mantengan el monopolio del acceso. Sin embargo, la legislación europea del tercer paquete de la energía, adoptada en 2009, va en sentido contrario al pretender aplicar el principio de separación de actividades, obligando a las grandes corporaciones productoras a desprenderse de sus activos de transmisión.

No obstante, los planes de la Comisión se vieron modificados por Alemania y Francia, que no estaban dispuestas a que sus monopolios estatales perdieran la propiedad de sus redes de gas y electricidad. Por ello, com-

⁷⁰ Whitman, R. y Wolff, S.: «The EU as a conflict manager? The case of Georgia and its implications», en *International Affairs*, vol. 86, núm. 1, enero de 2010. Recuperado de: <<http://www.stefanwolff.com/publications/the-eu-as-a-conflict-manager>>. [Último acceso: 14 de mayo de 2014].

⁷¹ Para más información, ver Ruíz González, F. J.: «Novedades y tendencias en la geopolítica europea del gas», Documento de Análisis del IEEE núm. 31/2011, noviembre de 2011. Recuperado de: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEA31_2011GasRuiz.pdf>. [Último acceso: 19 de mayo de 2014].

pañías como EDF o RWE solo cedieron la operativa de las redes a empresas independientes del sistema, quedando teóricamente sometidas a una auditoría externa.

En el caso de terceros países, la norma prohíbe que una empresa energética compre una compañía europea del sector si no cumple los requisitos de desacoplo entre generación y transmisión, lo que muy elocuentemente se ha denominado «Cláusula Gazprom». Sin embargo, y a pesar de esta fijación de Bruselas con el gigante ruso, nuevamente Alemania consiguió incluir la posibilidad de que, mediante un acuerdo bilateral, se pueda autorizar la compra de activos sin cumplir la cláusula.

El resumen es que los principales miembros de la UE⁷² no estaban dispuestos a que la Comisión y los socios más orientales echasen a perder su privilegiada relación con Rusia que, por ejemplo, permitió a Alemania anunciar tras la catástrofe de Fukushima el futuro cierre de todas sus centrales nucleares, y antepone sus intereses nacionales al respaldo a las medidas, abiertamente antirusas, adoptadas en Bruselas.

El tema de la energía ha venido centrando el debate entre la UE y Rusia. Así por ejemplo, en la Cumbre bilateral de junio de 2011 el presidente Medvedev se quejó de que el tercer paquete impone importantes restricciones a las inversiones de las empresas rusas en infraestructuras gasísticas, a lo que el presidente de la Comisión Barroso replicó que esa norma busca mejorar el funcionamiento del mercado interno de gas y electricidad, estableciendo un marco legal claro para todos los inversores y operadores, con independencia de su origen.

Cabe recordar que tras la crisis del gas de enero de 2009 el presidente Medvedev propuso una nueva Carta de la Energía destinada a reemplazar la de 1991⁷³, que debería centrarse no solo en los países consumidores sino también en los productores y los de tránsito. Esta iniciativa es importante porque en la práctica las obligaciones de la Carta solo afectan a las antiguas repúblicas soviéticas, mientras los miembros de la UE se pueden escudar en la legislación comunitaria para no cumplirlas.⁷⁴

⁷² Ver Solera, M.: «La política exterior alemana de diversificación energética: principios y líneas de acción (1998-2012)», Documento de Trabajo núm. 11/2012, Real Instituto Elcano, septiembre de 2012. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/dt11-2012_solera_alemania_energia_politica_exterior>. [Último acceso: 13 de mayo de 2014].

⁷³ Sobre esta cuestión, v. Wälde, T. W. (ed.): *The Energy Charter Treaty: an East-West gateway for investment & trade*, Londres: Kluwer Law International, 1996; y Konopljanik, A. A.: «The Energy Charter Treaty: a Russian perspective», en *ibíd.* pp. 156-178.

⁷⁴ V. Belyi, A. V.: «La Posición rusa con respecto al Tratado de la Carta de la Energía», en *Análisis del Real Instituto*, núm. 98, Real Instituto Elcano, 25 de septiembre de 2009, p. 2. Recuperado de: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/conte>

Posiciones de la UE y Rusia ante la guerra en Siria y Turquía

El Mediterráneo oriental es una zona en la que se cruzan los intereses de la UE y de Rusia, por lo que la guerra civil de Siria ha puesto de relieve las diferencias entre Bruselas y Moscú ante las crisis de seguridad en el vecindario común.

Los antecedentes de ese conflicto hay que buscarlos en Libia, en cuya guerra civil de 2011 se aplicó el principio de la «responsabilidad de proteger»: cuando un Gobierno no sea capaz de detener un genocidio o los abusos contra los derechos humanos de su propia población, o directamente sea el responsable de los mismos, la ONU puede promover una acción para restaurar la paz y la seguridad, sin respetar el derecho inherente de los Estados nación a la no injerencia en sus asuntos internos.⁷⁵

Rusia siempre ha defendido ese principio de no injerencia,⁷⁶ pero posibilitó con su abstención la aprobación de la Resolución 1973/2011 del Consejo de Seguridad, autorizando a usar todos los medios necesarios (excepto el despliegue de una fuerza terrestre) para proteger a la población civil en Libia. Sin embargo, los temores de Moscú de que esa autorización fuese aprovechada por Occidente para intervenir en favor de uno de los bandos se vieron confirmados, ya que la operación de la OTAN prosiguió hasta la muerte de Gadafi en octubre de 2011.

Como consecuencia, Rusia ha vetado toda iniciativa que pudiera reproducir el modelo libio en Siria. Por otra parte, Damasco es el gran aliado que le queda a Moscú en la región, y Rusia conserva en el puerto sirio de Tartus unas instalaciones de apoyo logístico que le permiten desplegar sus unidades en el Mediterráneo. Además, las inversiones de empresas rusas en el sector sirio de la energía son mil millonarias, y Siria es uno de los principales clientes de la industria de defensa de la Federación.⁷⁷

nido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+global/ari98-2009>. [Último acceso: 13 de mayo de 2014].

⁷⁵ V. Naciones Unidas: La Responsabilidad de Proteger: Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados, diciembre de 2001. Recuperado de: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/57/303>>. [Último acceso: 22 de mayo de 2014].

⁷⁶ V. Ruiz González, F.: «¿Qué explicación tiene la postura de Rusia ante la crisis de Siria?», Documento FUNCIVA, febrero de 2012. Recuperado de: <http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1328786539_que_explicacion_tiene_la_postura_de_rusia_ante_la_crisis_en_siria.pdf>. [Último acceso: 19 de mayo de 2014].

⁷⁷ V. Ruiz González, F.: «El conflicto de Siria y el papel de Rusia: ¿respaldo a la legalidad internacional o juego de intereses geopolíticos?», Documento FUNCIVA, septiembre de 2013: <http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1379421748_el_conflicto_de_siria_y_el_papel_de_rusia.pdf>. [Último acceso: 19 de mayo de 2014].

No se deben olvidar tampoco las implicaciones de seguridad: así como la Siria chiita mantiene vínculos con Irán y las organizaciones que atacan a Israel (como Hizbulá en el Líbano), el terrorismo que golpea a Rusia en el Cáucaso norte es de ideología radical suní, predominante entre la oposición siria, por lo que no conviene a Moscú el surgimiento de un Gobierno islamista en Damasco.

Frente a esa posición de Rusia, la UE condenó desde el primer momento la violencia del régimen de Bashar el Ásad, aprobando varios paquetes de sanciones, y los Estados de la Unión miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (Francia y Reino Unido) han actuado coordinadamente con EE. UU. para intentar lograr resoluciones condenatorias contra Damasco, hasta el punto de planear un ataque armado en agosto de 2013, tras el uso de armas químicas en el conflicto.

Por su parte, Turquía está jugando un papel clave en la guerra civil siria, en su caso con un apoyo abierto a la oposición suní. Conforme las negociaciones de ingreso en la UE se han ido estancando, Ankara ha ido adoptando un renovado papel como potencia regional y global que se expresa con una voz propia, lo que debilita la posición occidental en el Oriente Próximo.

Tras la victoria del AKP del primer ministro Erdogan en las legislativas de 2002, Turquía adoptó una nueva política exterior, diseñada por el ministro de Exteriores Davutoglu, denominada de *cero problemas* con los Estados vecinos. Sin embargo, el resultado es que no se ha avanzado en la cuestión de Chipre, la frontera con Armenia sigue cerrada, se ha debilitado la alianza estratégica forjada con Israel en los años 90, el conflicto del Kurdistán no ha podido ser solucionado, y su capacidad de influir en las revueltas árabes se ve limitada por el recuerdo del Imperio otomano.

Por tanto, Turquía mantiene unas tensas relaciones con países muy vinculados a Rusia, como Grecia, Chipre o Armenia, y las posiciones de Ankara con respecto a Siria son completamente opuestas a las de Moscú. Sin embargo, los vínculos comerciales y energéticos entre ambos Estados son tan importantes que se ha evitado el enfrentamiento diplomático.

En concreto, Rusia es el principal suministrador de gas a Turquía, por medio del gaseoducto Blue Stream en servicio en el mar Negro desde 2005, con unos 23 bcm anuales. Además, Rusia importa grandes cantidades de productos manufacturados y cultivos turcos, es destino de comercio e inversión de sus empresas constructoras, y el 10% de los turistas que visitan Turquía proceden de la Federación.⁷⁸

⁷⁸ V. Soler, E. y Woertz E.: «Implications of the Ukraine crisis for the Middle East», en Notes internacionales CIDOB, núm. 87, abril de 2014. Recuperado de: <http://www.cidob.org/en/publications/notes_internacionales/n1_87/implications_of_the_ukraine_crisis_for_the_middle_east>. [Último acceso: 19 de mayo de 2014].

Se puede concluir que Turquía se está alejando cada vez más de la UE, a pesar de que la integración europea ha sido su principal objetivo durante décadas, y sin embargo mantiene una buena relación con Rusia, a pesar de su antagonismo histórico que les llevó a combatir en doce guerras entre 1568 y 1878. Esto incluso ha llevado al Gobierno de Erdogan a considerar el ingreso de Turquía en la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), como alternativa a una improbable entrada en la Unión.

Crisis en Ucrania, conclusiones y perspectivas

Todo el proceso estudiado hasta ahora, relativo a la PESC de la UE en su vecindario oriental, se ha visto sacudido por la crisis de Ucrania, cuyo detonante fue la decisión del presidente Yanukovich de no firmar el Acuerdo de Asociación con la UE durante la Cumbre de la Asociación Oriental en Vilnius (Lituania) los días 28 y 29 de noviembre.

Factores y desarrollo de la crisis de Ucrania: el papel de la UE y Rusia

Aún a riesgo de simplificar un problema complejo,⁷⁹ las razones de la decisión de Yanukovich se pueden resumir en que Ucrania exporta anualmente bienes por valor de unos 17.000 millones de dólares a la UE, y una cantidad similar a Rusia. Sin embargo, en el primer caso más de 5.000 millones corresponden a productos agrícolas y solo 2.000 a productos manufacturados, mientras que Rusia importa más de 7.000 millones de materiales producidos por la industria pesada de la Ucrania oriental.

Si Ucrania levantase sus barreras comerciales con la UE, Rusia se vería obligada a proteger su economía de la entrada masiva en su mercado de productos europeos, como se encargó de recordar Putin a Yanukovich personalmente pocos días antes de su decisión. La producción industrial de Ucrania perdería su mercado principal, lo que no se vería compensado por un aumento de las exportaciones agrícolas a la UE por el proteccionismo de la política agraria común (PAC).

Frente a la falta de respaldo económico por parte de Bruselas para adaptar la economía ucraniana a los estándares europeos, Moscú ofreció ventajas tangibles a Kiev con los acuerdos del 17 de diciembre: además de un crédito de 15.000 millones de dólares (que Rusia resaltó que era sin condiciones previas, a diferencia del ofrecido por el FMI), la principal

⁷⁹ Sobre esta cuestión, v. la colección de artículos de la web <www.eurasianet.es>. Recuperado de: <<http://eurasianet.es/category/temas/tension-en-ucrania/>>. [Último acceso: 22 de mayo de 2014].

medida fue la bajada del precio del gas de 405 a 268,5 dólares por cada 1.000 m³, precio revisable cada cuatro meses.

Mientras que la acción rusa se desarrolló principalmente entre bastidores, sin presencia sobre el terreno, la UE reiteró que la posibilidad de firmar el acuerdo seguía abierta para Ucrania, a la vez que múltiples políticos occidentales acudían a la plaza de la Independencia de Kiev a apoyar a los opositores. Además, Bruselas rechazó el diálogo a tres bandas propuesto por Moscú para buscar una salida negociada a la crisis.

Tras un *impasse* en el que las manifestaciones parecían perder fuerza, el 22 de enero se produjeron las primeras víctimas mortales. Unos días más tarde, tras una tensa Cumbre UE-Rusia, Putin afirmaba que es el pueblo ucraniano el que debe decidir, que Rusia no iba a interferir, y que en una situación así «cuantos más intermediarios hay, más problemas». Por su parte, Barroso amenazó a Kiev con la adopción de sanciones, negándole el derecho al uso de la fuerza para reprimir las protestas violentas.

A partir de ese momento todas las piezas estaban en su lugar para llevar a Ucrania al caos, dado que el presidente no disponía de más cortafuegos y la oposición exigía su salida del poder. Se produjeron así los sangrientos eventos del lunes 17 de febrero, con veintiséis muertos (nueve de ellos, policías). Yanukovich alternó entonces los intentos erráticos de recuperar el control por la fuerza, con ofertas de diálogo que caían en oídos sordos.

Finalmente, el jueves 20 murieron decenas de personas en las calles de Kiev víctimas de francotiradores. Los ministros de Exteriores de Alemania, Francia y Polonia se desplazaron a Ucrania, y bajo su mediación se firmó un acuerdo la madrugada del día 21, por el que las elecciones presidenciales se adelantaban a 2014, se formaría un Gobierno de concentración nacional, y se restauraría la Constitución de 2004.

El hecho es que el acuerdo del día 21 no fue respetado por la oposición, que destituyó a Yanukovich (huido a Járkov), nombró presidente provisional a Alexander Turchinov (del partido de Yulia Timoshenko), convocó elecciones presidenciales para el 25 de mayo, derogó la ley de cooficialidad del ruso en algunas regiones del país⁸⁰ y nombró un nuevo Gobierno con Evgueni Yatseniuk como primer ministro.

Esa batería de medidas se adoptó bajo presión de las milicias armadas que habían «secuestrado» las revueltas, con diputados del gobernante Partido de las Regiones huidos de Kiev y otros que se cambiaron de bando para no ser represaliados, y sin que se siguieran los cauces constitucionales. A pesar de todo ello la UE dio su respaldo a las nuevas autoridades.

⁸⁰ El 26,6% de los ucranianos declararon en el último censo el ruso como su lengua materna, aunque esos porcentajes se disparan en las regiones del este y el sur, por lo que cabe calificar esa derogación como una provocación sectaria e innecesaria hacia los rusófilos.

des, mientras que Rusia advertía de los problemas que esas decisiones acarrearían en un país tan dividido como Ucrania.⁸¹

Implicaciones de la crisis de Ucrania para la PESC en el vecindario oriental

La secuencia de eventos en Ucrania entre el 21 de febrero y el 25 de mayo de 2014 es bien conocida, y su estudio en detalle desborda los objetivos de este capítulo: toma de edificios oficiales en Crimea el 27 de febrero; autorización del Senado ruso a Putin para desplegar tropas en Ucrania el 1 de marzo; voto del Parlamento de Crimea a favor de la unión con Rusia el 7 de marzo; voto masivo a favor de la independencia de Crimea el 16 de marzo; firma por Putin del Acuerdo de Adhesión el 18 de marzo; firma de la parte política del Acuerdo de Asociación de Ucrania con la UE el 21 de marzo; anulación del descuento en el precio del gas el 1 de abril; ocupación de edificios oficiales en el este de Ucrania y lanzamiento por Kiev de una operación antiterrorista entre el 6 y el 8 de abril; acuerdos cuádrupartitos (Ucrania, Rusia, EE.UU., UE) de Ginebra el 17 de abril;⁸² asesinato de cuarenta prorусos en Odesa el 2 de mayo; referéndum secesionista en Donetsk y Luhansk el 11 de mayo y elecciones presidenciales en Ucrania el 25 de mayo, con victoria del magnate (y ferviente prooccidental) Petro Poroshenko.

En lo relativo al objeto de estudio, la principal consecuencia del conflicto es la profunda crisis en las relaciones entre la UE y Rusia, a un nivel sin precedentes desde la desaparición de la URSS. Y esto ha ocurrido porque Alemania y Francia han abandonado su tradicional función moderadora de las posiciones contrarias a Rusia de los socios más orientales de la Unión, y han decidido actuar coordinadamente con EE. UU. en la condena de todo lo que Moscú hiciera, tanto por acción como por omisión.

Se puede considerar que el principal desencadenante de la actual crisis fue la posición maximalista de la UE ante la Cumbre de Vilnius, recurriendo al ya mencionado «o con nosotros o con Rusia», que dejó a los países

⁸¹ Para un estudio premonitorio sobre los actuales eventos en Ucrania, v. Ruíz González, F. J.: «Ucrania: ¿Rumbo hacia la UE, hacia Rusia, o hacia la ruptura», Documento Marco del IEEE núm. 15/20132, 30 de octubre de 2012. Recuperado de: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM15-2012_Ucrania_FJRG.pdf>. [Último acceso: 22 mayo 2014].

⁸² Los acuerdos contemplaban el desarme de las milicias, el abandono de los edificios ocupados, la amnistía para los detenidos y un proceso constituyente para federalizar Ucrania, además del despliegue de una misión de la OSCE. V. Stefano M.: «Rusia anuncia un acuerdo para el desarme de los grupos separatistas pro rusos en el Este de Ucrania», en *El Mundo* (17 de abril de 2014). Recuperado de: <<http://www.elmundo.es/internacional/2014/04/17/534fa6bf268e3ec5238b456b.html>>. [Último acceso: 21 de mayo de 2014].

de la Asociación Oriental ante un inextricable nudo gordiano, ya que la realidad geopolítica de la zona hace que el precio a pagar por romper los vínculos con Moscú sea inasumible para la mayoría ellos, por muchos deseos que tengan de aproximarse a la UE.

El resultado es que en lugar de Ucrania unida, con un Gobierno de concentración nacional, y negociando con la UE y con Rusia los mejores términos posibles para el Acuerdo de Asociación, tenemos a día de hoy una Ucrania que ha perdido Crimea, con una revolución en las regiones surorientales y arruinada económicamente.

Eso sí, Bruselas ha logrado que las autoridades interinas firmen la parte política del acuerdo rechazado en noviembre. Se trata de una victoria pírrica, que puede satisfacer a los países bálticos y a Polonia o proporcionar un nuevo *Lebensraum* (espacio vital) a Alemania para sus exportaciones, pero que amenaza con destruir la incipiente recuperación de la zona euro por las sanciones que se están adoptando contra Rusia.

En lo relativo a los otros cinco participantes en la Asociación Oriental, en la Cumbre de Vilnius se consiguió la firma de los Acuerdos de Asociación con Moldavia y Georgia (que a cambio pierden toda esperanza de recuperar sus territorios secesionistas), pero también se verificó la definitiva orientación de Bielorrusia y Armenia hacia la unión aduanera con Rusia, y el desinterés de Azerbaiyán de firmar ese tipo de acuerdo, por querer centrarse exclusivamente en la cuestión de la energía.

Respecto a esa última cuestión, el presidente Putin ha enviado dos cartas a sus homólogos de la UE advirtiéndoles de los posibles problemas de suministro, en el caso de que Ucrania no salde su creciente deuda con Gazprom. A su vez, Bruselas pretende disminuir su dependencia del gas ruso, pero los 8 bcm que a través de España y el MEDGAZ pudiesen llegar a la UE desde Argelia son insignificantes si se comparan con los más de 100 bcm recibidos desde Rusia, y el suministro de gas natural licuado (LNG, en sus siglas en inglés), a pesar de ser más flexible, sería como mínimo un 40% más caro.

Conclusiones y perspectivas

El papel de la UE en el espacio postsoviético se ha visto perjudicado, en general, por la falta de coordinación de las actividades de la Comisión con las decididas por el Consejo. En particular, ha sido especialmente complejo encontrar un balance entre la gestión de crisis propia de la PESD/PCSD, que proporciona resultados a corto y medio plazo, con las medidas acometidas por la Comisión en el marco de la PEV o de la AO, cuyos beneficios son apreciables a más largo plazo.⁸³

⁸³ «El lanzamiento de una misión PESD (la opción "intervencionista") significaría el fallo de la política de vecindad, que está construida sobre los instrumentos tradicionales

Como primera conclusión, es necesario corregir esa falta de coherencia interna, ya que el principal valor de la UE radica, precisamente, en su capacidad de integrar toda una panoplia de instrumentos bajo un enfoque global de gestión de crisis, pudiendo intervenir en todas las fases de las mismas (diplomacia preventiva, imposición de la paz, reconstrucción, etc.). El Tratado de Lisboa y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior deberían ayudar a avanzar en ese camino.

En relación con la situación geopolítica del espacio postsoviético, y en particular de los conflictos congelados, cabe destacar que Rusia se vio obligada a intervenir en solitario en los mismos, dada la falta de capacidad o interés en la época de los restantes actores de la región euroasiática. Además, el objetivo principal fue el detener la violencia, por lo que Moscú priorizó el alcanzar acuerdos de alto el fuego, aunque fueran frágiles, y garantizó su cumplimiento mediante el despliegue de sus tropas.

El problema no radica en esa intervención inicial de Rusia, sino en el hecho de que los conflictos se perpetuaron, y que los múltiples intentos internacionales de mediación han fracasado. De ese modo, la presencia de las tropas de paz rusas en los territorios separatistas se ha convertido en una herramienta de presión, para limitar el acercamiento de Moldavia o Georgia hacia Occidente, y ha creado tensiones conforme la UE ha ido lanzando sus iniciativas en el vecindario oriental.

Las relaciones bilaterales entre la UE y Rusia son clave para lograr un vecindario común estable y próspero. Una actuación concertada de ambos actores daría lugar a un *juego de suma variable* en el que todos ganan; por el contrario, si no se logran armonizar las iniciativas de Bruselas y Moscú, se plantea un *juego de suma cero* en el que los países se ven obligados a elegir una esfera de influencia. A grandes rasgos, se puede afirmar que el primero de los escenarios sería el deseable, mientras que el segundo es en el que nos encontramos en la actualidad.

En el concepto de política exterior de 2013, Rusia abogaba por reforzar la asociación estratégica con Europa, una idea ya expresada por el propio Putin en 2012 al afirmar que Rusia es parte inalienable y orgánica de la «Gran Europa», que sus ciudadanos se sienten miembros de la civilización común europea, y que la Federación apoya la visión de un UE fuerte, como la promovida por Alemania y Francia, con la que poder constituir un espacio económico y humano común *de Lisboa a Vladivostok*.

del apoyo financiero, el libre comercio y el diálogo». Diedrichs, U. et al.: «The European Union as an Actor in Crisis Management: Actions, Aspirations, Ambiguities», en CFSP Forum, vol. 3, núm. 4, p. 10. Recuperado de: <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/Diedrichs_Herolf_Klein.pdf>. [Último acceso: 21 de mayo de 2014].

Del lado de la UE, la relación con Rusia también ha sido prioritaria desde la creación de la PESC: programa TACIS, Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1994, Estrategia Común de 1997, Espacios Comunes de 2003 y Hojas de Ruta de 2005. En esos documentos se explicita la responsabilidad compartida por la UE y Rusia en el mantenimiento de la seguridad y estabilidad, en especial en el vecindario común.

En general, se puede considerar el año 2003 como el cénit de la relación. En diciembre de ese año, la Estrategia europea de seguridad afirmaba que «Debemos seguir empeñándonos en el estrechamiento de nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra seguridad y prosperidad».⁸⁴ A partir de ese momento, y para explicar la degradación de la asociación estratégica hasta la situación actual, hay que considerar dos grupos de factores: los exógenos y los endógenos a la región.

En lo referente a los factores exógenos, destaca la influencia de las Revoluciones de Colores, impulsadas por EE. UU. en función de sus intereses particulares de alcance global, en ocasiones contraproducentes para la región que nos ocupa. El impacto en Rusia fue muy importante, como lo fue el de la continua expansión de la OTAN hacia sus fronteras, perpetuando las líneas divisorias y los distintos niveles de seguridad que Moscú buscaba evitar, la declaración unilateral de independencia de Kosovo en 2008 o los planes de despliegue de un escudo antimisiles en Europa.

En lo referente a los factores endógenos, la ampliación de la UE en 2004 dinamitó la cooperación con Rusia, dadas las diferencias de percepción entre los países de la Vieja Europa y los nuevos miembros orientales. Por otra parte, el diseño de la PEV fue inadecuado para el espacio postsoviético, en 2006 Polonia vetó las negociaciones de renovación del PCA, y en 2009 la nueva AO no tuvo en cuenta a Rusia y sus plataformas temáticas no se hicieron coincidir con los Espacios Comunes de 2003.

En septiembre de 2012, el subsecretario de Estado Philip Gordon (uno de los mayores especialistas estadounidenses en Eurasia), realizó unas declaraciones en las se sintetizan muchas de las claves de la actual crisis:

«Ni hemos pedido ni pediremos a Ucrania que elija entre oeste y este, entre Estados Unidos y Rusia. Esa es una falsa elección que ignora la geografía e historia de Ucrania. En su lugar, queremos una Ucrania fuerte y estable que logre su propio objetivo de integración en Europa y disfrute de unas relaciones más próximas con todos sus vecinos».

Precisamente esa decisión drástica fue la que Bruselas planteó a los participantes en la AO ante la Cumbre de Vilnius. El resultado ha sido la ruptura de Eurasia en dos bloques, y la reactivación de conflictos congelados allí dónde las diferentes etnias, comunidades nacionales o regiones no

⁸⁴ V. A secure Europe..., óp. cit., p. 13.

estén de acuerdo sobre el rumbo a seguir, como ocurre en el Transnistria o en el sureste de Ucrania. Tanto la UE como Rusia pierden con el enfrentamiento, pero con la diferencia de que Moscú puede reorientar su eje hacia el Asia-Pacífico, mientras que Bruselas tiene más dificultades para encontrar socios alternativos del peso estratégico de Rusia.

El escenario alternativo, aunque en la actualidad pertenezca al género de la política-ficción, sería que el proceso integrador liderado por Rusia en el espacio postsoviético, con la entrada en vigor de la Unión Euroasiática el 1 de enero de 2015, se hubiese armonizado en todo lo posible con el modelo de la UE, de modo que los países del vecindario común pudiesen beneficiarse de una relación no mutuamente excluyente con Bruselas y Moscú. Para ello, el objetivo prioritario de la PESC debería haber sido renovar el PCA con Rusia, en base a los Espacios Comunes y los planes de trabajo.

En el ámbito de la PCSD, se podría haber abierto a Rusia la integración en operaciones de interés común, estableciendo los mecanismos formales de cooperación; identificar las carencias de capacidades militares de la UE que podrían ser cubiertas por las Fuerzas Armadas rusas; o abrir a Moscú la participación en los «grupos de pioneros» de desarrollo de esas capacidades. Todo ese marco de cooperación se podría poner a prueba en la resolución de los *conflictos congelados*, así como en la proyección de estabilidad a zonas vecinas como las mencionadas del Oriente Próximo.

Por último, en el ámbito de la energía para la UE Rusia es clave como suministrador, pero también lo es para Rusia el mercado europeo de 500 millones de consumidores, lo que debería permitir formar una relación biunívoca, fortalecer las sinergias y establecer una cooperación estratégica a largo plazo. El objetivo sería el constituir un «espacio paneuropeo de la energía», con una red de infraestructuras integrada y funcional, mercados transparentes, eficientes y competitivos, que garantizase la seguridad energética y el alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la UE y Rusia.

ANEXO

Principales indicadores geopolíticos de Rusia y los países de la Asociación Oriental de la UE

	Rusia	Ucrania	Bielorrusia	Moldavia	Georgia	Armenia	Azerbaiyán
Extensión	16.377.742 km2	579.330 km2	207.600 km2	32.891 km2	69.700 km2	29.743 km2	86.600 km2
PIB	2.113.000 M\$	175.500 M\$	69.240 M\$	7.880 M\$	15.900 M\$	10.440 M\$	76.010 M\$
PIB per cápita	14.831 \$	3.692 \$	7.206 \$	2.200 \$	3.221 \$	3.411 \$	7.867 \$
% crecimiento PIB	1,3%	0,4%	2,1%	4%	2,5%	4,6%	3,5%
Población	142.470.000	44.291.000	9.608.058	3.583.000	4.935.880	3.060.631	9.686.210
% crecimiento de la población	-0,03%	-0,64%	-0,19%	-1,02%	-0,11%	-0,13%	0,99%
Principales grupos étnicos	Rusos (77,7%), tártaros (3,7%), ucranianos (1,7%)	Ucranianos (77,8%), rusos (17,3%)	Bielorrusos (83,7%), rusos (8,3%), polacos (3,1%)	Moldavos (78,2%), ucranianos (8,4%), rusos (5,8%), gauzes (4,4%)	Georgianos (83,8%), azeríes (6,5%), armenios (5,7%)	Armenios (98,1%)	Azeríes (91,6%), lezguines (2%), rusos (1,3%), armenios (1,3%)
Religiones	Ortodoxos (15-20%), musulmanes (10-15%)	Ortodoxos:- Patriarcado Kiev (50,4%), Patriarcado Moscú (26,1%), católicos uniatas (8%)	Ortodoxos (80%), restantes religiosas (20%)	Ortodoxos (98%), judíos (1,5%)	Ortodoxos (83,9%), musulmanes (9,9%)	Apostólica armenia (92,8%)	Musulmanes (93,4%), ortodoxos (4,8%)
Población bajo el umbral de la pobreza	11%	24,1%	27,1%	21,9%	9,2%	35,8%	6%
Índice GINI	42	28,2	27,2	38	46	30,9	33,7
Gasto militar. % del PIB	4,47%	2,77%	1,2%	0,3%	2,88%	3,92%	5,2%

¿Puede aplicarse la misma política exterior y de seguridad común de la UE en la lucha contra la piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea?

Carlos Cordón Scharfhausen

Capítulo quinto

Resumen

La primera parte analiza la situación de Somalia, el nacimiento de la piratería y sus causas, y cómo empieza a implicarse la UE en 2008 en la lucha contra la piratería, llegando a lanzar la primera operación naval Eunavfor Atalanta. En 2011 se aprueba la estrategia de la UE para el Cuerno de África (HoA, en sus siglas en inglés). Se analizan los resultados de la lucha contra la piratería entre 2006 y 2014, sus costes en 2012 y todas las iniciativas desarrolladas bajo el «paraguas» de la UE en el HoA.

La segunda parte analiza la situación de Nigeria, y el nacimiento y causas de la piratería, presentando las cifras de la piratería de 2003 a 2013 en el golfo de Guinea (GoG, en sus siglas en inglés). También se trata el terrorismo autóctono de Boko Haram, para luego presentar la gran diferencia cualitativa y cuantitativa entre ambas piraterías en el HoA y GoG.

La última parte trata de responder qué acciones puede aplicar la UE para mejorar la seguridad en el GoG, a la vista de su estrategia aprobada por el Consejo el 17 de marzo de 2014, y acaba con unas conclusiones, la más importante, que la piratería frente a las costas de Somalia difiere de la existente en el GoG, y que por tanto las respuestas aplicadas en la lucha contra la piratería somalí en el HoA no pueden ser las mismas en la lucha contra la piratería nigeriana y otros riesgos en el GoG. Conclusiones hacia el futuro.

Palabras clave

Somalia, lucha contra la piratería en el Cuerno de África, costes económicos, Atalanta, estrategia de la UE para el Cuerno de África, Nigeria, piratería en el golfo de Guinea, *bunkering*, MEND, Boko Haram, Ansaru, diferencias entre piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea, estrategia de la UE para el golfo de Guinea, ejercicios Flintlock y Obangame Express, conclusiones hacia el futuro.

Abstract

The first part analyses the situation in Somalia, the root causes of piracy, and how the EU started to be involved in 2008 in the fight against piracy, launching the first EU naval Operation, EUNAVFOR Atalanta. In 2011 the EU discussed and approved the Horn of Africa (HoA) Strategy. It analyses the results of combating piracy between 2006 and 2014, economic cost of Somali piracy in 2012, and gives an overview of actions carried out in the HoA under the EU umbrella.

The second part analyses the situation in Nigeria, the root causes of piracy in the Gulf of Guinea (GoG) and the number of piracy incidents from 2003 to 2013. Boko Haram's jihadist activity is also addressed. The piracy in the HoA and in GoG are contrasted, concluding that both remain qualitatively and quantitatively distinct.

The last part tries to answer the question: «what actions could the EU apply in order to improve the security situation in the GoG, in view of the EU Strategy on the GoG adopted by the Council on 17 March 2014. The main conclusion is that piracy off the Somali coast differs vastly from piracy in the GoG, so that the actions taken to combat piracy by the EU in the HoA cannot be the same to fight piracy and other security risks in the GoG. Looking ahead.

Key Words

Somalia, fight against piracy in the Horn of Africa (HoA), economic cost, EUNAVFOR Atalanta, EU Strategy on the HoA, Nigeria, piracy in the Gulf of Guinea (GoG), «bunkering», MEND, Boko Haram, Ansaru, differences between piracy in the HoA and the GoG, EU Strategy on the GoG, Flintlock, Obangame Express, looking ahead.

La lucha de la UE contra la piratería en el Cuerno de África

Situación en Somalia hasta 2009. Nacimiento de la piratería y sus causas

El Cuerno de África es un escenario geopolítico y económico de importancia capital desde la guerra fría. En el arranque de este siglo XXI la piratería en dicha zona empezó a alcanzar cotas preocupantes como amenaza a la seguridad del tráfico marítimo internacional, ya que se calcula que anualmente por esas aguas hay un tránsito de más de 30.000 buques mercantes, dedicados en su mayoría al transporte de materias primas entre Asia y Europa. Hay que tener en cuenta que por las aguas que rodean el Cuerno África pasan petroleros, portacontenedores con múltiples mercancías procedentes de Asia Central y oriental, así como mercantes de carga a granel (*bulkcarriers*) de minerales, y además es zona de pesquerías para flotas de muchos países asiáticos y europeos, incluidos los de bandera española.

Somalia alcanzó en 1960 la independencia de las administraciones coloniales establecidas en el siglo XIX por los italianos y por los británicos: Por aquel entonces era un país muy homogéneo, de unos nueve millones de habitantes, la inmensa mayoría analfabetos, ganaderos nómadas, que hablan la misma lengua, el somalí, eran todos musulmanes suníes moderados (sufíes), con una misma cultura, y pertenecían a un mismo grupo étnico, por lo que, en principio, parecía tener todo a favor para lograr la integración nacional y como Estado. Sin embargo, el elemento que marca la cohesión entre los somalíes es la pertenencia al clan, gobernados por los respectivos Consejos de ancianos. El pueblo somalí se divide en una decena de clanes (Darod, Hawiye...) que a su vez se dividen en numerosos subclanes (ver figura 1), con lo que en realidad solo existe cohesión a nivel local.

Además, la dinámica de confrontación de la guerra fría hizo que el país se llenase de armas procedentes de la URSS para los clanes que parecían más afines, lo que provocó que EE.UU. a su vez suministrase armas para apoyar a otros clanes rivales. Como resultado, prácticamente cualquier varón somalí disponía de armas, como símbolo de poder y para autodefensa, y los jefes de cada clan se convirtieron en señores de la guerra, «protectores», que ejercían su influencia y proporcionaban «seguridad» en un determinado ámbito territorial que controlaban, imponiendo «tasas e impuestos», y que además extorsionaban a los que no pertenecían a su propio clan.

¿Puede aplicarse la misma política de exterior y de...

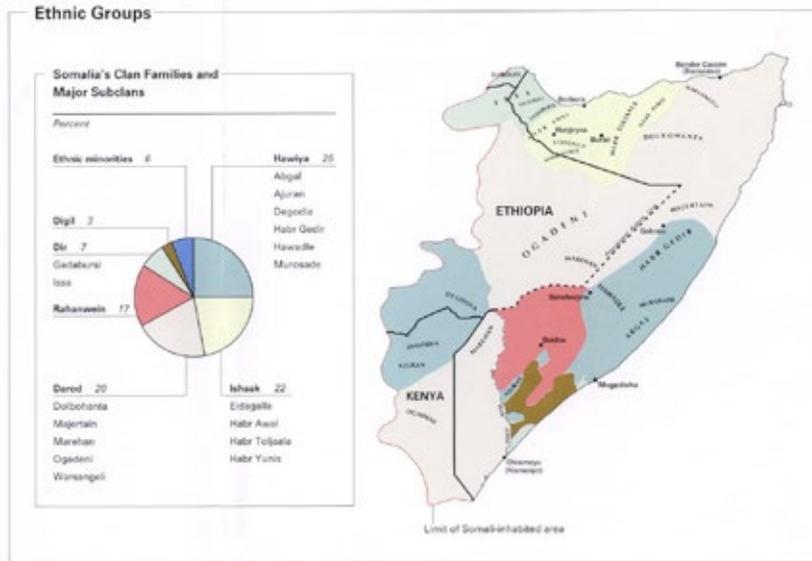


Figura 1. Grupos étnicos en el Cuerno de África. Clanes somalíes. Fuente: http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/somalia_ethnic_grps_2002.jpg

Mohamed Siad Barré gobernó la Administración central de Somalia tiránicamente y de forma despótica entre 1969 y 1991, año en el que fue derrocado por los jefes de los clanes, que empezaron a combatir entre ellos, por cualquier cosa que pudiera proporcionar ganancias económicas, provocando el caos y el colapso de la Administración central e incluso de las regionales, cometiendo todo tipo de atrocidades como robos, asaltos a mano armada, asesinatos, violaciones, venta de armas, narcotráfico, redes de inmigración ilegal hacia Yemen...

En las zonas del sur de Somalia y puertos, como el de Kismayo, donde había posibilidades de controlar y beneficiarse del comercio, como el de carbón vegetal, el azúcar o de la ganadería, el jefe de cada clan «administra» cualquier tipo de negocio lícito dentro de su territorio.

Ya no hay guerra fría, las potencias abandonan a su suerte a Somalia y el espacio somalí es ocupado por grupúsculos árabes wahabíes, suníes muy radicalizados, que empiezan a llenar el país de escuelas coránicas.

Ante la ausencia de cualquier ley o administración, la población somalí aceptó de muy buen gusto la aplicación de la *sharía* (la ley islámica), porque por fin veían detener a los ladrones y ajusticiar a los asesinos, y nació la Unión de Tribunales Islámicos, que al menos logró imponer un cierto orden y ley, aunque fuese localmente.

Otra consecuencia del desgobierno en Somalia fue que llevó a la independencia de facto de toda la parte norte y noreste de Somalia, y se creó una cierta Administración regional en Somalilandia (antigua zona de influen-

cia británica, frente al golfo de Adén y contigua a Yibuti) y en Puntlandia (en el propio Cuerno de África, zona que estuvo bajo influencia británica e italiana). La región de Galmudug, en el centro del país, también desarrolló una Administración y Policía propias (ver figura 2).



Figura 2. Control de las regiones autónomas de Somalia en 2012 Fuente: http://www.tothepointnews.com/images/stories/2012/somalia_map.png

Es a partir de 2005 cuando los piratas somalíes se hacen omnipresentes en las aguas del Cuerno de África. Esto es una consecuencia directa de más de dos décadas de desgobierno y de Estado fallido en Somalia, el país es sometido a una cruenta guerra civil entre clanes y entre islamistas moderados y radicales. Si a ello sumamos unas instituciones, las que sobreviven, muy débiles, una corrupción generalizada, capaz de lucrarse incluso con la ayuda humanitaria, y donde los señores de la guerra, de cada clan y facción, luchan encarnizadamente por el poder y el control de amplias zonas del territorio, no es de extrañar que la piratería se convirtiese en un lucrativo negocio para muchos somalíes que vivían en zonas áridas del norte (Puntlandia) y centro (región de Galmudug) de Somalia, donde la poca pesca y ganadería eran de mera subsistencia ante la falta de carreteras, medios de transporte y desarrollo comercial. De ahí las bases piratas en Eyl, Harardhere, Hoby...

Además, la ausencia total de cualquier tipo de Administración en el centro y norte de Somalia, en especial en sus costas frente al océano Índico, hizo que algunos pescadores, empobrecidos por la desaparición del comercio, e incluso algunos miembros de las antiguas fuerzas de guardacostas y de seguridad de Somalia, empezasen a formar parte de un complejo entramado de grupúsculos de crimen organizado para lucrarse con la piratería en el golfo de Adén y en océano Índico occidental.

Esto se produjo debido a que frente a las costas de Somalia existía una gran concentración de buques «accesibles» (francobordo relativamente bajo, como es el caso de los petroleros o los *bulkcarriers*), sin proteger, y la gran mayoría moviéndose de forma lenta, a velocidad «económica», o incluso parados, como los pesqueros al recoger las artes.

La piratería se constituye en un negocio de bajo coste material para los jefes de los clanes locales y de elevadísimos réditos económicos, y cuya «mano de obra», los piratas, son personas cuya vida transcurre en la más absoluta pobreza, adormecida por el consumo de *khat*¹ y sin expectativas de futuro, dispuestos a asumir los mayores riesgos, incluso el de perder la vida, con tal de salir de su extrema miseria.

El desgobierno en las costas somalíes contribuyó a la impunidad de los jefes piratas para establecer sus bases y fondeaderos en la parte central y norte, donde retener a sus presas durante tiempos muy prolongados, incluso años, mientras se negociaban los rescates de los miembros de las tripulaciones, si eran occidentales, y los correspondientes a la de las cargas o buques secuestrados si los consideraban valiosos, como es el caso de buques de carga general o petroleros.

Los yates eran capturados solo para pedir el rescate de sus tripulantes, y los pesqueros, balleneros y buques menores, como los tradicionales *dhow*s (ver fotografía 1), pasaban a engrosar la lista de buques nodriza que les permitieran operar a grandes distancias de las costas somalíes, incluso durante la época de los monzones.

En 2006 se crea el Consejo (*Shura*) Supremo de las Cortes Islámicas (SCIC en sus siglas en inglés) donde estaban representados prácticamente todos los clanes y subclanes somalíes más importantes, logrando un breve intervalo de seis meses de paz y orden en toda Somalia, aplicando la *sharía*. En ese periodo tuvo lugar el menor número de ataques piratas de

¹ Planta que contiene de forma natural anfetamina, y por tanto está considerada como droga por la mayor parte de los Estados miembros de la UE, no así por el Reino Unido, la propia Somalia y muchos de sus países vecinos como Kenia o Djibuti. El tráfico de *khat* es la fuente principal de ingresos para muchos jefes de clan.



Fotografía 1: Dhow con piratas somalíes y remolcando un esquife. Fuente: <http://c-level.us.com/ms-skiff.jpg>

toda la década, porque la *Shura* había declarado que la piratería era contraria a la *sharí*a e incluso las milicias de la Unión de las Cortes Islámicas atacaron y desmantelaron las bases piratas en Hobyo porque interferían el comercio marítimo regional que empleaba los *dhow*s.

Etiopía, con una población mayoritaria cristiana copta,² pero con una minoría musulmana suní y con problemas territoriales en la zona fronteriza del Ogadén, invadió Somalia ese año 2006, con apoyo militar de EE.UU., preocupados por, a sus ojos, la deriva islamista del SCIC, que pudiera ser tomada como modelo por los suníes etíopes o la exportación del islamismo radical fuera de Somalia, pero lo único que consiguió el Gobierno etíope fue avivar el odio de la población somalí contra Occidente y contra los propios etíopes, y se llegó a una rebelión de casi todo el pueblo somalí (formando la ARS, Alianza para la Reliberación de Somalia), y de cuyos elementos más radicales se formó Al Shabab. Con apoyo de la comunidad internacional, y el militar de Etiopía, se crea el Gobierno de transición federal (TFG) para Somalia sobre la base de algunos jefes de clanes y sus milicias armadas, que apenas son capaces de controlar algunos barrios y parte del puerto de Mogadiscio. El SCIC se desintegra en varias facciones más o menos islamistas como la citada ARS, Hizbul Islam, Islamic Front of Somalia (JIS), Ras Kamboni Brigade, y los más radicales se pasan a engrosar las filas de Al Shabab que combate fieramente en Mogadiscio contra los etíopes.

² El término copto se aplica a los egipcios que profesan algún tipo de fe cristiana.

La Unión Africana, con el apoyo de la ONU (Resolución 1744 del CSNU de 20 febrero 2007), EE.UU., la UE, Emiratos Árabes Unidos..., crea la misión —fuerza militar de imposición de la paz— en Somalia, denominada AMISOM (*African Union Mission in Somalia*), con unas fuerzas iniciales de 3.400 hombres, el grueso y mando de las cuales es de Uganda y un pequeño contingente de Burundi. Esto permitió que las fuerzas etíopes se retirasen de Mogadiscio en enero de 2009, aunque manteniéndose dentro de parte del territorio de Somalia, próximo a su frontera.

Por otro lado, la anarquía continuaba en Somalia con el TFG, que no lograba recuperar territorio a Al Sahab, ni siquiera en el propio Mogadiscio, en gran parte en manos de los clanes y las milicias islamistas radicales, a las que se enfrentaban las escasas y desorganizadas fuerzas del TFG somalí. En estas circunstancias se impedía o dificultaba la llegada de la ayuda humanitaria, en especial la del Programa Mundial de Alimentos (PMA o, en sus siglas en inglés, WFP), a todo el centro y sur de Somalia.

Además, a las hambrunas y horrores derivados de la guerra civil entre clanes en Somalia hay que sumar las recurrentes hambrunas y toda clase epidemias y enfermedades como consecuencia de pertinaces épocas de sequías, muchas de ellas seguidas de esporádicas inundaciones torrenciales que convierten los torrentes secos en impetuosos ríos de lodo que lo arrasan todo en cuestión de horas.

Implicación de la UE en el Cuerno de África y en Somalia. Periodo de 2008 a 2011

No es de extrañar que en septiembre de 2008, ante el alarmante aumento de piratería en el Cuerno de África, las cifras del número de buques secuestrados, alguno de ellos de bandera o armador europeo,³ y el caso muy relevante de la captura por los piratas del mercante *Faina* en junio que transportaba 33 carros de combate T-72 rusos para Kenia, la correspondiente elevación de las primas de los seguros marítimos de los buques que transitaban por el golfo de Adén y frente a las costas de Somalia, y la degradación sin límites de la situación de seguridad y humanitaria en Somalia, la Resolución 1816 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas urge a la comunidad internacional a tomar medidas contra la piratería.

La UE decide crear EUNAVCO, como acción de la política europea de seguridad y defensa (PESD). EUNAVCO, Célula de Coordinación «Naval» de la UE, fue creada para el intercambio de información marítima sobre la piratería en el Cuerno de África con un gran número de organismos y

³ El detonante de la implicación de la UE en la lucha contra la piratería, a instancias de España y con el apoyo de Francia, fue el secuestro del pesquero *Playa de Bakio*.

organizaciones internacionales, tales como la Organización Marítima Internacional (OMI, o en sus siglas en inglés IMO), el Bureau Marítimo Internacional (IMB, en sus siglas en inglés), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP o, en sus siglas en inglés, DPKO) y el PMA de la ONU, y los recientemente creados como el SAGMAS⁴ y el Comité para la Seguridad Marítima (MarSec).

Al frente de EUNAVCO fue nombrado por el Consejo de la UE el capitán de navío español Andrés Breijo, quien a pesar de contar con un equipo mínimo de colaboradores,⁵ dotó a la célula de la UE de gran visibilidad y eficacia, hasta la transferencia de sus cometidos de coordinación al activarse el Cuartel General Operacional (OHQ) de Northwood en diciembre de ese año 2008, como OHQ de la recién lanzada operación Eunavfor Atalanta, la primera operación militar naval de la UE, gracias al impulso de Francia (en ese momento presidencia semestral rotaria del Consejo) y de España, que pusieron el núcleo central de escoltas y aviones de patrulla marítima⁶ imprescindibles para lograr la operatividad real en un escenario tan alejado y tan extenso.

Esta iniciativa naval de la UE promovió la implicación activa de otras potencias navales como EE.UU. (liderando y formando su V Flota el núcleo de las Fuerzas Navales internacionales TF 150 de lucha contra el terrorismo y de la TF 151 de lucha contra la piratería), Rusia, China, India e incluso el propio Reino Unido (UKMTO) actuando de modo autónomo, buscando posicionarse en este escenario por el que bascula la geoconomía mundial. La propia OTAN también decidió implicarse por medio de la operación Ocean Shield, con lo que se llega a alcanzar la mayor presencia naval de la historia en el océano Índico.

Sin embargo, desde el principio de la operación Atalanta, a comienzos del 2009, la UE sabía que la operación militar solo atacaba los síntomas de la piratería, pero no alcanzaba a la raíz del problema, que como ha quedado indicado anteriormente, era el desgobierno y la anarquía en Somalia, a pesar de que la resolución del CSNU autorizaba a luchar contra la piratería somalí en sus aguas territoriales e incluso en la costa. Por tanto el objetivo final se fija en conseguir la consolidación de su Gobierno de transición federal (TFG) que llevase la paz a Somalia, su reconciliación, reconstrucción y progresiva reunificación del país, la creación de instituciones y de una Administración libre de la lacra de la corrupción, que pudiese tener un control de su propio territorio.

No hay desarrollo sin seguridad, y por eso la UE decide aplicar el «enfoque global» (*Comprehensive Approach*) de su PESD a la lucha contra la pi-

⁴ Stakeholder Advisory Group on Maritime Security.

⁵ Un capitán de fragata francés y un capitán de corbeta chipriota.

⁶ España ya tenía desplegado al destacamento Orión operando bajo mando nacional y pasó a operar en el marco de Atalanta.

ratería, un asunto complejo que requiere emplear instrumentos políticos, esfuerzos diplomáticos, acciones militares, de seguridad, en el ámbito legal, ayuda al desarrollo, asistencia humanitaria y una gran coordinación internacional como única forma efectiva de atajar, a la vez, los síntomas y las causas profundas del problema, y muy especialmente en el marco de la ONU impulsando y adoptando las resoluciones de su Consejo de Seguridad sobre la piratería en Somalia.

En 2009 se crea el Grupo de Contacto sobre la Piratería frente a las Costas de Somalia (CGPCS) como un mecanismo de cooperación internacional que sirve como punto de contacto entre los Estados afectados y los contribuyentes, organizaciones internacionales, grupos industriales o económicos afectados, en todos los aspectos relevantes para combatir la piratería. La UE y sus Estados miembros participan activamente en las sesiones plenarias y grupos de trabajo del CGPCS: para la coordinación militar y de desarrollo de capacidades regionales, aspectos legales, medidas de autoprotección, política de difusión pública e investigación de los flujos financieros. Durante este año 2014 la UE ostenta la Presidencia del Grupo de Contacto, ejercida por el secretario general adjunto del Servicio de Acción Exterior Europeo (EEAS) Macej Popowski.

El mismo año de 2009 se firma el *Djibuti Code of Conduct*, bajo los auspicios de la IMO, y en 2010 en islas Mauricio la estrategia regional y plan de acción para la región África del sur y oriental y océano Índico, como forma de asegurar que las acciones de la UE sean propiedad de los Estados de la región.

En dicho año 2010, con fondos de los Emiratos Árabes Unidos, se crea la Fuerza de Policía Marítima de Puntlandia (PMPF), y con fondos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD o, en sus siglas en inglés, UNODC)⁷ se construye una nueva cárcel.

El marco estratégico de la UE para el Cuerno de África

Fue adoptado por el Consejo de Ministros de la UE el 14 de noviembre de 2011. En palabras de la propia alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad y también vicepresidenta de la Comisión (HR/VP), Ashton:⁸ «El deseo de la UE es, en primer lugar conseguir apoyar a los pueblos de Somalia y de la región, reconociendo que mucha gente está sufriendo de una hambruna terrible; el apoyo al WFP y continuar con la “misión” [sic] Atalanta, que permite escoltar los buques de transporte contratados por el WFP para asegurar que los alimentos realmente

⁷ United Nations Office on Drugs and Crime.

⁸ COMM-SPP-HRVP-ASHTON@ec.europa.eu A 455/11 Remarks by HR Catherine Ashton following the Foreign Affairs Council, 14 de noviembre de 2011.

llegan, a la vez que se lucha contra la piratería en la región; ayudar para apoyar el tráfico marítimo en la región; pero será la construcción de la paz en tierra y la ayuda al desarrollo de la economía lo que proporcionará la mejor manera de afrontar la piratería, y trabajando colaborativamente con diferentes países de la región».⁹

Como se ha indicado anteriormente, la implicación de la UE en el Cuerno de África está determinada por la importancia geoestratégica de la región, relación, de muchos años, con varios países de la zona, su implicación en la lucha contra la piratería desde el 2008, el deseo de la UE de ayudar a los pueblos a salir de la pobreza y a tener un crecimiento económico sostenible, y también a la necesidad para la UE de proteger a sus propios ciudadanos de amenazas a la seguridad.

El marco estratégico de la UE para el Cuerno de África pretende guiar la implicación «multisectorial» (con enfoque global) de la UE en la región, trabajando con socios de la propia área, en particular con la UA, y con otros socios internacionales claves (sobre todo EE.UU., pero sin nombrarlo). Define cinco prioridades para la acción de la UE: construcción de estructuras políticas robustas y responsables, contribuir a la prevención y resolución de conflictos, mitigar las amenazas a la seguridad que emanan de la región, promover el crecimiento económico y apoyar la cooperación económica regional.

Un ejemplo de este enfoque regional que alienta la UE puede verse en noviembre de 2011,¹⁰ cuando se inauguró una nueva base naval en Seychelles, cuyo objetivo principal era incrementar la eficacia de la lucha contra la piratería, que estaba afectando gravemente al turismo y a la industria de la pesca de las islas. La construcción de la nueva base naval había sido financiada enteramente (15 millones de dólares) por los Emiratos Árabes Unidos (UAE), cuyo jeque Califa bin Zayed había, además, donado cinco de los siete buques guardacostas de Seychelles. Unos meses antes, en agosto de 2011, las fuerzas de seguridad del TFG, parte de ellas adiestradas por la UE (EUTM Somalia) en Uganda, y de AMISOM¹¹ fueron capaces de recuperar los barrios de Mogadiscio que estaban bajo el control de Al Shabab, pero que mantenía su capacidad para llevar a cabo ataques terroristas en Mogadiscio.

Para coordinar todos estos esfuerzos, los propios de la UE y los regionales, la UE nombró como representante especial para el Cuerno de África a Alexander Rondos desde el 1 de enero de 2012.

⁹ En el siguiente párrafo hace una mención expresa a «India, Kenia, Tanzania, Mauricio, Seychelles and so on».

¹⁰ Europe Diplomacy & Defence (EDD), Bruxelles: The Agence Europe Bulletin on CSDP and NATO núm. 465, 22 de noviembre de 2011.

¹¹ Gracias al aumento gradual de las aportaciones de militares y policías que en 2013 alcanzaron los 17.270 efectivos en AMISOM: 6.230 Uganda, 5.430 Burundi, 4.650 Kenia y 960 de Yibuti.

Por las presiones de cambio de las naciones donantes y de la ONU, de la UE y también de EE.UU., el mandato del TFG, acusado ininterrumpidamente de corrupción desde su creación en 2007, y cuyo mandato había sido prorrogado por un año en 2011, finalmente expiró en agosto de 2012, dando paso al primer Gobierno federal de Somalia (FGS) y tuvo lugar la ratificación de la nueva constitución provisional por la recién creada Asamblea Constituyente, que había sido elegida por un Consejo (*Shura*) de Ancianos procedentes de los distintos clanes.

Kenia, que había invadido el sur de Somalia a finales de 2011, apoyada por la milicia pro TFG del clan Ras Kamboni, dirigida por el señor de la guerra Ahmed «Madobe», logró desalojar en septiembre de 2012 a Al Shabab del importante (por el negocio del carbón vegetal y del azúcar) puerto de Kismayo, haciéndose cargo Madobe a partir de entonces del gobierno local. A mediados de 2013, el Consejo de Ancianos del clan Ras Kamboni, eligió a Madobe como presidente de Jubaland, región autodeclarada como «semiautónoma», apoyada por Kenia, y que comprende las regiones fronterizas con Kenia de Juba Baja, Juba Media y Gedo y es reconocida por la importante organización regional africana IGAD (*Inter-Governmental Authority on Development*), lo que coloca al Gobierno federal de Somalia (FGS) en una situación muy incómoda, pues de facto su control o gobierno ahora se extiende a una parte mínima de Somalia, al descontar las regiones autónomas de Somalilandia, Puntlandia, Galmudug, y Jubaland, que cada una cuenta con sus propias milicias e incluso servicios de inteligencia.

Resultados de la lucha contra la piratería en el Cuerno de África de 2006 a 2014

Según los datos proporcionados por el IMB (*International Maritime Bureau*), el número de incidentes de piratería frente a las costas de Somalia y en el golfo de Adén fueron: 20 en 2006, 44 en 2007, 111 en 2008, 194 en 2009, 192 en 2010, un máximo de 237 en 2011, con una fuerte caída a 75 incidentes en 2012, y el menor número de incidentes en todo el periodo analizado con trece incidentes en 2013, sin que los piratas consiguiesen secuestrar ni un solo buque en dicho año 2013. En el primer trimestre de 2014 solo se produjeron cinco incidentes.

Más recientemente, el pasado 17 de abril, un petrolero fue atacado a la entrada del golfo de Adén, pero los piratas suspendieron el ataque y se alejaron cuando fueron amenazados por el equipo de seguridad privada embarcado en el buque.¹²

Estos buenos resultados de la lucha contra la piratería son una consecuencia de la progresiva implementación y consolidación de medidas

¹² ED&D núm. 696, 29 April 2014 p. 2.

promovidas por la comunidad internacional, empezando por el intercambio de información, sobre todo en las reuniones SHADE,¹³ coordinación (EUNAVCO), establecimiento de un Corredor Internacional de Tránsito (ITRC) por el golfo de Adén, la creación de tres fuerzas navales internacionales contra la piratería (Eunavfor Atalanta, OTAN Ocean Shield, y la TF-151 liderada por la V Flota de los EE.UU.), encausamiento y entrega de piratas en los países de la zona (Puntlandia, Kenia, Seychelles, Tanzania...) o en los países de pabellón buques atacados (EE.UU., España...).

Además también se contribuye al éxito por la implementación en los buques que navegan por la zona de una serie de protocolos y medidas preventivas denominadas BMP (*Best Management Practices*), como por ejemplo aumento de la velocidad de tránsito, creación de compartimentos de refugio (ciudadelas), mangueras con agua a presión, concertinas alrededor de la borda, etc., embarque de equipos militares de protección denominados VPD (*Vessel Protection Detachment*) en buques fletados por PMA o AMISOM (*African Union Mission to Somalia*), pero sobre todo la iniciativa española, muy criticada al principio por muchas naciones y el propio IMB, de embarcar equipos de seguridad privados armados (con armas «militares») de la nación que arbola el pabellón, práctica que al final ha sido adoptada por casi todas las naciones, ante una estadística apabullante: ningún buque con equipos PCASP¹⁴ de seguridad privados embarcados ha sido asaltado por piratas, lo que ha llevado recientemente a la propia OMI a desarrollar una guía para armadores y compañías marítimas, así como recomendaciones para los Estados en cuanto al uso de dichos equipos de seguridad privada.

Costes de la lucha contra la piratería en el Cuerno de África en 2012

Existe una organización denominada *Oceans Beyond Piracy*¹⁵ que produce un informe anual muy interesante de los costes de la piratería marítima a la economía global. Sus informes son la referencia para prestigiosas empresas de información e inteligencia cuando abordan el tema de los costes de la piratería, como por ejemplo la empresa IHS (Information Handling Services)¹⁶ en sus *Janes's Intelligence Review*.

El informe de los costes económicos de la piratería somalí en 2012,¹⁷ examina su variación con respecto al año precedente, 2011, con una caí-

¹³ ED&D núm. 696, Shared Awareness and Deconfliction (SHADE) meetings, 29 April 2014 p. 2.

¹⁴ Privately Contracted Armed Security Personnel.

¹⁵ V., el portal web: <www.oceansbeyondpiracy.org>.

¹⁶ V., el portal web: <www.ihs.com>.

¹⁷ V., el portal web: <www.oceansbeyondpiracy.org/publications/economic-cost-piracy-2012>.

da del 12,6% al pasar de 7.000 millones de dólares en 2011 a unos 6.000 millones en 2012, con el siguiente desglose por conceptos de mayor a menor importancia en el coste durante 2012:

- 1) *Equipamiento de seguridad y guardias armados privados*: 29% del total, cerca de 2.000 millones de dólares, con un incremento muy importante con respecto a 2011, debido a la mayor aceptación del uso de guardias armados privados (PCASP).
- 2) *Costes asociados al incremento de la velocidad de los buques para prevenir los ataques piratas*: 27% del total, unos 1.530 millones de dólares, con una bajada del 43% con respecto a 2011, debido a una menor observancia de la recomendación por la percepción de la disminución del riesgo de la piratería somalí en 2012 con respecto a 2011.
- 3) *Coste de las operaciones militares*: 19% del total, con un coste de 1.090 millones de dólares (en 2011 habían sido 1.270 millones) incluyendo los costes de operación de aviones de patrulla marítima, UAV, VPD..., e incluso los costes administrativos de los cuarteles generales, medios de mando y control y gastos de las reuniones SHADE.
- 4) *Costes de las primas de los seguros asociados a la piratería*: 10% del total, por un valor de unos 551 millones de dólares, con una caída del 13% con respecto a 2011, por disminuir las primas a los buques que embarcan a equipos de seguridad privada (PCASP) que incrementaron su presencia en 2012.
- 5) *Pago de costes «laborales»*: tales como pluses, por navegar por aguas de alto riesgo, y en caso de captura por los piratas, la compañía sigue abonando los salarios de los cautivos; alcanzan el 8% del total de los costes, y en 2012 se pagaron 472 millones de dólares.
- 6) *Re-routing para evitar las zonas de alto riesgo*: las derrotas de los buques se modifican para evitar dichas zonas o acomodarlas a corredores más vigilados y protegidos como el IRTC. Han supuesto en 2012 el 5% del gasto total con un gasto en este apartado cifrado en 290 millones de dólares, con una caída superior al 50% con respecto a 2011, observándose que en 2012 solo los buques considerados como muy vulnerables y valiosos (petroleros y *bulk carriers*) veían alteradas sus derrotas y hacían *re-routing*.
- 7) *Costes por pagos de rescates, negociadores, abogados, consultorías, y reparación de daños producidos al buque durante su cautiverio*: no alcanzan el 1% del total. En particular los pagos por rescates fueron de solo 32 millones de dólares con una caída del 80% con respecto a 2011, que se atribuye precisamente a los pocos buques capturados y liberados en 2012. El coste total de este apartado fue de 63,5 millones de dólares.

- 8) *Gastos financiación organizaciones contra la piratería* (incluyen desde agencias de la ONU a diversas ONG): 24 millones de dólares en 2012.
- 9) En último lugar, *los gastos asociados a los tribunales que juzgan los casos de piratería y a la ejecución de las sentencias en prisión*: unos 15 millones de dólares en 2012.

Tendencias y prospectiva de los costes de la lucha contra la piratería en el Cuerno de África.

Como resumen de los costes de la lucha contra la piratería en 2012 comparados con los de 2011, aunque por un lado hay una parte muy positiva por la reducción interanual en los costes, superior al 12%, la realidad es que la disminución tan acusada de incidentes de piratería en el Cuerno de África en 2012, hace que el coste «por incidente» se haya disparado a tres veces superior al coste por incidente en 2011, por lo que probablemente a corto y medio plazo se producirá una bajada de las medidas de seguridad, para seguir reduciendo costes, al ser la percepción del riesgo menor, lo que podría suponer un rebrote de la piratería, pues es imposible su total erradicación, y como siempre habrá buques navegando, siempre existirá la posibilidad de que reaparezca en zonas deprimidas y sin administración o control, como es el caso de Somalia. Desgraciadamente, habrá que esperar a que haya de nuevo un secuestro en las aguas de Cuerno de África para volver a levantar la guardia.

Las acciones de la UE en su lucha contra la piratería en el Cuerno de África¹⁸

A continuación se repasan de modo general todas las acciones e iniciativas principales bajo el paraguas de la UE, sin relacionar las contribuciones directas o posibles iniciativas de los Estados miembros de la UE, fuera de dicho «paraguas» de la Unión.

1) Contención y lucha contra la piratería: operación Eunavfor Atalanta

Como se indicó, su lanzamiento fue en diciembre de 2008, con los siguientes cometidos principales:

- Protección y escolta de los buques del PMA que transportan alimentos y ayuda a las personas desplazadas en Somalia y la protección de los buques fletados por AMISOM;
- disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y asaltos armados frente a las costas de Somalia;

¹⁸ Factsheet 131223/03. The EU fight against piracy in the Horn of Africa. Bruselas, 23 de diciembre de 2013. Recuperado de: <www.eeas.europa.eu>.

- la protección de tráfico marítimo vulnerable¹⁹ frente a la costa somalí, caso por caso;
- monitorización de actividades pesqueras frente a las costas de Somalia.²⁰

Los costes comunes suponen unos ocho millones de euros, sin contar con la aportación, voluntaria, de los Estados miembros en buques de guerra (entre cuatro siete) y aviones de patrulla marítima (tres o cuatro) y sus costes asociados, desplegados al sur del mar Rojo, golfo de Adén, océano Índico occidental, incluidas las Seychelles, en un área equivalente el de toda la UE.

Por poner un ejemplo, solo en el citado año de 2012 la participación en Atalanta le costó a España unos noventa millones de euros.

El Cuartel General de la Operación (OHQ) está en Northwood, y solo Francia y España contribuyen regularmente con escoltas y aviones de patrulla marítima. Desde su lanzamiento, el éxito en la protección de los buques fletados por PMA y AMISOM ha sido del 100%. Hasta la fecha, 149 somalíes sospechosos de piratería han sido arrestados y transferidos para su enjuiciamiento. En 2013, cuatro grupos de acción de piratas somalíes fueron desmantelados, por Atalanta.

2) Cooperación judicial internacional para acabar con la impunidad

La UE ha firmado acuerdos de transferencia de sospechosos de piratería con Seychelles en 2009, islas Mauricio en 2011, y se firmó el pasado 10 de marzo de 2014 otro con Tanzania.

Al principio de 2009 efectuó algunas transferencias a Kenia, pero estos países no están preparados para afrontar la complejidad y carga de trabajo que supone la transferencia de sospechosos de piratería, por lo que en mayo de 2009 se lanzó un programa conjunto entre la UE y la ONUDD de apoyo al sistema judicial de Kenia por dos años por un valor de 3,6 millones de euros, pero al final no se consiguió firmar el acuerdo con Kenia, y actualmente las entregas se hacen caso por caso.

Seychelles y Mauricio recibieron un programa de ayuda por valor de 780.000 euros y 1,08 millones respectivamente. La UE y sus Estados miembros son los mayores contribuyentes a los programas contra la piratería de ONUDD.

¹⁹ Varios Estados miembros se opusieron a que se mencionara expresamente a los pesqueros.

²⁰ Para contentar a los que daban como excusa de la existencia de la piratería que se habían «esquilado» todos los caladeros somalíes por buques pesqueros extranjeros, lo que era cierto para los países del Índico, como Yemen, Irán o Pakistán, pero no era el caso de los pesqueros de la UE que faenaban mucho más lejos de las 200 millas de la costa, a pesar de no tener declarada Somalia zona económica exclusiva.

Acabar con la impunidad de los piratas, y por tanto que puedan ser detenidos y encausados, es un componente clave de la lucha contra la piratería. Sobre unos 1.200 sospechosos están siendo actualmente encausados en veintiún países, incluyendo Estados miembros de la UE, como España, que incluyó en su código penal el delito de piratería, pero también es cierto que se ha tenido que liberar a un 90% de los piratas que se han llegado a detener, alguno de ellos en varias ocasiones, por no poder ser encausados por no aceptarlos ningún país.

Además la UE está activamente apoyando el establecimiento de un mecanismo de cooperación de la investigación criminal contra los instigadores, flujos financieros, etc., con una colaboración muy estrecha entre Europol e Interpol, quienes reciben información relevante directamente Eunavfor Atalanta.

3) Construcción de capacidades marítimas regionales

En julio de 2012 la UE lanzó una nueva misión CSDP (Common Security and Defence Policy) «civil», pero con apoyo de expertos militares, EUCAP Nestor, con el objetivo inicial de aumentar las capacidades marítimas de cuatro países de la región: Yibuti (Cuartel General de la misión), Kenia, Seychelles, y Somalia (el desarrollo de una Fuerza Costera Policial en las regiones de Puntlandia y Somalilandia). La intención es extender el apoyo de EUCAP Nestor a Tanzania cuando sea posible.

Además se pusieron en marcha otros programas complementarios con fondos de la UE como el programa de Rutas Marítimas Críticas, el programa MARSIC que apoyo a la seguridad Marítima en la región por medio de aumentar la Información que se comparte y las capacidades de adiestramiento. Está dotado con 6 millones de euros, e incluye la asistencia para establecer un centro regional de adiestramiento para asuntos marítimos en Yibuti y un centro de intercambio de información regional marítima en Sana'a (Yemen).

Otro proyecto, dotado con 37 millones de euros es el programa MASE (Maritime Security) para desarrollar una estrategia para afrontar la piratería en tierra en Somalia: aumentando las capacidades judiciales para arrestar, transferir, detener y enjuiciar sospechosos de piratería; mejorar las capacidades nacionales y regionales en funciones de seguridad marítima, incluyendo la vigilancia y los guardacostas.

Por último varios programas están diseñados contra la pesca ilegal o sin regular en el océano Índico, como el financiado por la Comisión Europea con 10 millones de euros para el plan de vigilancia regional de pesquerías en el suroeste del océano Índico, para contribuir a la conservación de los atunes, o el programa de 21 millones de euros actualmente en curso denominado SmartFish para lograr una industria pesquera somalí sostenible.

4) Estrategia de salida: Estabilización de Somalia por medio de la ayuda política, de seguridad y desarrollo. Coordinación de la acción de la UE

La UE está convencida que solamente a través del establecimiento de la ley y el desarrollo económico en Somalia se puede erradicar el crimen organizado, y su compromiso para ayudar a superar la crisis en Somalia es duradero, cubriendo los aspectos políticos, de seguridad, desarrollo y humanitarios.

Desde 2008 la UE se ha convertido en el mayor donante de Somalia, aportando cerca de 500 millones de euros para gobernanza, seguridad y crecimiento económico. Una parte de estos fondos se ha dirigido a apoyar la industria pesquera y ayudar a las comunidades costeras, y así afrontar las causas profundas de la piratería.

Muy importante también es la ayuda que la UE presta al desarrollo de capacidades de seguridad somalíes, de forma que el Gobierno federal ejerza sus responsabilidades proporcionando seguridad a la población. La UE adiestra y paga a los policías somalíes, y desde 2007 ha prestado un apoyo financiero muy importante a la misión de mantenimiento de la paz de la UA en Somalia (AMISOM) con más de 420 millones de euros.

Desde principios de 2010, durante la presidencia española del Consejo de la UE, se lanzó la misión militar CSDP de adiestramiento (EUTM) de las fuerzas de seguridad de Somalia, y fueron España la nación marco y el coronel Ricardo González Elúl su primer comandante; se llevó a cabo el adiestramiento de más de 3.200 soldados y algunos oficiales somalíes en Uganda, y al mejorar la condiciones de seguridad en Mogadiscio, a principio de 2014 se trasladó el cuartel general de la misión de Kampala a Mogadiscio.

Toda estas acciones de la UE en apoyo a Somalia son coordinadas por medio del dialogo continuo con el Gobierno federal y otras Administraciones de Somalia como forma más eficaz de erradicar y luchar contra la piratería en el Cuerno de África.

Entre los instrumentos activados²¹ a raíz de la intervención de la UE en el Cuerno de África está el EU Operations Centre for CSDP missions and operation in the Horn of Africa (EU OPCEN, situado en el Estado Mayor Militar de la UE, EUMS), para dar respuesta a la necesidad de mejora de la coordinación entre la operación y las dos misiones CSDP activadas en la zona (Eunavfor Atalanta, EUTM Somalia y EUCAP Nestor), y en el contexto del «Strategic Framework for the HoA».²²

²¹ Council Decision 2012/173/CFSP on the activation of the EU Operations for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa. 23 de marzo de 2012.

²² Council Conclusions on the Horn of Africa (3124th FOREIGN AFFAIRS Council meeting). Bruselas, 14 de noviembre de 2011.

El capitán de navío Francisco Cornago asumió la Jefatura del EU OPCEN el 23 de marzo de 2014, y otros tres oficiales españoles están comisionados en el EU OPCEN, entre los que destaca el capitán de Fragata Parente, como oficial de Acción de Atalanta, y el comandante (ET) Caselles como jefe de la Célula de Apoyo.

Los cometidos del EU OPCEN incluyen apoyo al planeamiento, facilitar la coordinación entre las misiones y la operación, mejorar la sinergia entre ellas y facilitar la interacción con las estructuras de Bruselas. Desde su activación, el centro ha ganado progresivamente peso entre las instituciones de la UE, que reconocen su creciente papel en beneficio del esfuerzo integral de la UE en el Cuerno de África. En este sentido destaca como muy valioso el establecimiento de un oficial de enlace del OPCEN en la División de Cooperación y Desarrollo de la Comisión Europea (DG DEVCO), división que mantiene importantes proyectos en el Cuerno de África, entre los que destaca en proyecto MASE (Maritime Security). El valor añadido que ofrece este enlace supone un importante hito en la cooperación civil-militar en la acción exterior de la UE.

Otro de los desarrollos capaz de dar valor añadido y generar mayor sinergia en la acción integrada es el portal web SCOPE HoA (*EU Synergies and Coordination Portal*),²³ que el OPCEN ha desarrollado y ha puesto a disposición de los actores implicados en la región para el conocimiento de la acción global de la UE.

En el ámbito nacional, la coordinación se lleva a través del Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM), situado en Cartagena, y que depende del almirante de Acción Marítima, y proporciona al comandante del Mando de Operaciones (CMOPS) y al OHQ de la operación Atalanta en Northwood, información sobre el tráfico marítimo en el Área de Operaciones Conjuntas (JOA) del Cuerno de África para contribuir al mantenimiento y actualización de la situación marítima MSA (*Maritime Situational Awareness*), incluyendo todos los buques de guerra en la zona, y los buques mercantes, pesqueros y embarcaciones deportivas o de recreo de pabellón español o vinculados a intereses nacionales, así como la situación de los buques secuestrados por los piratas y la de buques que han sido declarados sospechosos.

El COVAM mantiene enlace directo con la Dirección General de la Marina Mercante, la Secretaría General del Mar, asociaciones de armadores y navieras con buques de pabellón español o vinculado a intereses na-

²³ Incluye una base de datos con actividades financiadas por la UE, calendarios CSDP, mapas, resúmenes semanales de seguridad, etc. La web, ubicada en la intranet del EEAS/SEAE, será accesible a través de internet con la debida acreditación y pretende ser una fuente de información fiable y actualizada, lo que hará que en los próximos meses su puesta al día y mantenimiento sea objetivo de especial atención por parte del personal del OPCEN.

¿Puede aplicarse la misma política de exterior y de...

cionales, proporcionando información y asesoramiento para operar o transitar por la zona. También mantiene coordinación directa con el Centro del Tráfico Marítimo para el Cuerno de África (MSCHOA) del OHQ de Northwood para el intercambio de información y transferencia de datos consolidados del COVAM, así como para transmitirle solicitudes de información o apoyo recibidas de buques mercantes de pabellón no español o no vinculados a intereses nacionales.

Diferencias entre la piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea

Golfo de Guinea. Situación de Nigeria. Nacimiento de la piratería y sus causas

Geográficamente el golfo de Guinea baña las costas de los siguientes Estados: Liberia, Costa de Marfil, Ghana, Benín, Togo, Nigeria, Camerún, Guinea Ecuatorial, Gabón, y Santo Tomé y Príncipe. Además, el delta del Níger, la mayor desembocadura del planeta, ha creado dos golfos interiores, al noroeste el de Benín y al sueste el de Biafra (ver mapa figura 3).



Figura 3. Golfo de Guinea Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Golfo_de_Guinea

La región es muy rica en recursos naturales que incluyen grandes yacimientos de hidrocarburos y gas natural, pesca, cacao, maderas nobles, diamantes, uranio y minerales estratégicos como el hierro, manganeso, bauxita, cobalto y coltán, que se exportan a todo el mundo. Por ello, el golfo de Guinea es actualmente una de las zonas de gran importancia geoestratégica y económica, especialmente para EE.UU. y Europa, ya que ha experimentado un notable incremento del tráfico marítimo con ambos continentes por su relativa cercanía para proveerse de materias primas en comparación con Asia.

Hoy en día EE.UU. importa un 15% de su crudo del golfo de Guinea, y muchos Estados miembros de la UE diversifican sus fuentes de petróleo y gas licuado importándolos de la región,²⁴ en el caso de España, de Gabón. La importancia económica de la región tampoco ha pasado desapercibida a potencias emergentes como China y Brasil, con gran presencia en la zona, a pesar de los grandes y numerosos retos en seguridad presentes y que comparten todos los países de la zona, pudiendo afirmarse que en la actualidad el golfo de Guinea es una de las zonas marítimas más inseguras del mundo.

El país central del golfo de Guinea es Nigeria, y toda la piratería existente tiene sus raíces y causas de nacimiento en la propia Nigeria, y por ello conviene centrarse en este país para compararlo con Somalia y ver las diferencias en la lucha contra la piratería, aunque todo el área del golfo de Guinea está plagada de amenazas a la seguridad. Además Nigeria es la potencia militar regional, y ha empleado sus fuerzas militares en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU,²⁵ de la UA y de la propia ECOWAS²⁶, así como bilateralmente con otros países de África.

Es común a todos los países de la región la existencia de reclamaciones territoriales y movimientos independentistas, que tienen sus raíces en los procesos de descolonización en África, que no respetaron líneas étnicas ni culturales ni lingüísticas ni de religión, dado que el trazado de las fronteras fue absolutamente arbitrario, basado en lo determinado por la antigua potencia colonial.

También afectan a toda la región el crimen organizado, el tráfico de drogas (cocaína procedente de Sudamérica y heroína de Asia), el tráfico de personas (mujeres y niños), ser vía de inmigración ilegal hacia Europa, el tráfico de armas y la presencia de terrorismo islamista. Es común a todos los países la corrupción a todos los niveles de la Administración y de las Fuerzas Armadas y Policía, la falta de seguridad (son muy frecuentes la extorsión, los robos, los asaltos, los asesinatos...), la impunidad, la injusticia social y económica...

Nigeria, con una extensión que dobla la de España, es el país más poblado de África, se estima que actualmente supera los 175 millones de

²⁴ Según la Comisión Europea, el golfo de Guinea representa el 13% de las importaciones de petróleo y el 6% de las de gas de la UE (EDD núm. 574, de 17 de enero de, p. 4).

²⁵ UNMIL en Liberia, UNOCI en Costa de Marfil, MONUSCO en RD Congo, UNMISS en Sudán del Sur, UNAMID y UNISFA en Sudán, y siete observadores en MINURSO (Sahara occidental).

²⁶ Siglas en inglés correspondientes a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) formada por quince países: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, y Togo). Nigeria tiene 160 militares en la misión de ECOWAS denominada ECOMIB en Guinea Bissau.

¿Puede aplicarse la misma política de exterior y de...

habitantes. Es un país con una gran diversidad étnica (unos 250 grupos), idiomática (más de 500 idiomas hablados) y de religión (musulmanes, católicos, anglicanos, evangélicos, etc. y animistas). El grupo étnico mayoritario en toda la parte norte del país es el hausa fulaní, de cultura árabe, casi todos musulmanes, aunque hay una minoría de cristianos, y utilizan como idioma el hausa (de raíz árabe). Sin embargo, en el noreste (sobre todo en el estado de Borno) está el importante grupo étnico de los kanuri, musulmanes de origen nilo-sahariano, que hablan dicha lengua kanuri, que es también lengua y etnia mayoritaria en el sureste de Níger, el este de Chad y noroeste de Camerún (ver figura 4).



Figura 4. Distribución de idiomas principales en Benín, Nigeria y Camerún Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Nigeria_Benin_Cameroon_Languages.png

En el cinturón central (*Middle Belt*) del país están los grupos étnicos más grandes como los ijaw, efik, ogonis o annang, todos con diferentes idiomas, y algunos de ellos pueden comunicarse en inglés, porque parte de la población lo hablaba durante la colonización británica, y por eso fue establecido el inglés como idioma oficial, para facilitar la comunicación y la unidad del país.

Por otro lado, es normal que los nigerianos hablen varios idiomas, entre ellos los más hablados, como son el hausa, el yoruba y el igbo. Precisamente la etnia yoruba es la más predominante en el sur y oeste de Nigeria, más de la mitad son cristianos, la cuarta parte, musulmanes y el resto, animistas. El grupo étnico igbo es el mayoritario en la región del delta del Níger y en el golfo de Biafra, y la gran mayoría son católicos, aunque también hay minorías importantes de ogonis y de ijaw.

Nigeria se divide en cuatro zonas geográficas, que determinan unas líneas sociales y económicas: la zona costera, de 853 km de longitud, principalmente dedicada a la pesca o al tráfico de cabotaje, es zona de ensenadas, manglares, riachuelos, marismas y pantanos, que pueden extenderse hasta 100 km de la costa en el delta del Níger, hacia el interior; la siguiente zona es un cinturón boscoso (zona maderera y de producción de cacao, cacahuètes y caucho) o selvático que se va elevando gradualmente hacia el norte formando mesetas; en el cinturón central empieza la región de sabana africana, la principal región agrícola nigeriana; y en el extremo norte del país se encuentra la zona semidesértica saheliana, principalmente dedicada a la ganadería nómada por los hausa y fulanís, y en la zona del lago Chad a la pesca.

Nigeria fue protectorado británico en 1901 y colonia en 1914.

En 1956 la empresa holandesa Shell descubre unos grandes yacimientos de petróleo en la región del Delta.

El Reino Unido le concedió la independencia en 1960 como un Estado formado por una federación de tres regiones, una al norte que albergaba una mayoría de hausa fulanís, los yorubas en la parte sur y occidental, y los igbos en la región sur y oriental.

A principio de la década de los 60, se concedieron numerosas concesiones de exploración y explotación petrolífera a varias compañías extranjeras.

En 1966 se produce un golpe de Estado estableciendo un Gobierno militar y reemplazando las tres regiones por doce Gobiernos federales para dar más poder político a otros grupos étnicos en su área de influencia, en especial a los ijaw.

En 1967 los igbos declaran la independencia de la región oriental como República de Biafra, alegando que la gran mayoría de los pozos de producción de petróleo les pertenecían, pero que ellos no recibían nada de la riqueza que generaban, que se quedaba en manos del Gobierno federal.

Estalla la guerra civil en Nigeria, en la que se llegaron a exterminar más de 30.000 igbos en los estados al norte de la región del Delta, y los rebeldes biafreños capitularon en enero 1969; muchos de ellos huyeron hacia Camerún y se refugiaron en la península de Bakassi, donde se establecieron.

Nigeria y Camerún se han disputado la soberanía de Bakassi desde entonces.

La corrupción como un tema serio aparece en Nigeria durante la crisis del petróleo de los 70, por las enormes ganancias inesperadas que se generaron para el Estado nigeriano, aplicándose por los gobernantes políticas económicas populistas, que al poco tiempo se convirtieron en instrumentos personales para propósitos privados de los políticos en el poder.²⁷

En 1975 tiene lugar un sangriento golpe militar de Estado para acabar con el Gobierno de la Primera República. Adquieren de la Unión Soviética aviones MIG-21, carros de combate y artillería. La situación de la corrupción se deteriora durante la Segunda República bajo Shehu Shagari, donde el Estado no solo se convierte en un dispensador de prebendas, sino que muchos lo califican de «depredador».

Se redacta una nueva Constitución en 1977 (tomando como modelo de Gobierno federal a EE.UU.) con nueva división en más estados federales, y se celebran elecciones en 1979, asimismo se aprueba la nueva Constitución en la que se declara que todo el petróleo y el gas del país es propiedad federal.²⁸

El *boom* del petróleo de finales de los 70 provocó que numerosos mercantes tuviesen que esperar fondeados para su turno de entrar a puerto para descargar, sobre todo los que llevaban material de construcción (se les denominó «*Cement Armada*»), y comenzaron los ataques de los piratas nigerianos, muchos de ellos efectuados desde cayucos y armados de machetes para robar todo lo que tuviese valor, y que luego era revendido en los mercados de Lagos, Port Harcour o Calabar.

El negocio de la piratería florece en muy poco tiempo, formando grupos de cinco a seis individuos fuertemente armados embarcados cada uno de ellos en cuatro o cinco botes a motor fuera borda (algo que no podía permitirse ningún pescador), y que disponían de información privilegiada sobre las víctimas más rentables, con lo que se podía sospechar de cierta connivencia con funcionarios del puerto o de aduanas.

El número de ataques, y la violencia y amenazas de los piratas aumentaban exponencialmente sin que aparentemente las autoridades nigerianas se dieran por aludidas, hasta que en 1979 se produjo el ataque al mercante *Lindinga Ivory* en que resultó muerto su capitán y heridos catorce de sus tripulantes.

²⁷ Sobre la corrupción en Nigeria hay un artículo excelente de Daniel Agbibo, de la Universidad de Oxford, que lleva por título «One step forward, two steps back: the political culture of corruption and cleanups in Nigeria», publicado por la Central European University en su *Political Science Journal*, vol. 8, núm. 3, marzo de 2014.

²⁸ Para más información v. el libro *Small Boats, Weak States, Dirty Money* de Martin N. Murphy, publicado por Hurst&Company, Londres, 2008, en especial las pp. 111 a 122, dedicadas a West Africa-Nigeria.

El Gobierno nigeriano decide comprar equipamiento militar moderno, sobre todo al Reino Unido, pero también a Francia, a Italia y a EE.UU.

Algunas medidas que tomó el Gobierno nigeriano y la caída del precio del petróleo, que redujo el tráfico de petroleros por el golfo de Guinea, hicieron que la piratería pasase a ser un asunto de índole menor con poca repercusión en la prensa, pues en 1981 Nigeria y Camerún estuvieron muy cerca de ir la guerra por la demarcación de la frontera común al norte de la península de Bakassi y en el lago Chad.

En 1982 se incorpora como buque insignia de la Marina de Guerra de Nigeria, desde Alemania, la fragata clase MEKO 360 *Aradu*²⁹ con capacidad para llevar embarcado un helicóptero Lynx.

El segundo golpe militar de 1983, con la entrada en escena del general Babangida (1985-1993), el régimen, además de alcanzar la máxima corrupción, promovió la impunidad de los corruptos, siempre y cuando fuesen absolutamente leales y comprometidos con el presidente Babangida, quien crea de facto una autocracia militar pretoriana de individuos y grupos étnicos que se dedican a la sistemática supresión de los oponentes al régimen, ya sean reales o simplemente sospechosos.

Los países occidentales deciden imponer un embargo de equipamiento militar a Nigeria, que entonces opta por continuar armándose con equipamiento militar procedente de China, Rusia, India e, incluso, Corea del Norte.

Nigeria en los últimos años del régimen de Babangida, gracias a la nueva subida de los precios de los carburantes con motivo de la guerra de Irak de 1991, sus exportaciones de petróleo, que suponen el 80% de los ingresos del Estado, pasa a ser por PIB unos de los países más ricos de África, pero la corrupción generalizada de políticos, militares, policías, jueces, etc. impidió que se trasladase al pueblo nigeriano los beneficios, por lo que aumentaron las diferencias sociales y económicas, así como el paro y se abandonaron las fuentes productivas tradicionales como la pesca, la industria maderera, la ganadería, agricultura (la producción agrícola nigeriana cae en vertical, de forma que ya no puede exportar, y necesita importar para evitar la hambruna de su población), etc., por lo que la extrema pobreza alcanzó a cada vez mayores capas de la sociedad nigeriana, que afecta a casi 100 millones de personas, una tasa de pobreza solo superada por India y China.

Los nigerianos sufren la absoluta carencia de servicios sociales como sanidad, educación, etc. y, también de servicios públicos considerados como básicos como el agua potable, el alcantarillado y la electricidad. Incluso, no se hicieron infraestructuras que permitiesen progresar al país, por lo que muchas zonas, sobre todo del norte del país, quedaron sin electricidad ni carreteras ni, por supuesto, control de fronteras.

²⁹ El autor fue oficial de enlace durante su escala en Vigo.

¿Puede aplicarse la misma política de exterior y de...

En realidad Nigeria tiene una ausencia total de administración civil efectiva a nivel del Gobierno federal, de los Gobiernos estatales e, incluso, a nivel local.

Precisamente es a principios de los años 1990 cuando se producen varios incidentes armados entre Nigeria y Camerún, coincidiendo con la aparición en la región del delta de grupos étnicos armados, que se levantan contra el Gobierno federal, resentidos por no beneficiarse del petróleo, a pesar de residir en la mayor zona de explotación, como los ogonis que crean el MOSOP (*Movement for the Survival of Ogoni People*).

El Gobierno de Babangida, para asegurarse la permanencia en el poder y sumar más apoyos y reclutar nuevos integrantes de la red de corrupción, decide crear más Estados, repartiendo prebendas entre los nuevos gobernadores para asegurarse su lealtad, a la vez que restaba poder y dividía a la oposición.

Se alcanzan en Nigeria los actuales 36 estados federales y un distrito federal de la capital Abuja³⁰ (en el cinturón central, para que sirviese de amalgama de la federación. Ver figura 5).

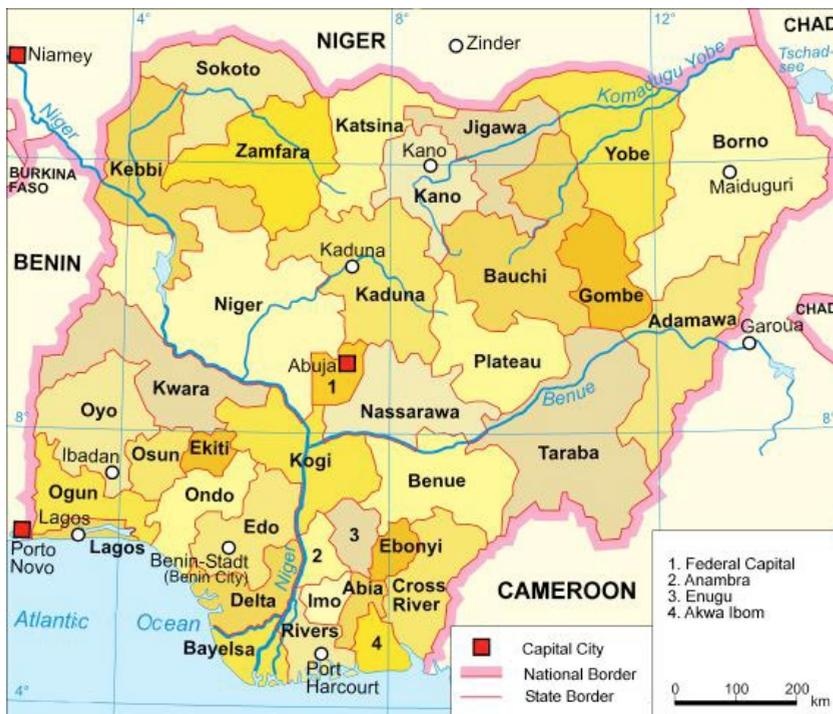


Figura 5. Mapa político de Nigeria Fuente: http://upload.wikimedia.org/Wikipedia/commons/d/d2/Nigeria_political.png

³⁰ Capital de Nigeria con más de 1 millón de habitantes, aunque Lagos, la anterior capital, sigue siendo la ciudad más poblada con 8 millones de habitantes (datos de 2006). En Lagos está el principal aeropuerto de Nigeria, y su puerto de Apapa (Lagos) es uno de los más importantes junto con Port Harcourt y el de Calabar al lado de la península de Bakassi.

Nuevo golpe militar en 1993 en Nigeria, del general Abacha, que anuló los órganos del Estado, prohibió los partidos políticos y dismanteló las estructuras civiles, a la vez que retiraba a los jueces la posibilidad de investigar las acciones llevadas a cabo por cualquier miembro del régimen. Implanta una dictadura y un régimen de terror, con corrupción generalizada a todos los niveles de la Administración, incluidas sus Fuerzas Armadas y la Policía.

En 1994, el presidente nigeriano Abacha mandó el ejército a Bakassi para controlar a los igbos; como respuesta Camerún mandó una reclamación territorial a la Corte Penal Internacional de Justicia en la Haya.

En los informes de corrupción de la organización Transparencia Internacional, figuró Nigeria en los años 1997 y 1998 como el país más corrupto del mundo. En junio de 1998 muere Abacha. En 1998 se crea en la región del delta, en las zonas habitadas por los ijaw, un grupo que promueve «la libertad, la autodeterminación y la justicia» y que se autodenomina IJC (*Ijaw Youth Council*).

En 1999 se vuelve al régimen civil «democrático», y se elige como su primer presidente democrático a Olusegun Obasanjo (1999-2007), con lo que los países occidentales levantan el embargo de armas a Nigeria. EE.UU., Reino Unido y Alemania se ofrecen para proporcionar ayuda técnica militar para tratar de poner en servicio y operativo el equipamiento militar nigeriano que sea factible.

Aunque Nigeria ya es teóricamente un país inmensamente rico y con un crecimiento anual económico espectacular gracias a sus exportaciones de petróleo y gas natural procedentes de la zona del delta del Níger, la realidad es que debido a que la corrupción continúa sin freno y con total impunidad, la capacidad del Estado para proporcionar seguridad y servicios básicos sigue siendo inexistente. Aunque Obasanjo prometió al pueblo acabar con la corrupción y creó las Comisiones de Lucha contra la Corrupción ICPC³¹ y EFCC (Comisión contra el Crimen Económico y Financiero), la realidad es que al final se demostró que las ICPC y la EFCC fueron usadas por Obasanjo como un arma política contra sus enemigos, especialmente contra los gobernadores que aspiraban a presentarse a las elecciones presidenciales, mientras por otro lado alentaba la corrupción de sus leales asegurándoles la impunidad.

En 2002 la Corte Penal Internacional de Justicia adjudicó la soberanía sobre la península de Bakassi a Camerún y ordenó a Nigeria transferir la soberanía del territorio, pero sin que los habitantes tuvieran que emigrar o cambiar de nacionalidad. Nigeria se negó a retirar sus tropas; el veredicto fue apoyado por la ONU que amenazó a Nigeria con sanciones y, si fuese necesario, el uso de la fuerza.

³¹ Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission.

En 2003 se crean otros dos grupos ijaw en el delta, el NDPVF (*Niger Delta People's Volunteer Force*) y el NDV (*Niger Delta Vigilante*).

En febrero de 2006 fuerzas del Gobierno arrasan un poblado ijaw y, como respuesta, aparece en escena el grupo ijaw más importante, el MEND (*Movement for the Emancipation of the Niger Delta*), una coalición de milicias armadas procedentes del NDPVF y del IJC, con elementos procedentes del crimen organizado, dedicados a la piratería y al robo de combustible (conocido en el argot como «*bunkering*»), todos puestos bajo un mando colegiado.

El *bunkering* en la mayoría de las ocasiones se hacía colocando una barcaza bajo un oleoducto que hacía de puente entre dos orillas de un río del delta. Se taladraba la tubería y se dejaba caer el chorro de combustible hasta llenar la barcaza, que era remolcada hasta un «buque depósito» que esperaba frente a la costa, y se le trasvasaba el combustible para que fuese vendido en otros puertos de África. De los beneficios, el MEND obtenía financiación para comprar armas, y también fondos para pagar sobornos a policías y marinos,³² y evitar ser capturados por las patrullas de la Marina nigeriana. El sistema también implicaba riesgos como demuestra los más de 200 muertos que dejó una explosión en Nigeria al taladrar una tubería de gasolina.

En marzo de 2006 el Gobierno de Nigeria firma un acuerdo con una empresa israelí, por valor de más de 250 millones de dólares, para adquirir un sistema de vigilancia costero para sus 853 km de costa, con estaciones radar, centros de vigilancia costera, vehículos aéreos sin piloto, y un centro de mando y control marítimo en Lagos.

En julio de 2006 Nigeria retiró a sus militares de Bakassi, unos 3.000 soldados, y realizó la entrega formal de la soberanía de la parte norte de la península. Sin embargo, la parte sur permaneció bajo control de autoridades civiles nigerianas, hasta que finalmente en 2008 Nigeria, bajo la presidencia de Umaru Yar'Adua (2007-2010), un musulmán antiguo gobernador del norte, entregó completamente Bakassi a Camerún en presencia de una delegación de la ONU.

Entre 2007 y 2009 Nigeria afrontó una lucha sin cuartel frente al grupo MEND en su lucha de emancipación frente al Estado nigeriano reclamando que el pueblo (ijaw) no recibía las compensaciones económicas procedentes de los ingentes beneficios del petróleo que se extraía del delta, y el Gobierno era opresor y corrupto, y exclusivamente se beneficiaban ellos y sus allegados.

³² En julio de 2007 la propia Marina de Nigeria cesó a diez oficiales, entre ellos un contralmirante, por estar implicados en robo de combustible.

Los robos de combustible, la piratería y los secuestros han sido endémicos en Nigeria desde décadas antes de la aparición del MEND, pero ahora se produce una simbiosis entre el crimen organizado nigeriano y el MEND, que abarca todo el espectro, desde el robo a mano armada y el secuestro, al robo del buque completo, ya sea por su carga o para ser utilizado como transporte del petróleo robado.

En 2009 el Gobierno nigeriano de Yar'Adua pactó una amnistía con el MEND, y aunque desde entonces algunos grupúsculos reclaman pertenecer al MEND para justificar políticamente sus fechorías, la realidad es que el MEND, si existe, carece de la capacidad que tenía antes de la amnistía.

En mayo de 2010 muere, después de una larga enfermedad, el presidente Yar'Adua, que es sustituido por su vicepresidente, un cristiano del sur, el actual presidente Goodluck Jonathan, que al igual que sus predecesores ha abrazado el sistema, para mantenerse en el poder, de recompensar la corrupción más que castigarla.

Un informe al Congreso de los EE.UU. de abril de 2013 por el secretario de Estado, dice que «la corrupción afecta a todos los niveles del gobierno y de las fuerzas de seguridad en Nigeria».

Sin embargo, en noviembre de 2013 el Departamento de Defensa de los EE.UU. anuncia un contrato para mejorar el sistema de vigilancia marítima nigeriano (de la empresa israelí IADS), para que pueda integrar varios sensores, incluyendo la información de los radares aéreos y embarcados, cámaras de TV, de infrarrojos e incluso los datos que proceden del sistema AIS (*Automatic Identification System*), sistema obligatorio para todos los buques mercantes de eslora igual o superior a treinta metros.

EE.UU. decide incluir el contrato de mejora citado en su programa RMA-C,³³ un programa de ayuda a los Estados africanos para controlar sus aguas territoriales incrementando las capacidades y el adiestramiento de sus fuerzas de seguridad marítimas, en realidad el mismo concepto de programa que EUCAP Nestor para el Cuerno de África.

El 30 de mayo de 2014 el MEND declara un alto el fuego, un día después de que el presidente Goodluck Jonathan ofreciese una amnistía a «todos los grupos armados que quieran y estén listos para renunciar a la violencia y buscar la senda del diálogo y la reconciliación». La amnistía le proporcionará más votos al actual presidente en las futuras elecciones presidenciales de 2015, pero no afectará significativamente a la reducción del riesgo de piratería o de robo de combustible en las costas de Nigeria.

En resumen, se puede concluir que la piratería practicada en el golfo de Guinea ha evolucionado desde una piratería como crimen organizado a una piratería que busca objetivos políticos, sociales y criminales, por lo

³³ Regional Maritime Awareness Capability.

que en realidad los grupos insurgentes actúan como criminales, y los criminales se apoyan en los insurgentes y en los corruptos de la Administración del Estado para mantener su negocio.

Cifras de la piratería en Nigeria periodo de 2003 a 2013

Durante el Gobierno de Obasanjo, las acciones de la piratería pueden ser atribuidas en su gran mayoría a crimen organizado, y tuvo su mayor pico en 2003 que hubo 39 incidentes, bajando a 27 en 2004, 16 en 2005 y terminó 2006 con solo 12 incidentes.

En 2007, como consecuencia de la irrupción del MEND en la piratería, los incidentes subieron al máximo de 42 ataques piratas, en 2008 fueron 40 y en 2009, como consecuencia de la amnistía al MEND, cayeron a 28 incidentes, y en 2010 bajaron a 19 incidentes.

En 2011 se registra la cifra más baja de la serie, con solo diez incidentes; sin embargo, los piratas habían atacado a un petrolero en algún lugar entre el puerto de Lagos y la costa de Benín (que no llega a los 120 km de longitud), trasvasando su carga a otro buque, antes de liberarlo, siguiendo un patrón que se repetía. Por eso, en septiembre de 2011 Nigeria y Benín deciden establecer un programa de patrulla marítima conjunta (operación Prosperity).

En 2012 sube el nivel de violencia de los piratas en sus acciones de abordajes, y a 58 el número de incidentes, el récord de todos los registros anuales, algunos de ellos en Benín (dos incidentes), Togo (con solo unos 55 km de costa, tuvo quince incidentes), Ghana y Costa de Marfil, y con un rebrote importante del número de ataques en la región del delta achacables a milicias armadas que todavía no se han acogido a los beneficios de la amnistía al MEND, junto con la percepción por los nigerianos de que el actual presidente Goodluck Jonathan poco o nada está haciendo para luchar contra la corrupción y para lograr un reparto más justo de los beneficios del petróleo a las comunidades locales de donde se extrae.

Se constata que las bandas de piratas están mejor organizadas que nunca, que tienen acceso a información de movimientos de buques mercantes, y disponen de materiales y armas muy sofisticadas. Esto fuerza, por fin, al Gobierno nigeriano a actuar, y pone en marcha la operación Pulo Shield, creando una fuerza conjunta que integra a militares de la Marina, del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como a policías, con la misión de vigilar y proteger las instalaciones de petróleo y gas, combatir el *bunkering* y la piratería marítima, así como cualquier otro delito (pesca ilegal, vertidos contaminantes —ver foto—, contrabando de drogas, contrabando de armas...) que se pueda cometer en el mar y en las aguas interiores bajo su responsabilidad.



Foto 2. Una refinera ilegal abandonada cerca de Bayelsa (zona ijaw del delta del Níger) Fuente: <https://janes.ihs.com/externalitems/janes/images/mags/jiwb/jiwb2014/data/images/p1565434.jpg>

A pesar de ello, en 2013 se contabilizaron 31 ataques de piratas nigerianos de un total de 51 cometidos en el golfo de Guinea, donde se tomaron como rehenes a 49 personas y se secuestró a 36 personas. Dos buques fueron secuestrados frente a las costas de Nigeria, con trece buque asaltados y otros trece sobre los que se disparó. Los piratas utilizaron embarcaciones de alta velocidad escondidas en los estuarios del delta del Níger, aventurándose hasta las aguas de Gabón, Costa de Marfil y Togo, y al menos cinco de los siete secuestros de buques efectuados en el Golfo de Guinea estaban relacionados.³⁴

De estos datos de 2013, se puede concluir que actualmente los ataques piratas en el golfo de Guinea no son en un número alarmante, pero que evidentemente no se puede permitir esta situación, que es muy particular del golfo de Guinea, y que en realidad atañe a los propios Estados ribereños el atajarla; queda mucho camino que recorrer, pues carecen de una auténtica política marítima, al haberse enzarzado entre ellos en múltiples cuestiones fronterizas y de reclamación de territorios. Sus fuerzas navales son obsoletas, están mal adiestradas, mal equipadas y mal mantenidas, porque los corruptos se apropian de los recursos financieros, algo endémico en todas las FAS, y la lealtad, integridad, espíritu de servicio y honorabilidad de sus mandos es muy cuestionable. El caso de

³⁴ Datos extraídos del artículo «Is Piracy Eradicated?» de abril de 2014 por James Kraska para ISN.

Nigeria, la potencia militar del golfo, es paradigmático,³⁵ aunque desde el 2012, y dados los retos que plantea la situación en el delta del Níger y la piratería nigeriana extendiéndose por todo el golfo, le ha dado la máxima prioridad a la adquisición de cuatro patrulleras oceánicas OPV (la primera a construir en China y 50% de la segunda en Nigeria, la tercera y la cuarta en Indonesia), doce patrulleras rápidas costeras PBF (tres de Israel, tres de Francia y seis de Australia).³⁶

Es de reseñar que Camerún ha encargado a EADS-CASA un avión militar CN-235, y que los astilleros españoles Aresa (Arenys de Mar) han entregado a la Marina de Camerún dos OPV Aresa 3200 en febrero de 2014, que se unen a los dos PBF Aresa 2400 Defender y al Lanchón de desembarco Aresa 2300 ya en servicio en Camerún.³⁷

En un apartado posterior, compararemos la piratería en el Cuerno de África con la piratería en el golfo de Guinea, antes de poder apuntar el papel que podría llevar a cabo la UE en esta lucha contra la piratería existente en el África occidental.

Por otro lado, Nigeria se ve afectada por un terrorismo yihadista autóctono, el de Boko Haram, que afecta a su seguridad y al despliegue de sus Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad para combatirla, por lo que también puede afectar al papel que puede llevar a cabo la política común de seguridad y defensa de la UE en su vecindario próximo en el Sahel, por lo que se estima necesario tratarlo en el apartado específico que sigue a continuación de este.

Terrorismo yihadista. Boko Haram. Ansaru

Como hemos visto, Nigeria, al inicio de este siglo XXI se encuentra poblado de milicias étnicas armadas, grupos separatistas, grupos de crimen organizado, grupos religiosos o sociales reclamando justicia (se calcula que no llegan al 1% los culpables de asesinatos que son juzgados) o reclamando los más elementales servicios públicos.

Desde 2001 en los Estados del cinturón central (*Middle Belt*), único «pegamento» que mantiene unido el país, se sucedieron esporádicas algaradas muy violentas, con miles de muertos y cientos de miles de desplazados huyendo de las zonas del este del país, debido que se habían exacerbado las tensiones entre los distintos grupos étnicos y religiosos por las gran-

³⁵ Sobre el papel, mantiene las mayores capacidades militares en la región, pero, en realidad, la mayoría están fuera de servicio por falta de mantenimiento, como su fragata Aradu clase MEKO 360 construida en Alemania, o su corbeta Enymiri Clase Vosper construida en el Reino Unido.

³⁶ The Military Balance 2013: Selected Arms Procurements and Deliveries, Sub-Saharan Africa, p. 542, tabla 23.

³⁷ Revista General de Marina (RGM), marzo de 2014, NOTICIARIO, p.362.

des diferencias económicas entre los Estados del norte con respecto a los del sur. En ocasiones las disputas eran simplemente sobre posesión de la tierra o de ganado, pues muchos sufren hambruna, como consecuencia del desgobierno.

Además hay factores transnacionales que afectan a las fronteras con Benín al oeste, Níger en el norte, Chad al noreste y Camerún al este, pues son muy porosas, muchas veces no están señalizadas, y están mal controladas. Entre estos factores merecen destacarse la posibilidad de infiltración y el contrabando de armas,³⁸ movimientos de grupos terroristas yihadistas como Al Qaeda en el Magreb islámico implicados en los secuestros de occidentales, tráfico de personas,³⁹ flujos de inmigración ilegal, contrabando de tabaco, tráfico de drogas, etc., muchas veces muy fáciles de llevar a cabo por pertenecer a una misma etnia, aunque nominalmente tengan distintas nacionalidades como el caso de los kanuri, que pueden ser nigerinos, chadianos, nigerianos o cameruneses.

La ausencia de cualquier tipo de ley u orden, civil o penal en Nigeria hizo que muchos Gobiernos federales del norte del país, como el de Borno, creasen una comisión gubernamental para implementar la sharía, la ley islámica, en sus respectivos Estados, pues era la ley existente entre las comunidades hausa y fulaní antes de la colonización británica, por sus raíces nómadas y culturales árabes, y era una demanda de la mayoría musulmana para poner coto al desgobierno, y a la ausencia de justicia, al menos para resolver los casos civiles (matrimonio, divorcio, pleitos por tierras o ganados...).

El gobernador de Borno nombró a un famoso predicador y líder salafista de la Vanguardia Juvenil Islámica (*Shababul Islam*), Mohamed Yusuf, para que fuese miembro del Comité de Implementación de la Sharía entre 1999 y 2003.

Desengañado Yusuf por la falta de sinceridad y de compromiso del gobernador para llevar a delante la implementación de la sharía, empezó a emitir públicamente, e incluso a grabar, soflamas contra el gobernador por la decepción y el engaño sufrido, al que llegó a tildar de apóstata, y apelando a todos los buenos musulmanes a llevar a cabo una auténtica revolución (armada) islámica, empleando por primera vez en 2002 la palabra hausa «*boko haram*» (prohibición de la educación occidental) porque achacaba que todos los males que sufría el pueblo nigeriano venían de haber seguido una educación laica occidental, y por eso el nombre

³⁸ La mayoría de los fusiles AK-47 en poder de Boko Haram fueron adquiridos en Chad. Actualmente preocupan las armas que pasan por la frontera con Níger procedentes de Libia.

³⁹ Mujeres y niños muy pobres que han sido vendidos por sus familiares como empleados del hogar, ayuda doméstica o como trata sexual, negocio con una larga tradición de siglos en la región.

formal de la organización era «Personas Comprometidas con la Propagación de las Enseñanzas del Profeta y con la Yihad».⁴⁰

En diciembre de 2008, el gobernador de Borno acusó de terrorismo a Yusuf ante la Corte Federal Penal en Abuya, quien había sido ya sometido a una serie de arrestos y traslados a la comisaría de policía de Abuya, y liberado después de haberse pagado las fianzas impuestas por influyentes políticos nigerianos cristianos.

En verano de 2009, hay una brutal represión militar en el norte en respuesta a algunos incidentes promovidos por Boko Haram, en la que mueren más de 800 de sus militantes. Dos días más tarde Yusuf es capturado por las tropas militares, trasladado a la comisaría de policía de Maiduguri, donde es ejecutado según Boko Haram y que resultó muerto de un disparo al tratar de huir según la policía, elevándolo a la categoría de mártir y haciendo que aumentase el apoyo popular a Boko Haram en el norte.

Se hace cargo del liderazgo de Boko Haram el lugarteniente más radicalizado de Yusuf, el kanuri Abubakar Shekau, quien empieza la venganza por la muerte de Yusuf y el resto de camaradas, cambiando la táctica seguida hasta entonces de atacar a las fuerzas de seguridad y políticos del Gobierno por una táctica de terrorismo total, incluyendo ataques a cristianos e iglesias, imanes musulmanes contrarios a su movimiento yihadista, sospechosos de colaborar con las fuerzas de seguridad, familias de los políticos, colegios «laicos», bares, agencias de la ONU e incluso contra varias ONG, asesinando a los sanitarios implicados en campañas de vacunación de la polio, alegando que dicha «campaña era en realidad para esterilizar [sic] a las niñas musulmanas». La represión de las fuerzas de seguridad durante los años 2010 y 2011 fue otra vez brutal, fueron arrestados y asesinados muchos de los líderes y miembros de Boko Haram; otros huyeron a Malí y a Somalia a través de Chad. Shekau resultó herido grave pero logró huir, moviéndose entre las fronteras con Níger, Chad y Camerún, gracias al apoyo de los kanuri.

En diciembre de 2012, aparece el grupo terrorista Ansaru, la facción más radicalizada de Boko Haram, que se declara parte del movimiento yihadista internacional, adoptando sus tácticas, como el secuestro de occidentales para financiarse, y expandiendo su área geográfica de actuación a Camerún y Níger, para establecer contactos operativos con Al Qaeda en el Magreb islámico (AQMI), e incluso aprovechar el tráfico de armas existente por el Sahel.

A principios de 2013 Boko Haram llega al máximo de su poder controlando grandes extensiones del estado de Borno, y el Gobierno decide tras-

⁴⁰ Para más información sobre Boko Haram v. el interesante y excelente «Curbing Violence in Nigeria (II): The Boko Haram Insurgency», en Crisis Group Africa Report, núm. 216, 3 de abril de 2014.

ladar el grueso de sus fuerzas militares al norte, y crear una fuerza conjunta de militares y policías, que logran infligir grandes pérdidas a Boko Haram, pero sin tomar ninguna medida de apoyo a la población del norte para aliviar su pobreza,⁴¹ sin invertir en el desarrollo de infraestructuras y, sobre todo, sin proporcionar los servicios básicos ni justicia. La respuesta del Gobierno federal solo consigue escalar la situación y que aumente el grado de violencia, y por ello el presidente Goodluck tantea a Boko Haram sobre la posibilidad de proponer una amnistía, similar a la del MEND, pero se encuentra con la dificultad de encontrar unos interlocutores válidos, por ser muy opaca la cadena de mando de Boko Haram, como medida de seguridad para evitar detenciones y persecuciones a sus familiares, así como por la existencia de grandes divisiones internas en Boko Haram, como demuestra la existencia de Ansaru.

El secuestro de las más de 200 chicas en Chibok en el noreste de Nigeria por Boko Haram, y la aparición de Abubakar Shekau en todos los medios de comunicación del mundo, ha supuesto una llamada a contener la violencia, que solo puede hacerse por medio de una auténtica revolución y reforma del sector de seguridad (SSR) en Nigeria, aplicando simultáneamente medidas de desarrollo regional, imperio de la ley y respeto de los derechos humanos, con coordinación regional de los países del golfo de Guinea y del Sahel, y el apoyo de la comunidad internacional, que debe estar condicionado a que se luche contra la corrupción en Nigeria, sin amnistías ni perdón.

Comparación de la piratería en el Cuerno de África con la piratería en el golfo de Guinea

La piratería frente a las costas de Somalia difiere cualitativamente y cuantitativamente de la existente en el golfo de Guinea.

La principal diferencia puede parecer meramente terminológica o taxonómica, pues el término legal de piratería viene fijado por la Convención de Naciones Unidas de 1982 sobre la Ley del Mar (UNCLOS, en sus siglas en inglés) y se define como los actos ilícitos de violencia, detención o depredación llevados a cabo en la mar en un lugar fuera de la jurisdicción de cualquier Estado (alta mar o aguas internacionales), es decir, fuera de sus aguas jurisdiccionales, que comprenden las doce millas náuticas del mar territorial trazadas desde la base recta de la línea de costa.

Prácticamente toda la piratería somalí se lleva a cabo en alta mar, mientras que en la denominada piratería del golfo de Guinea, más del 80% de los incidentes suceden dentro de las aguas territoriales de los Estados

⁴¹ Datos de 2014: En el norte el 72% de las personas viven bajo el umbral de la pobreza, comparado con el 27% de la mitad sur, la de la zona del Delta es del 35%.

del golfo, que son los responsables de su seguridad, por lo que en realidad los actos ilícitos cometidos en dicho mar territorial solo cabe calificarlos y juzgarlos por el Estado correspondiente por el delito común cometido, como asalto a mano armada, robo, secuestro, etc., si bien en los dos últimos años ha habido una tendencia creciente a incidentes fuera de las aguas territoriales de Nigeria, quizás por la presión de sus fuerzas combinadas de militares y policías.

Por tanto, la geografía de los ataques afecta directamente a la soberanía, responsabilidad, mando y control, instrumentos legales y política de respuesta que pueda darse a los incidentes por cada Estado. Merece destacarse que en el golfo de Guinea hay un elevado número de incidentes que no se comunican los por Estados afectados, tal vez para evitar una «mala prensa».

Esta diferencia legal, tiene muchas implicaciones, ya que en el caso de la piratería somalí fue posible desplegar fuerzas navales internacionales, como Eunavfor Atalanta, para luchar contra la piratería, en apoyo y cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mientras que en el golfo de Guinea es prácticamente inviable desplegar fuerzas navales internacionales ajenas a la región para implicarse en la lucha contra la piratería, por la plétora de aspectos, muy complicados, en términos legales, jurisdiccionales (de soberanía), políticos, operacionales e incluso logísticos (escalas en puerto, aprovisionamiento...).

Nigeria, un país hegemónico en la región, y con pretensiones de influir en todo el continente africano, nunca permitirá que una fuerza naval europea, o liderada por EE.UU., se despliegue en la zona para proporcionar ayuda militar para combatir la piratería, pues sabe que afectaría a su prestigio internacional, y frente al resto de países de ECOWAS y de toda la UA. Además, para desplegar una operación naval o misión militar CSDP, es necesaria la invitación de las autoridades nigerianas para hacerlo, normalmente mediante un intercambio de cartas con el alto representante de la UE, y aunque se ha pulsado dicha posibilidad a nivel diplomático, la UE tiene el convencimiento de que nunca va a suceder.

En cualquier momento en el golfo de Guinea hay una media de treinta buques mercantes con bandera o propiedad de Estados miembros de la UE, y como no habrá fuerzas navales de la OTAN o de la UE (Eunavfor), no se les podrá prestar apoyo en forma de escolta de protección o interviniendo en caso de ataque de los piratas.

Por el mismo motivo de la soberanía sobre el mar territorial de Nigeria, medidas que han resultado tan efectivas en la lucha contra la piratería somalí como el embarque en buques mercantes de equipos de seguridad privada o de equipos de protección militar (VPD) de la nación que arbola el pabellón, serían inviables, pues obligatoriamente deberían ser nigerianos.

La geografía también afecta al *modus operandi* de los piratas, que en el caso de los somalíes, ante la presión y la disuasión de las fuerzas navales y de patrulla marítima multinacionales, tuvieron que operar cada vez más lejos de sus costas, a centenares de millas, y recurrir al empleo de buques nodrizas para alargar el radio de acción y la autonomía y aguantar la mar durante los monzones, para tratar de asaltar a los buques navegando, en algunos casos, a velocidades elevadas, lo que supone un riesgo añadido a la hora del asalto.

En el caso de los piratas nigerianos, la mayoría de sus objetivos son petroleros fondeados o incluso atracados en puerto a la espera de descargar productos refinados o de embarcar petróleo, y donde la ausencia de medidas de vigilancia, policiales o de prevención por parte de las autoridades marítimas y aduaneras nigerianas hace posible que actúen con total impunidad, especialmente moviéndose entre los riachuelos y canales del delta del Níger.

Somalia ha sido un Estado fallido, con ausencia de ley y orden, sin Administración, sin recursos naturales y sin comercio. Como hemos visto, la comunidad internacional y la propia UE se han tenido que volcar económicamente y con ayudas para tratar de que exista un Gobierno federal. Para muchos somalíes, con experiencia en navegación como pescadores o incluso como antiguos guardacostas, la piratería se convirtió en un negocio y un modo de vida para salir de la extrema pobreza.

La falta de control y administración del territorio de Somalia hizo que los piratas se decantasen por el secuestro de personas, ya que disponían de numerosos fondeaderos en una costa de 3.500 km donde poder retener a los secuestrados durante las largas negociaciones. La carga o los buques era un premio añadido al valor principal que proporcionarían los secuestrados, con lo que por lo general procuran no ser muy violentos.

Nigeria es un país muy rico en recursos naturales, pero por culpa de la corrupción no hay una Administración justa y que proporcione los servicios básicos a los ciudadanos. Por tanto, no necesita ayuda financiera exterior, y solo los propios nigerianos pueden luchar contra la corrupción. Los piratas nigerianos empezaron con móviles económicos, sobre todo de robo de combustible (*bunkering*) para venderlo posteriormente en el mercado negro, y siempre sus objetivos preferidos han sido los petroleros, para robarles la carga, con lo que el secuestro de los tripulantes no ha sido frecuente, también porque no disponen de sitios donde retenerlos en tierra fuera del alcance de las fuerzas de seguridad. Tampoco les favorece el tener una costa relativamente corta en longitud (comparada con la de Somalia), y por tanto más fácil de controlar y con menos medios. Una desgraciada derivada de esta preferencia de los piratas nigerianos por la carga es la enorme violencia de sus actos, que en muchos casos

llegan a matar o herir a los tripulantes o pasajeros de los buques asaltados después de haberles robado todo (dinero, trajes, móviles...).

Otra diferencia es la distinta implicación de la comunidad internacional, y por tanto de la movilización e intervención de fuerzas navales internacionales amparadas por las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSCR), en el Cuerno de África y en el golfo de Guinea. Para el periodo común de plena crisis causada por la piratería entre 2008 y 2013, hubo más de catorce UNSCR para luchar contra la piratería en el Cuerno de África, frente a dos UNSCR (2018/2011 y 2039/2012) para el golfo de Guinea, donde solo enfatizan «la importancia de apoyar a los países y organizaciones regionales, proporcionándoles adiestramiento, consejo, equipos y medios cuando sea apropiado, de forma que puedan ir incrementando la prevención o gestión de las crisis por ellos mismos», frente a las UNSCR sobre la lucha contra la piratería en Somalia, donde incluso se autorizaba a la comunidad internacional a intervenir militarmente en las aguas territoriales somalíes e incluso en la costa. Una posible explicación a la diferencia mostrada por el UNSC ante la lucha contra la piratería en el África oriental con respecto al África occidental es, objetivamente, por cálculo de los costes directos causados por la piratería en 2012, vimos que en el Cuerno de África representaban un total rondando los 6.000 millones de dólares, mientras que los cálculos de costes de la piratería en el golfo de Guinea se estimaban entre 740 y 950 millones de dólares.

Además está el problema de las malas relaciones entre los propios Estados del golfo de Guinea, muchos de los cuales no han llegado a acuerdos ni para sus fronteras terrestres, ni están reconocidos los límites marítimos, por lo que el «éxito» atribuido a la Cumbre de Jefes de Estado de Yaundé de junio 2013 es muy discutible, ya que aunque aprobaron el Código de Conducta de Cotonou, fue a título «informativo», ya que no obliga a su adopción. Si a ello sumamos que sus capacidades navales y de medios de control marítimo son muy limitados cuando no casi inexistentes, que la legislación de cada país sobre el ámbito marítimo es muy laxa o inexistente, que no existe voluntad política de luchar contra la corrupción y la impunidad, la gran desconfianza entre países vecinos, incluso de hostilidad (Nigeria-Camerún, Gambia-Senegal, Gabón-Guinea Ecuatorial...), hablar de cooperación e intercambio de información entre países del golfo plantea un reto muchísimo mayor que el encontrado entre los países del Cuerno de África y el océano Índico occidental afectados por la piratería.

Otra diferencia es que así como se conoce que la motivación de la piratería somalí es únicamente económica, y su organización y medios son rudimentarios, la motivación de la piratería nigeriana es opaca, pues puede ser crimen organizado, mezclado con grupos independentistas, milicias de corte étnico, oportunistas, políticos, etc., y además en muchos

casos, con la connivencia o complicidad de autoridades, policías, militares o simples funcionarios. La organización de la piratería nigeriana es compleja, su armamento, medios y tecnologías son más avanzados que los que emplean los somalíes.

Los piratas nigerianos se benefician de la existencia de un floreciente mercado negro donde se puede revender todo lo robado, inclusive toneladas de petróleo. Además, culpan a las multinacionales petroleras de la polución que ellos mismos causan con el *bunkering* o con sus refinerías clandestinas, a la vez que acusan al Gobierno de que los beneficios del petróleo no se invierten en la zona de extracción del delta para mejora servicios y calidad de vida de los ijaws y ogonis. El *bunkering* y los sabotajes en tierra produce daños mucho mayores a la economía de Nigeria que la piratería en el mar. El gran volumen de petróleo robado solo puede explicarse por el altísimo grado de corrupción que existe a todos los niveles de los partidos políticos, grupos insurgentes, grupos étnicos, Administración, Policía, militares y marinos, unidos todos por los beneficios que proporciona el mercado negro. Además, el sistema judicial carece de las leyes, la independencia y los medios necesarios para luchar contra la piratería y el crimen organizado.

¿Qué estrategias y qué medidas puede aplicar la Unión Europea para mejorar la seguridad en África Occidental?

Introducción

La realidad es que la implicación de la UE en la lucha contra la piratería en el Cuerno de África comenzó en 2008 y, de alguna forma, al volcar todos sus esfuerzos en dicha área, lo que sucedía en el ámbito de la seguridad y la defensa, y más concretamente en la lucha contra la piratería en el golfo de Guinea, estaba apantallado y como en un segundo plano. Solo la Comisión Europea parecía seguir las vicisitudes de la piratería y situación en Nigeria, preocupada por su posible impacto sobre la economía y el comercio de la UE.

En noviembre de 2011⁴² expertos de la UE asisten, junto con expertos de ECOWAS y ONU a un seminario organizado en Cotonou (Benín), y en el que participan militares y políticos de Benín, Togo y Ghana para desarrollar modos de cooperación para contrarrestar el incremento de la piratería en el golfo de Guinea. No asistió Nigeria a pesar de haber sido invitada como miembro de ECOWAS.

En enero de 2013⁴³ la Comisión Europea anuncia una iniciativa, la primera, para combatir la piratería en el golfo de Guinea, contribuyendo con hasta

⁴² EDD núm. 462, 10 de noviembre de 2011, p. 3.

⁴³ EDD núm. 574, 17 de enero de 2013, p. 4.

4,5 millones de euros al programa CRIMGO (*Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea*), el cual apunta a adiestrar a guardacostas, establecer una red de intercambio de información entre las agencias y países de la región, y consolidar los sistemas legales nacionales, en concreto en siete países: Benín, Camerún, Gabón, Guinea Ecuatorial, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, y Togo. El programa se diseñó al identificar que las carencias más importantes eran la falta de estandarización del adiestramiento naval y marítimo, y que no se compartía información entre los países afectados.

A finales del mes de marzo,⁴⁴ los jefes de Estado y de Gobierno de ECOWAS y ECCAS,⁴⁵ adoptaron el borrador de Código de Conducta (de Cotonou)⁴⁶ para «la prevención y represión de la piratería, robo a mano armada contra los buques y contra las actividades ilícitas» en la región. En la misma información se añade que «Estados Unidos está muy preocupado por el desarrollo de la piratería en África occidental y sus lazos con grupos terroristas tales como Al Qaeda» y según la agencia AP, «Washington, con el apoyo de “*algunos de sus aliados*”, está reflexionando sobre cómo reforzar las operaciones contra la piratería en esa parte de África». Más adelante se informa que la posibilidad más plausible es «apoyar el adiestramiento de los guardacostas de los países de la región».

En la cumbre de Yaundé (Camerún) de los jefes de Estado y de Gobierno del golfo de Guinea, llevada a cabo el 24 y 25 de junio de 2013, sobre seguridad marítima, se aprobó la adopción del Código de Conducta elaborado en Cotonou, aunque no obliga a los Estados, pero claramente dirige los esfuerzos a mejorar la cooperación regional e internacional para mejorar la seguridad marítima en el golfo de Guinea.

A primeros de diciembre de 2013, la Comisión Europea (DG Ayuda al Desarrollo) presenta al Subcomité de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo, un informe sobre el avance del programa CRIMGO, que tan solo ha conseguido empezar una cierta cooperación entre cinco de los países (excepto con Gabón y Guinea Ecuatorial), y empezar a construir un centro para intercambio de información (ICT) regional en Camerún, aunque todavía no tiene instalado ningún equipamiento. También interviene un representante del Servicio Exterior de Acción Europeo (EEAS), para indicar que lo que se necesita es «una genuina Estrategia de la UE para la región».⁴⁷

⁴⁴ EDD núm. 597, 9 de abril de 2013, p. 4.

⁴⁵ Comunidad Económica de Estados del África Central, formada por Angola, Burundi, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, RCA, RDC, Ruanda y Santo Tomé y Príncipe.

⁴⁶ Inspirado en Código de Conducta de Djibuti de la OMI para luchar contra la piratería en el océano Índico. Destacar que enfatiza el intercambio de información, la coordinación, que cada Estado designe un punto de contacto, crear centros de coordinación de la seguridad marítima regionales, alentar a que los Estados declaren sus zonas económicas exclusivas y ejerzan y refuercen sus propias leyes sobre el ámbito marítimo.

⁴⁷ EDD núm. 659, 10 de diciembre de 2013, p. 4.

El 20 de diciembre de 2013, la Comisión y la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentan una comunicación conjunta (18099/13) al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, sobre «Elementos para la respuesta Estratégica de la UE a los retos en el Golfo de Guinea», documento que servirá de base para las conclusiones que adopta el Consejo sobre el golfo de Guinea, en la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores del 17 de marzo de 2014, y como anexo a dichas conclusiones, «se establece la Estrategia de la UE sobre el Golfo de Guinea, en asociación con la propia región y en estrecha cooperación con los socios claves internacionales. El Consejo invita al EEAS y la Comisión en consulta con los Estados miembros, a desarrollar un Plan de Acción para llevar a cabo la Estrategia, en sinergia con la futura Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y conforme con los principios del enfoque integral (*Comprehensive Approach*) de la UE, e informar anualmente sobre el progreso de su implementación [...]». El IECE, en su Documento Informativo 05/2012 de 28 marzo de 2014, con título «Unión Europea: Estrategia para la Seguridad y el desarrollo del Golfo de Guinea» presenta un excelente informe sobre dicha estrategia, e incluye como anexos las conclusiones del Consejo⁴⁸ y la propia estrategia,⁴⁹ documento de diez páginas, que se recomienda leer, ya que fija el alcance, identifica las amenazas, explicita los intereses compartidos por africanos y europeos, y la respuesta de la UE a los riesgos identificados adoptando un enfoque integral sobre cuatro objetivos específicos. Dentro del apartado «Naturaleza y evolución de la amenaza» analiza el crimen organizado, la piratería y robo a mano armada en la mar, el robo de petróleo (*bunkering*), la pesca ilegal, y el desempleo [sic]. Hay un apartado, extenso, explicativo «de lo que se ha hecho» (por ONU, ECOWAS y ECCAS, Cumbre de Jefes de Estado del golfo de Guinea, UA, IMO, países del golfo, Estados miembros de la UE, la propia UE, otros socios internacionales como EE.UU. y su Mando Estratégico US AFRICOM.

La parte más interesante empieza en la página 8 con «el camino a seguir» por la UE, basándose en tres principios: asociación con los países del golfo de Guinea y coordinación estrecha con sus organizaciones regionales y otras organizaciones internacionales activas en el región; un enfoque integral a los problemas, asegurando que la seguridad, el desarrollo y los asuntos de gobernanza están integrados en un marco estratégico único; y aplicar las lecciones aprendidas de las estrategias en otras regiones de África, especialmente las del Cuerno de África.

⁴⁸ Council conclusions on the Gul of Guinea, Foreign Affairs Council meeting. Bruselas, 17 de marzo de 2014. Recuperado de: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/14576.pdf>.

⁴⁹ EU Strategy on the Gulf of Guinea, Foreign Affairs Council meeting. Bruselas, 17 de marzo de 2014. Recuperado de: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/14582.pdf>.

Se fijan cuatro objetivos:

- 1) Basados en hechos, construir un entendimiento común del nivel de las amenazas y la necesidad de afrontarlas entre los países de la región y la comunidad internacional.
- 2) Ayudar a los Gobiernos de la región a establecer las instituciones y capacidades para asegurar la seguridad y el imperio de la ley.
- 3) Apoyar el desarrollo de prósperas economías en los países costeros, permitiéndoles proporcionar a sus ciudadanos los servicios básicos, oportunidades de empleo y reducción de la pobreza.
- 4) Reforzar las estructuras de cooperación entre los países de la región para asegurar una acción efectiva dentro de los límites marítimos y en las fronteras terrestres.

Termina la estrategia de la UE con unas conclusiones, donde dice que «el nivel de ambición de la UE, aunque amplio y cubriendo todas las medidas económicas, sociales, de gobernanza, y retos de seguridad y desarrollo, es el enfoque más correcto [sic] en este momento».

Desde luego, la estrategia refleja que ha sido diseñada por la Comisión Europea, y el papel de la Sra. Ashton y su EEAS en su aportación a la estrategia, en lugar de hacerlo como alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, parece haberlo hecho en su calidad de vicepresidenta de la Comisión, coordinando los instrumentos comunitarios con competencias en el exterior, aunque finalmente fuera el Consejo el que aprobó la estrategia.

En las diez páginas del documento, solo se menciona una sola vez, con sus siglas y entre paréntesis, la CSDP (la política común de seguridad y defensa, es decir operaciones militares o misiones civiles), como posible acción al cumplimiento del objetivo 2, con el siguiente tenor literal: «El uso de todos los instrumentos de la UE (incluyendo CSDP), debería explorarse [sic] como parte de un enfoque integral».

Extraña sobremanera que no se mencione la posibilidad de llevar a cabo una misión CSDP de reforma del sector de seguridad (SSR) en Nigeria, como no sea debido a que la misión SSR que la UE llevó a cabo en Guinea Bissau (2009-2010) se cerró con un absoluto fracaso al no conseguir que los militares se sometieran al poder civil.

En el caso de la estrategia de la UE para el golfo de Guinea parece que la acción exterior de la UE se centra exclusivamente en el «poder blando», sin ni siquiera atreverse a mencionar la posibilidad de una misión CSDP civil tipo EUCAP Nestor, cuando vemos que el Departamento de Defensa de los EE.UU. tiene el programa RMAC.

Si se habla en el objetivo 2 de «ayudar a [...] establecer las instituciones y capacidades para asegurar la seguridad [...]» entraría de pleno el construir o mejorar las capacidades de vigilancia marítima en los países del

golfo de Guinea, se podría apuntar a seguir el modelo de la misión civil —con fuerte apoyo de expertos militares— EUCAP Nestor— en el Cuerno de África, y llevar la coordinación de todas las misiones CSDP desde el OPCEN situado en el EUMS. La UE sigue creyendo que basta con el «poder blando»⁵⁰ y que el recurso a instrumentos militares debe ser la última opción.

A los Estados miembros de la UE, que preocupados por el impacto que a su seguridad pueden provocarles los múltiples retos, riesgos y amenazas existentes en la región del golfo de Guinea, solo les queda la opción de actuar individualmente con sus propios medios de seguridad y defensa, reforzando los lazos bilaterales con los países de la región, como por ejemplo el caso de Francia, que mantiene una presencia naval permanente en el golfo de Guinea con su misión *Corymbe*, implementada en 2011 dentro del proyecto ASECMAR, dedicado al refuerzo de la administración de la seguridad marítima en la región (otro similar al RMAC de EE.UU.).

Hasta Bélgica, con muchos intereses en la zona, envió al golfo de Guinea en un despliegue de tres meses de duración (23 marzo a 20 junio 2014) a su buque de mando y apoyo logístico *Godetia* (A960), como parte de una operación de creación de capacidades marítimas y de «Diplomacia de Defensa» en Benín, República Democrática del Congo, Congo-Brazzaville, Gabón, Togo, y aprovechando el tránsito, en Marruecos. Además transporta 250 m³ de ayuda humanitaria de ONG belgas, especialmente para colegios y hospitales.⁵¹

Naturalmente España también es muy consciente de que además de los riesgos de la piratería en el golfo de Guinea, otros riesgos de la zona como la inmigración ilegal, tráfico de estupefacientes, terrorismo islamista, etc., vía el Sahel, llegan hasta nuestras propias fronteras y, por tanto, de la UE, en el Mediterráneo. Por tanto, también España, trata de ayudar a la seguridad en el Sahel participando en EUTM Malí, y en los ejercicios de control de fronteras auspiciados por EE.UU. *Flintlock*⁵², pero en el golfo de Guinea tiene que hacerlo individualmente, como por ejemplo, participando en febrero de 2013 en el ejercicio anual *Obangame Express*, organizado por Camerún, dentro de la iniciativa APS (*African Partnership Station*) del Mando Estratégico US AFRICOM, para mejorar la interoperabilidad en las comunicaciones y el intercambio de información que afecte a la seguridad marítima, junto con fuerzas navales africanas

⁵⁰ Como muestra, baste señalar que la estrategia de la UE en el Golfo de Guinea no se presentó en el Comité Militar de la UE (EUMC), ni por tanto se le pudo solicitar su asesoramiento, a pesar de ser el EUMC el máximo órgano de asesoramiento militar, ya que representa a los jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD).

⁵¹ EDD núm. 688, 27 de marzo de 2014, p. 3.

⁵² Realizado entre febrero y marzo 2014 en Níger, intervinieron ocho militares españoles del Mando de Operaciones Especiales, siete de la Fuerza de Guerra Naval Especial, cuatro de la EZAPAC y uno del CIFAS.

de Costa de Marfil, Benín, Togo, Nigeria, Camerún, Gabón, Guinea Ecuatorial, Santo Tomé y Príncipe y Congo; europeas de Bélgica, España, Francia y Holanda (intereses importantes de la Shell en la zona); y por parte americana, Brasil y EE.UU.

Este año 2014 la Armada ha desplegado durante tres meses al patrullero de altura *Infanta Elena (P-76)*⁵³ para potenciar y estrechar las relaciones con las Marinas de Guerra de Cabo Verde, Senegal, Nigeria y Angola y efectuar los ejercicios *Sahara Express* y *Obangame Express 2014*, ambos dentro de la citada iniciativa APS de EE.UU.

Conclusión

El éxito de la lucha contra la piratería de la UE en el Cuerno de África, que comenzó en 2008 por el impulso de Javier Solana como alto representante (mero portavoz) para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y secretario general del Consejo, ha estado basado en la aplicación del enfoque global de la UE, con el empleo de todos los medios, incluyendo los militares (Eunavfor Atalanta y EUTM Somalia), con el objetivo fundamental de obtener inteligencia, que ha permitido conocer la amenaza, sus tácticas, sus medios y sus objetivos, con lo que se ha podido identificar los centros de gravedad de los piratas y las causas que provocaron el *boom* de la piratería, para hacerles frente con una respuesta holística de medios militares, civiles, legales, económicos, políticos, diplomáticos, en la que se implicaron los Gobiernos, pero también organismos internacionales y la propia industria marítima. Como ejemplo, la coordinación y el intercambio de información y de inteligencia entre las fuerzas navales internacionales para la conducción de operaciones contra los buques nodrizas piratas, o la UNSCR 1816 que permitió que Eunavfor Atalanta pudiese atacar las bases piratas en la costa, sin tropas europeas sobre el terreno.

Este trabajo trata de aportar como conclusión más importante, después de demostrar que la piratería frente a las costas de Somalia difiere cualitativamente y cuantitativamente de la existente en el golfo de Guinea, que las respuestas aplicadas en la lucha contra la piratería somalí en el Cuerno de África no pueden ser las mismas a aplicar en la lucha contra la piratería nigeriana y otros riesgos en el golfo de Guinea, a pesar de que teóricamente la UE, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa dispone de mayor coherencia y eficacia en su acción exterior,⁵⁴ pero en realidad se ha constatado que desde 2010 la UE ha perdido visibilidad e impulso

⁵³ RGM, abril de 2014, NOTICIARIO, p. 555.

⁵⁴ Que salvó y recogió lo que pudo de la nonata Constitución Europea, pero que en el caso de la CSDP, todos los artículos y disposiciones contenidas se incorporaron al Tratado de Lisboa.

en el campo de la CSDP, sin que se haya lanzado ninguna nueva operación militar, empleándose los medios militares en misiones de entrenamiento (EUTM Malí) o embutidos dentro de misiones «civiles» (EUCAP Nestor).

Por ello se considera que en el caso del golfo de Guinea lo más urgente es remodelar sus fuerzas militares y de seguridad para hacer frente a retos como la piratería, el terrorismo y otras amenazas, e invertir en medios de inteligencia por parte de los Estados del propio golfo de Guinea, y también por parte de todos aquellos Estados que quieran contribuir a reducir las amenazas a la seguridad en dicha área, ya que una vez comprendidas todas las amenazas (como la piratería, las insurgencias, y el terrorismo), así como los riesgos (crimen organizado, tráfico de drogas, inmigración ilegal, tráfico de armas, corrupción...), es posible preparar la respuesta a nivel estatal, regional, de la UA y de la propia UE..., y ya vimos que no se excluye que haya que preparar la posible respuesta de cada Estado miembro de la UE con intereses de seguridad en la zona, como es el caso de España.

La causa raíz de la gravedad de casi todas las amenazas y riesgos a la seguridad del golfo de Guinea proceden de que los Estados de la región son incapaces de hacerles frente por la corrupción existente. Si Nigeria es el ojo del huracán de todos estos riesgos, la comunidad internacional, y sobre todo la UE, deberían ejercer una fuerte presión política sobre el Gobierno de Nigeria para que sus instituciones anticorrupción sean independientes e impidan la impunidad de los corruptos, que deben ser castigados y sin posibilidad de amnistías. En el pasado se aplicaron embargos de armas, es posible que la mejor opción sea la presión política a nivel internacional y económica a nivel de EE.UU. y de la UE, así como otros instituciones financieras internacionales (FMI, BM, etc.).

El segundo paso de la comunidad internacional y de la UE, aprovechando que debe producirse un relevo de AR/VP y se puede elegir una persona más europeísta y concienciada de la importancia de la CSDP, debe ser impulsar y llevar a cabo en todos los países de la región una reforma de sus sectores de seguridad, donde se conculque el respeto y el imperio de la ley, y el absoluto respeto por los derechos humanos a todos los detenidos, incluso terroristas, única forma de volver a ganar el apoyo de las poblaciones. Una seguridad para toda la sociedad del país, sin distinción de etnia, religión o género. Hay que entrar en el círculo virtuoso de a más seguridad, más desarrollo, a más desarrollo más seguridad...

Un vez conseguida la lucha contra la corrupción y la seguridad, se podrá impulsar el desarrollo económico y social, y acabar con la lacra de la pobreza y el paro, que son las causas que impulsan a los nigerianos a integrarse en las bandas de piratas, por falta hoy en día de opciones lícitas para ganarse la vida.

La estrategia de la UE debería enfocarse hacia el largo plazo, pues llevará décadas, sin ser demasiados ambiciosos en cuanto a acortar plazos, poco a poco, pero con constancia y determinando objetivos alcanzables por fases sucesivas.

Mientras tanto, lo más efectivo para la UE sería lanzar una misión CSDP de construcción de capacidades marítimas regionales (EU CAP), con cuartel general en Yaundé (Camerún) para lograr sinergias con el Centro Regional de Intercambio de Información, y hacer seguimiento del programa CRIMGO, porque ellos no pueden hacerlo solos. Ayudar a los países del golfo de Guinea que se quieran dejar ayudar, cual es el caso de Camerún.

Igual política de ofrecer ayuda debería aplicarse a posibles misiones SSR de la UE en países del golfo de Guinea que quisiesen aceptarlas.

Por su parte, los Estados miembros de la UE preocupados por la actual situación de inseguridad en el golfo de Guinea, para lograr que poco a poco se vaya mejorando en la lucha contra la piratería y disminuyendo los numerosos riesgos y amenazas en el ámbito marítimo, seguramente la mejor opción es continuar con la línea de «Diplomacia Naval», mostrando la bandera, y por tanto el compromiso firme en ayudar a ir mejorando el adiestramiento y capacidades relacionadas con la seguridad marítima de los Estados de la región, y apoyando y participando en las iniciativas promovidas por EE. UU. como los ejercicios *Flintlock* y los *Sahara Express* y *Obangame Express*.

Composición del grupo de trabajo

- Coordinador:** **D. JOSÉ MARÍA TREVIÑO RUIZ**
Almirante de la Armada en la Reserva
- Vocal y Secretario:** **D. FRANCISCO JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ**
Capitán de fragata de la Armada
Doctor en Seguridad Internacional por la UNED
Escuela Superior de las Fuerzas Armadas
- Vocales:** **Dña. BÉNEDICTE REAL**
Doctora en Derecho
Profesora en el Centro Universitario de la Defensa en
Zaragoza. Academia General Militar
- D. JUAN CARLOS MARTÍN TORRIJOS**
Coronel del Ejército del Aire
Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de
Educación a Distancia
Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad Poli-
técnica de Cartagena
- D. CARLOS CORDÓN SCHARFHAUSEN**
Capitán de navío
Director de la Escuela Militar de Idiomas de la Defensa

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales

- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana

- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas

- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145 B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146 B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154 B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157 B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161 B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles

Relación de Cuadernos de Estrategia

166 Energía y Geoestrategia 2014

166B Energy and Geostrategy 2014



SECRETARIA
GENERAL
TECNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN 978-84-9781-981-7



9 788497 819817