

LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA*

Sección coordinada por

Rafael CALDUCH CERVERA

Catedrático de Relaciones Internacionales

Con la colaboración de

Vicente GARRIDO REBOLLEDO

Profesor Contratado Doctor de Relaciones Internacionales

Concepción ANGUITA OLMEDO

Profesora Contratada Doctora de Relaciones Internacionales

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EUROPA.—2.1. La presidencia española del Consejo de la UE.—2.1.1. Aplicación del Tratado de Lisboa.—2.1.2. Lanzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.—2.1.3. La PESC.—2.1.4. La crisis financiera y la Estrategia Europa 2020.—2.1.5. Un espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos.—3. SEGURIDAD INTERNACIONAL.—3.1. El terrorismo nuclear: ¿cuarto pilar de la no proliferación?—3.2. Significado y resultados de la Cumbre.—4. POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA.

1. INTRODUCCIÓN

La evolución de la realidad internacional y del papel que España desempeña en el mundo como potencia media, unido a la revolución que ha supuesto Internet en la comunicación y en los métodos de investigación científica, obligaba a una reconsideración del contenido y la función que debía desempeñar esta sección de la *Revista*. En efecto, la probada utilidad que durante todos estos años había tenido la relación cronológica y documental de los principa-

* Corresponde al periodo enero-junio 2010.

les acontecimientos que se producían en la política exterior de nuestro país, estaba quedando superada por la realidad del acceso inmediato a las fuentes documentales directas y a las diversas bases datos y cronologías que se encuentran disponibles en la web.

Parecía cada vez más necesario y oportuno dedicar esta sección de la *Revista* a llevar a cabo un análisis de aquellos sucesos internacionales que afectan de forma significativa a la proyección de España en el mundo y respecto de los cuales nuestro país adopta una posición y/o lleva a cabo una actuación guiada por sus propios valores, principios e intereses. Naturalmente, aunque dicho análisis tiene como eje principal las iniciativas de la política exterior, de ningún modo podía quedar reducido al estrecho marco de ésta. Por ese motivo se ha optado por incluir un título más amplio en el que tengan cabida también aquellos sucesos o iniciativas que, realizadas por otros actores de la sociedad española, se considera necesario incluirlos debido a su importancia intrínseca.

Cómo es lógico, esta nueva orientación del contenido de este apartado de la práctica no puede, ni pretende, ser exhaustivo pero sí aspira a ser representativo en su contenido de los principales acontecimientos acaecidos semestralmente en la acción exterior de España.

Por otro lado, considerando la diversidad de temas que serán analizados y el rigor con el que deberán ser abordados, se pretende abrir este apartado a las aportaciones de los numerosos y excelentes especialistas de relaciones internacionales y política exterior española que, afortunadamente, ya existen en nuestro país.

Finalmente, la perspectiva científica desde la que se realizarán las reflexiones de esta práctica no podía ser otra que la propia de las relaciones internacionales, excluyendo el análisis jurídico internacional, tanto público como privado, que ya tiene su tratamiento específico en las correspondientes secciones.

2. EUROPA

2.1. La presidencia española del Consejo de la UE

Durante el primer semestre de 2010 el eje central, aunque no exclusivo, de la proyección internacional de España ha sido el desempeño de la Presidencia rotatoria del Consejo (PC) de la UE. A ella se han dedicado la mayor parte de los esfuerzos y de la actividad no sólo de nuestra diplomacia sino del conjunto del Gobierno español.

No podía ser de otro modo si se tienen en cuenta los retos que debía enfrentar: implantación de las reformas institucionales y de los cambios en las políticas derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, junto con el desarrollo de instrumentos jurídicos y financieros que permitiesen enfrentar

de un modo eficaz los efectos en la UE de la crisis económica mundial. Ambas prioridades debían conjugarse con el resto de los objetivos establecidos en el Programa de la Presidencia española de la UE ¹.

Como es bien sabido, el Tratado de Lisboa había establecido una nueva configuración de la Presidencia del Consejo Europeo (PCE), al frente de la cual se había nombrado al belga van Rompuy, desgajándola de la PC y atribuyéndole en exclusiva su convocatoria junto con una representación exterior de la UE compartida con la nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), la señora Catherine Ashton.

A estas nuevas realidades vino a sumarse la renovación de la Comisión Europea (COM), presidida por el señor Duraó Barroso, cuya definitiva ratificación por el Parlamento Europeo (PE) se produjo el 9 de febrero con 488 votos a favor, 137 en contra y 72 abstenciones, con un mandato entre el 10 de febrero de 2010 y el 31 de octubre de 2014 ².

Estos cambios institucionales y competenciales, en proceso de implantación, provocaron una importante reorganización de la actividad de la Presidencia española, respecto de la realizada en etapas anteriores, junto con una apreciable pérdida de la proyección y visibilidad internacional. Además, a falta de unas normas todavía poco desarrolladas, exigió la instauración de unas prácticas de coordinación institucional y funcional con el titular de la PCE y la AR que no estuvieron exentas de dificultades y conflictos ³.

En cambio y gracias a las limitaciones competenciales en relación con el Consejo Europeo y la PESC, la Presidencia española pudo concentrarse en las tareas de potenciar las iniciativas y el desarrollo de las otras prioridades: la coordinación de las políticas económicas y el impulso de una Europa de derechos y libertades al servicio de los ciudadanos.

2.1.1. Aplicación del Tratado de Lisboa

En relación con el objetivo de una rápida y plena aplicación de Tratado de Lisboa, la Presidencia española adoptó diversas iniciativas internas y articuló, en colaboración con el PCE y la AR, el desarrollo de órganos y decisiones destinados a garantizar la actividad conjunta.

Entre las iniciativas orgánicas nacionales destaca la creación, un año antes, de una Comisión Delegada del Gobierno, presidida por la Vicepresidenta Primera, con la finalidad de coordinar todos los departamentos gubernamen-

¹ Véase el texto en http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF (consultado el 20 de julio de 2010).

² Véanse las audiencias de los miembros de la CE en el PE: <http://www.europarl.europa.eu/hearings/default.htm?language=ES> (consultado el 20 de julio de 2010).

³ Véase el nuevo Reglamento Interno del Consejo Europeo, adoptado por la Decisión del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2009 (DOUE L 315, de 2 de diciembre de 2009): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:ES:PDF> (consultado el 20 de julio de 2010).

tales en orden a garantizar la preparación y las actividades exigidas por la Presidencia española⁴.

En relación con las restantes instituciones de la UE, se constituyó un Grupo de Trabajo conjunto con la PCE y se adoptó el criterio de que correspondería al PCE la convocatoria de las sesiones, formales e informales, del Consejo Europeo y de las cumbres con terceros países. No obstante, para las primeras el orden del día se prepararía conjuntamente con la PC y respecto de las últimas, intervendrían conjuntamente la PCE y la PC cuando se celebrasen en España, como por ejemplo, la Cumbre UE-Marruecos o la Cumbre UE-América Latina.

2.1.2. Lanzamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior

Otro aspecto institucional destacable en el que ha colaborado la Presidencia española con la AR y el PE de una manera eficaz, ha sido en el desarrollo de la normativa para la implantación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). De este modo, la AR, la PC y el PE alcanzaron un acuerdo el 21 de junio de 2010 en su reunión de Madrid, con el fin de adoptar lo antes posible la Decisión del Consejo que permita la puesta en marcha del SEAE para el próximo otoño, lo que requerirá la adopción del Reglamento financiero y del Reglamento de Personal y de otros agentes al servicio de las instituciones de la UE, ya que el SEAE estará integrado por funcionarios del Consejo Europeo, de la Comisión Europea y de todos los países miembros.

2.1.3. La PESC

Como ya hemos indicado, la contribución de la Presidencia española en este terreno se realizó en estrecha colaboración y bajo las iniciativas adoptadas por la AR. Sin embargo, la huella de la diplomacia española se aprecia nítidamente tras algunas medidas importantes.

En el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) aunque las gestiones españolas para constituir un Consejo en su formación de Ministros de Defensa diferenciado de la de Asuntos Exteriores no lograron prosperar, se alcanzaron algunos importantes avances.

El 31 de marzo, el Consejo adoptó la decisión de lanzar, a partir del 7 de abril, la Misión Militar para el entrenamiento de las fuerzas de seguridad somalíes en el territorio de Uganda (EUTM Somalia). Esta misión, promovida por España, tiene como finalidad complementar en el territorio somalí la lucha contra la piratería que viene realizando la operación marítima Atalanta⁵.

⁴ Véase el RD 37/2009 de 23 de enero: www.boe.es/boe/dias/2009/01/24/pdfs/BOE-A-2009-1168.pdf (consultado el 20 de julio de 2010).

⁵ Véase <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=978&lang=ES&directory=en/esdp/&fileName=113646.pdf> (consultado el 21 de julio de 2010).

En el Consejo celebrado el 26 de abril se decidió potenciar los Grupos Tácticos de Combate (*Battle Groups*) en el horizonte de 2012; dotar a la Fuerza de reacción Rápida de una base aérea operativa desplegable y reforzar las competencias y actividades de la Agencia Europea de Defensa (AED); del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, introduciendo el programa de intercambio de jóvenes oficiales entre los países de la UE, así como el Centro de Satélites de la UE.

Además en este Consejo se adoptó un nuevo programa de cooperación con la OTAN y la hoja de ruta para la activación del sistema integrado de vigilancia marítima de la UE ⁶.

En el contexto específico de la Política Exterior Común, el terremoto de Haití irrumpió en la agenda oficial inicialmente establecida, obligando a celebrar un Consejo Extraordinario de Asuntos Exteriores, el 18 de enero, con el fin decidir la respuesta de la UE a esta catástrofe. Se aprobó un programa de ayuda humanitaria de emergencia por una cuantía de 30 millones de euros, adicionales a los 92 millones de euros comprometidos bilateralmente por los Estados miembros, junto con el envío urgente de equipos civiles y militares de rescate y reconstrucción.

El decisivo impulso aportado por la presidencia española en la reconstrucción de Haití, contrasta con los limitados resultados alcanzados en las cumbres celebradas en España con Marruecos y América Latina.

La Declaración Común, aprobada el 7 de marzo en Granada al finalizar la Cumbre, aunque realiza un examen de todos los ámbitos en los que se desarrolla la cooperación entre la UE y Marruecos, en el marco establecido por la Política de Vecindad y el Acuerdo de Asociación de 2000, no incluyó decisiones importantes y, en cambio, mostró la deliberada voluntad de la UE por evitar cualquier crítica al régimen marroquí en el ámbito de la protección de los derechos humanos y en el contencioso sobre el Sáhara Occidental, aspectos en los que el caso de Aminatou Haidar había demostrado unos meses antes la arbitrariedad del gobierno de Marruecos en el tratamiento de ambos temas ⁷.

A pesar del empeño dedicado tanto por la diplomacia española como por la Comisión Europea, la cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid los días 17 y 18 de mayo, no ha alcanzado los resultados esperados aunque, en rigor, tampoco se puede calificar como una ocasión perdida.

⁶ Véase <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=978&lang=ES&directory=en/esdp/&fileName=114737.pdf> (consultado el 21 de julio de 2010).

⁷ El Acuerdo de Asociación puede consultarse en el DO L 070, de 18 de marzo de 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0204:ES:HTML> (consultado el 20 de julio de 2010).

El Informe de la Comisión sobre el progreso en la implantación por Marruecos de la política de vecindad puede verse en su versión en francés en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_521_fr.pdf (consultado el 22 de julio de 2010). En especial merecen leerse las observaciones críticas realizadas en el apartado de derechos humanos.

En efecto, se llevaron a cabo una serie de encuentros bilaterales (UE-México y UE-Chile) junto con las cumbres multilaterales (UE-MERCOSUR; UE-Centroamérica; UE-Comunidad Andina y UE-CARIFORUM) con resultados claramente desiguales.

Por una parte destacan la firma de sendos acuerdos de libre comercio con Colombia y Perú abiertos al resto de los países de la comunidad Andina; el Plan Ejecutivo Conjunto UE-México para colaborar en áreas de seguridad y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo o la hoja de ruta para el desarrollo de la cooperación UE-Chile en educación y medioambiente. En el otro extremo, la cumbre con MERCOSUR sólo sirvió para desbloquear las negociaciones para el Acuerdo de Asociación iniciadas en 2000. Una década más tarde resultan evidentes las dificultades políticas y económicas en el seno de esta organización para alcanzar un acuerdo con la UE⁸.

2.1.4. La crisis financiera y la Estrategia Europa 2020

Aunque el Programa de la Presidencia española contemplaba la adopción de una nueva estrategia económica y social que sustituyera a la fracasada Estrategia de Lisboa, adoptada en el Consejo Europeo de 2000, el riesgo de quiebra del Estado griego y los movimientos especulativos de los mercados mundiales contra el euro, obligaron a adoptar una serie de medidas jurídicas y económicas adicionales que han ocasionado un cambio sustancial en las políticas fiscal y financiera de la UE⁹.

En efecto, el excesivo déficit público de la economía griega, que el gobierno de Papandreu estimó en un 12,7 por 100 del PIB, puso de manifiesto la grave situación financiera de uno de los países de la zona euro y, sobre todo, las graves deficiencias estadísticas y de control presupuestario de los países que constituyen la segunda moneda de reserva mundial junto con el dólar.

Naturalmente la incertidumbre creada por la situación griega provocó dos efectos inmediatos: una movilización especulativa contra el euro, especialmente contra las economías cuyo déficit había crecido excesivamente durante el último año como en España, y la necesidad de articular un plan de apoyo financiero al Estado griego por el resto de los países de la zona euro.

El plan de apoyo financiero a Grecia se estableció en 110.000 millones de euros en tres años, de los que 80.000 millones serían aportados por los países miembros del euro y los restantes 30.000 millones de euros procederían de un préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI). Este plan fue lanzado inicialmente por un acuerdo franco-alemán que más tarde tuvo que concre-

⁸ Véase el Documento estratégico Regional 2007-2013: http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf (consultado el 20 de julio de 2010).

⁹ La Estrategia de Lisboa puede consultarse en http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm (consultado el 22 de julio de 2010).

tarse en una decisión del Eurogrupo junto con la COM y el Banco Central Europeo (BCE) en su reunión de 2 de mayo, en la que también se estableció el Memorándum de Entendimiento en el que se incluían los criterios de condicionalidad¹⁰.

Sin embargo, el problema tenía una dimensión que alcanzaba al conjunto de la economía europea y, por extensión, de la economía mundial. En efecto, desde la entrada en circulación del euro el sistema financiero internacional se había poco a poco dividido entre los países que acumulaban reservas en dólares (China, Japón, etc.) y países que estaban acumulando reservas en euros (Rusia, países del Zagreb, etc.).

La inestabilidad del euro había desatado los movimientos especulativos contra la moneda europea que había alcanzado un tipo de cambio con el dólar excesivamente elevado (1,50 \$USA). La principal causa de tales movimientos financieros radica en la pérdida de confianza por la falta de transparencia de la banca europea y las estadísticas oficiales de los países de la eurozona pero, sobre todo, para la falta de mecanismos de control presupuestario y fiscal de los países miembros del euro.

Para corregir estas deficiencias se realizaron varias reuniones, formales e informales, del ECOFIN y el tema fue objeto de un tratamiento especial en el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo, en el que se decidió: *a)* El establecimiento de una evaluación anual realizada por el Consejo Europeo de la evolución macroeconómica y de la estabilidad financiera de los países a partir de los informes elaborados por la Comisión, el Consejo y la Junta Europea de Riesgos Sistémicos; *b)* la obligatoriedad de comunicar al Consejo Europeo los planes nacionales de reforma económica que deberán coordinarse con los planes de convergencia y estabilidad; *c)* la posibilidad de que el consejo Europeo pueda adoptar recomendaciones que serán obligatorias para los países miembros que incumplan los objetivos de los planes nacionales; *d)* el estudio y preparación de un marco jurídico mejorado para la resolución de la crisis y la disciplina presupuestaria que deberá coordinarse en las reuniones del G-20 para su adopción antes de la conclusión de 2010¹¹. España fue uno de los primeros países en presentar un plan nacional de reforma y en someterse al control de la Comisión y el Consejo para reducir su excesivo déficit presupuestario al 3 por 100 en 2013.

La experiencia y, sobre todo, los acuerdos alcanzados tanto por la UE como por los países de la eurozona durante los meses de abril y mayo, permitió incorporar las principales medidas adoptadas como parte de la Estrategia Europea 2020, aprobada en el Consejo Europeo de primavera, sin renunciar

¹⁰ Véase la declaración en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/100502-%20Eurogroup_statement.pdf (consultado el 22 de julio de 2010). Véase el memorándum en <http://ikregeer.nl/document/blg-64017?format=pdf> (consultado el 22 de julio de 2010). El Informe de evaluación del programa de ajuste económico aprobado por el gobierno griego puede consultarse en http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/2010-07-06-greece_interim_review_en.pdf.

¹¹ Véanse las conclusiones del Consejo Europeo en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/10/1&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=fr>.

a los objetivos prioritarios que ya se habían formulado y que ahora se antojan mucho más difíciles de alcanzar en el horizonte del 2020.

Áreas	Objetivos	Acciones inmediatas
Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento hasta el 75 por 100 de la tasa de empleo entre 20 y 64 años. 2. Integración social mediante reducción de la pobreza. Creación de indicador aplicado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sin acciones concretas. 2. Estudio del tema Consejo Europeo de junio de 2010.
Educación y Ciencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la educación, reducir el abandono escolar especialmente en los estudios superiores. 2. Inversión 3 por 100 del PIB en la investigación y desarrollo. Creación de un indicador de I+D+i. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fijar los porcentajes en el Consejo Europeo de junio de 2010. 2. Examen de medidas en octubre de 2010.
Energía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento de las energías renovables al 20 por 100 del consumo final. 2. Aumento del 20 por 100 en el rendimiento energético. 	Estudio de la política energética a principios de 2011.
Medioambiente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción 20 por 100 gases efecto invernadero para el 2020. 2. Ampliación de la oferta de reducción al 30 por 100 condicionada a un compromiso de otros países en el acuerdo mundial del 2012. 	Acciones concretas en el apartado de cambio climático.

Sin ningún género de dudas, los significativos avances alcanzados por la UE para reducir los déficits presupuestarios, limitar los efectos de la crisis financiera y reactivar las economías como condición necesaria para reducir el desempleo, habrían sido imposibles de alcanzar sin la activa intervención de los gobiernos francés y alemán junto con la exhaustiva labor de la diplomacia española.

2.1.5. *Un espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos*

Podemos afirmar que España ha trabajado muy seriamente para la consecución del objetivo de compatibilizar los derechos y libertades de los ciudadanos con su seguridad. Dos han sido los ejes estratégicos en los que la presidencia española pretendía avanzar: la cooperación policial, judicial e internacional y la lucha contra el terrorismo.

En este sentido, la presidencia española asumía, entre otros, el compromiso de consolidar un espacio de libertad, seguridad y justicia, atendiendo a los principios adoptados en el Programa de Estocolmo —*Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*—¹². El Programa de Estocolmo, aprobado para el periodo 2010-2014, constituye el mecanismo del que se dotan los 27 para garantizar ese espacio de seguridad y justicia, reforzando la cooperación policial y aduanera con una mejor coordinación de las actuaciones a escala regional, hecho que resulta fundamental para protegerse de las amenazas transnacionales. Estas amenazas ya fueron identificadas en las primeras iniciativas europeas, como en el Acuerdo sobre Cooperación en materia de Justicia e Interior, concertado después de la aprobación del Tratado de Ámsterdam, en el Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada de 1997, en la Resolución del Consejo sobre la prevención de la delincuencia organizada (1998), en el Plan de acción de Viena (1999) o en el antecesor del Programa de Estocolmo, el extinto Programa de La Haya (2006-2010). En todas ellas, se señalaba que el terrorismo y la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, la corrupción, la trata de seres humanos, la introducción ilegal de personas y el tráfico de armas, entre otros, seguían suponiendo un reto para la seguridad de la Unión.

Por ello, desde el comienzo, España ha trabajado para iniciar el procedimiento que implementara las medidas contempladas en el Programa de Estocolmo. Así, entre sus prioridades podemos señalar la adopción de la Estrategia de Seguridad Interior, la configuración de las funciones del Comité de Seguridad Interior (COSI, formado por directores generales de policía), el desarrollo de un marco que permita la creación ágil de «equipos conjuntos de cooperación policial» sobre el terreno con participación de, al menos, dos Estados miembros, la protección de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración clandestina.

Si con la Estrategia Solana, de 2003, la Unión se dotaba de un marco con el que reivindicar su papel como actor global tras los atentados del 11-S, la cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI) no debía ser menos, si tenemos en cuenta los grandes esfuerzos que se han realizado a lo largo de los años para garantizar la seguridad del espacio interior y teniendo en cuenta, además, que con la aprobación del Tratado de Lisboa, donde la cooperación JAI se encuentra en la parte correspondiente al Funcionamiento de la UE, había perdido el protagonismo de tiempo atrás.

A pesar de que como hemos visto el fenómeno del crimen organizado ha sido considerado una amenaza cuyo tratamiento se incluye en el marco de los asuntos internos, no cabe duda de la vinculación del crimen organizado transnacional con los asuntos exteriores de los Estados y especialmente con la seguridad y defensa de Europa.

¹² Véase el DOUE C 115 (4 de mayo de 2010): <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:115:SOM:ES:HTML>.

El 25 de febrero de 2010, el Consejo de Justicia e Interior aprobó la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad*, que pretende ser el mecanismo intergubernamental por el que se den respuestas adecuadas a las nuevas amenazas a las que debe enfrentarse la Unión y ha de suponer un verdadero compromiso para seguir avanzando en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Tal y como se afirma en su presentación, con esta Estrategia no se pretende crear competencias nuevas, sino integrar «las estrategias actuales y los enfoques conceptuales, reconociendo el marco constituido por el programa de Estocolmo». En este sentido, «el concepto de seguridad interior debe ser entendido como un concepto amplio e integral, multisectorial, capaz de afrontar los retos y desafíos que presenta el siglo XXI. Se debe trabajar en un concepto proactivo, donde la actuación vaya encaminada a la prevención y neutralización de los delinquentes internacionales, pero no sólo, pues también habla de otras amenazas y desafíos que repercuten directamente en la vida y bienestar de los ciudadanos europeos incluidos los actos de terrorismo, los desastres naturales y los producidos por el hombre.

El enfoque amplio e integral de la seguridad contempla medidas en una doble dimensión: horizontal y vertical. En la dimensión horizontal, los Estados no deben escatimar esfuerzos en mejorar la cooperación policial —para lo que se debe implementar el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI)—, la gestión integral de las fronteras —con el fin no sólo de luchar contra la inmigración ilegal, sino también para difundir las mejores prácticas entre los guardias de fronteras— y los sistemas de justicia penal —donde Eurojust debe alcanzar su pleno potencial, siempre en el marco de la legislación aplicable—. El reto es armonizar las legislaciones, superar las barreras idiomáticas y convenir protocolos de trabajo comunes para impedir que la criminalidad transfronteriza se aproveche de las debilidades internas de la Unión Europea. La efectividad sobre el terreno descansa en las agencias, instituciones y organismos propios de la Unión Europea. Europol, Eurojust y Frontex tienen la responsabilidad de recopilar e intercambiar información, coordinar e intensificar la eficacia de las autoridades judiciales o cooperar en la gestión de las fronteras exteriores.

En cuanto a la dimensión vertical esta Estrategia señala que la seguridad debe contemplarse en varios niveles: la cooperación internacional, las políticas e iniciativas de la UE, la cooperación regional y las políticas nacionales y locales de los Estados miembros.

En lo que se refiere al enfoque proactivo, la Estrategia señala la necesidad de que se trabaje en la prevención y anticipación a las amenazas. Por ejemplo, la prevención de la delincuencia «implica abordar las raíces de las causas y no sólo los actos delictivos y sus consecuencias». Sin duda, la información e inteligencia resultan fundamentales para poder anticiparse a esos actos delictivos y encausar judicialmente a los criminales. Si bien es cierto que el Programa de La Haya ya permitió que se avanzara en el principio llamado de «disponibilidad», que prevé que los servicios policiales de un Estado

miembro pueda obtener de otro Estado miembro, cuando esté disponible, información de la que tiene necesidad en el ejercicio de sus funciones, hay que seguir trabajando en los sistemas de análisis de la información y sobre todo en los modelos de intercambio.

Así mismo, a pesar de que se ha dado un paso importante en la creación de redes que permiten intercambiar información, no sólo de delitos, sino también de delincuentes, como el ADN o las huellas dactilares, hay que profundizar en los mecanismos que fortalezcan y fomenten la confianza mutua entre las autoridades en materia de seguridad interior y desarrollar un Modelo Europeo de Intercambio de Información seguro y estructurado, donde, por supuesto, se respeten los derechos a la intimidad y protección de datos personales. «Este modelo incluirá todas las bases de datos de la UE que resulten relevantes para garantizar la seguridad en la UE permitiendo la interacción entre éstas, en la medida en que sea necesario y permitido, con el fin de proporcionar un intercambio eficaz de información en el conjunto de la UE, maximizando las oportunidades ofrecidas por las tecnologías biométricas y otras para mejorar la seguridad de nuestros ciudadanos dentro de un marco claro que también proteja su intimidad».

Esta Estrategia de Seguridad Interior también contempla un dimensión exterior; no debemos olvidar que el terrorismo o la delincuencia son fenómenos transnacionales que afectan tanto al espacio europeo como a terceros países, porque éstas y otras amenazas y desafíos son globales y como tales necesitan una solución global, en donde la cooperación y coordinación de políticas a nivel transnacional son tan necesarias como las que pueda implementar la Unión Europea en el interior de sus fronteras. «La UE en materia de seguridad en el exterior, no puede limitarse a alcanzar una mera colaboración entre las autoridades en materia de seguridad de los Estados miembros y las de otros países, especialmente los vecinos de la UE. Es necesario abordar las relaciones con otros países, a través de un enfoque global en materia de seguridad, trabajando conjuntamente con ellos, y cuando sea necesario, apoyando su desarrollo institucional, económico y social».

Así mismo, debe fortalecerse la cooperación y coordinación de todos los países con INTERPOL, además de desarrollar otros enfoques bilaterales, multilaterales y regionales para hacer frente a las amenazas señaladas anteriormente. Esta Estrategia, siguiendo con la vinculación de los asuntos internos y exteriores, llama la atención sobre los denominados «Estados débiles y fallidos» para que no se conviertan en centro de la delincuencia organizada, desde donde actúen y amenacen la seguridad y estabilidad de la UE y de la Sociedad Internacional. «En este sentido, la Estrategia de Seguridad Interior resulta un complemento imprescindible de la Estrategia de Seguridad de la Unión que, en el ámbito exterior, fue elaborada en 2003 por la Unión Europea, en el marco de su Política de Seguridad y Defensa, para hacer frente a los riesgos y amenazas mundiales».

Visto el contenido de la Estrategia de Seguridad Interior, cabe señalar que sin ser novedoso, ya hemos visto cómo la cooperación JAI tiene un recorrido

de más de cuarenta años, no deja de ser interesante la presentación de los riesgos, de los instrumentos y de los principios de actuación. Sin embargo, adolece de una especificidad en la división de las tareas, a la hora de implementar las medidas propuestas no distingue si son las autoridades de los Estados o la Unión quien debe llevarlas a cabo. Tampoco hay una definición clara de las políticas de las que se va a ocupar, sí establece que es una «política común de seguridad interior», sin embargo no existe ninguna política parecida definida en los Tratados de la Unión. El «modelo europeo de seguridad» basado en la cooperación intergubernamental, es más bien un submodelo, como sostiene Félix Arteaga¹³ cuando afirma que «frente a la expectativa de un «modelo europeo de seguridad», la ESI presenta, en realidad, un modelo de cooperación intergubernamental en algunas materias de seguridad interior [...]. La ESI reconoce la interdependencia de la seguridad interior con otros sectores y se autodefine como complementaria de lo existente, sin embargo, no define, siquiera esquemáticamente, cómo se deben articular sus objetivos e instrumentos de cooperación con el resto de actores implicados en la seguridad en cualquiera de sus dimensiones, externas o internas». Entre otras carencias, se señala la falta de un concepto de seguridad en el que se engloben la seguridad interior y exterior, a pesar de reiterar que esta frontera está desapareciendo. Tampoco la ESI define los recursos materiales, tecnológicos y presupuestarios necesarios para una verdadera gestión de la seguridad interior, ni se precisa cómo se van a conseguir los objetivos propuestos. No obstante, y sin entrar profundamente en las causas de estas omisiones o indefiniciones o de sus posibles carencias, hay que reconocer la importancia de esta Estrategia de Seguridad Interior al hacer hincapié en la necesidad de que todos los países de la Unión Europea se conciencien de que delitos como el tráfico de drogas, los robos de vehículos, los ataques a mano armada y la delincuencia de alta tecnología para la usurpación de la identidad o la delincuencia financiera, entre otras, suponen una amenaza no sólo a la seguridad de la Unión, sino también un perjuicio para su economía. «No existe el riesgo cero, pero, a pesar de ello, la Unión debe crear un entorno seguro en el que las personas en Europa se sientan protegidas. Además, deben ponerse en práctica los mecanismos necesarios para mantener altos niveles de seguridad, no sólo dentro del territorio de la UE, sino también, en la medida de lo posible, cuando los ciudadanos viajen a terceros países o se encuentren en un entorno virtual como Internet». Buenos propósitos, cuyos medios para conseguirlos deben seguir siendo desarrollados en el seno de la Unión Europea y que han empezado con la adopción de una Estrategia de Seguridad Interior.

Otro de los grandes objetivos que perseguía la presidencia española era la cooperación trasatlántica en materia de lucha contra el terrorismo. Puesto que vivimos en un mundo globalizado donde las nuevas tecnologías e Inter-

¹³ ARTEAGA, F.: «La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea», *ARI 75/2010*, de 25 de abril de 2010. Acceso web: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari75-2010 (consultado el 24 de julio de 2010).

net se han convertido en algo cotidiano en nuestras vidas, no es de extrañar que también haya supuesto una revolución importante para las organizaciones criminales. Por ello, y aunque desde hace años se viene trabajando para evitar el uso fraudulento del sistema financiero internacional, era necesario establecer un acuerdo entre la Unión Europea y Estados Unidos para colaborar en la lucha contra el terrorismo, mediante el acceso a los datos bancarios, con el fin de atajar la financiación de estos grupos terroristas. En este sentido, el Parlamento Europeo ha aprobado la conclusión del Acuerdo relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo, conocido como SWIFT II, que entrará en vigor el próximo 1 de agosto. Tras la aprobación, el Consejo Europeo ha adoptado una decisión en la que se invita a la Comisión a presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, un marco jurídico y técnico para la extracción de los datos sobre el territorio de la UE.

Con este acuerdo la Unión Europea se va a dotar de un programa similar al que ya tiene Estados Unidos sobre seguimiento de la financiación del terrorismo y cuyo objeto es analizar los datos bancarios en suelo europeo para poder detectar aquellos movimientos de financiación que correspondan a actividades terroristas.

El Parlamento Europeo condicionó su aprobación a la inclusión de una serie de garantías. En este sentido, y en primer lugar, el acuerdo contempla como novedad que Europol pueda bloquear las transferencias de datos a Estados Unidos, solicitados por el Departamento del Tesoro, si no se verifica que esa información resulta necesaria en el contexto de la lucha antiterrorista. Además, está previsto que el uso de datos sea analizado por un grupo de supervisores independientes, incluyendo un representante de la UE designado por la Comisión y el Parlamento que podrá detener las investigaciones si a la vista de las pruebas resultaran ilegítimas. En segundo lugar, el Parlamento exigió que se establecieran mecanismos de reparación equivalentes a los que se aplican a los datos retenidos en el territorio de la Unión Europea. El nuevo texto establece que cualquier persona que crea que sus datos han sido tratados contraviniendo lo dispuesto en el acuerdo, podrá pedir «reparación efectiva por la vía administrativa y judicial al amparo de la legislación de la Unión Europea, sus Estados miembros y los Estados Unidos, respectivamente. A este fin y en lo que respecta a los datos transmitidos a los Estados Unidos conforme al presente Acuerdo, el Departamento del Tesoro de los EEUU, al aplicar su procedimiento administrativo, tratará equitativamente a todas las personas, con independencia de la nacionalidad o el país de residencia. Todas las personas, con independencia de su nacionalidad o su país de residencia, en el marco de la legislación de los EEUU, dispondrán de una vía de recurso judicial contra una acción de la administración que les perjudique».

Precisamente por la importancia del tema del que se trata, medidas preventivas para contrarrestar las actuaciones con fines terroristas, a la hora de

intercambiar datos no sólo se incluyen los datos de identificación del emisor o del destinatario, sino que algunos de esos datos pueden revelar «el origen étnico o racial, las opiniones políticas y religiosas u otras creencias, la pertenencia a un sindicato, o la salud y la vida sexual (“datos sensibles”)», con lo que se corre el riesgo de atentar contra los derechos de los individuos. Por ello, «en el caso excepcional de que los datos extraídos incluyan datos sensibles, el Departamento del Tesoro de los EEUU protegerá dichos datos de conformidad con las salvaguardias y medidas de seguridad establecidas en el presente Acuerdo, dentro del mayor respeto y teniendo debidamente en cuenta su carácter particularmente sensible». Podemos afirmar que este compromiso de los Estados Unidos ha supuesto un logro importante para la diplomacia europea, al garantizar que estos datos no van a ser utilizados con fines diferentes a los de la lucha contra el terrorismo.

La Unión Europea debe dotarse de un Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo, teniendo en cuenta que el crecimiento del comercio internacional, el desarrollo de las nuevas tecnologías aplicadas a las comunicaciones y el gran volumen de dinero que circula en el sistema han favorecido no sólo el blanqueo de capitales, sino la financiación de actividades ilegales. En este sentido cabe señalar que el acuerdo firmado con Estados Unidos se enmarca dentro de esa línea de acciones para garantizar la seguridad interior y exterior de la Unión Europea. Este acuerdo favorecerá la lucha contra los actores ilícitos, en consonancia con otras medidas que también ha adoptado la Unión Europea a lo largo de este semestre de Presidencia española.

Cabe destacar también la Directiva adoptada contra el tráfico de seres humanos y la protección de sus víctimas, delito cometido por las mafias internacionales y que sólo con un instrumento basado en la cooperación internacional se podrá abordar para su prevención, persecución y punición. Por ello, el 4 de junio, los ministros europeos de Justicia «han acordado armonizar las penas de los delitos sobre el tráfico de seres humanos. Este texto obligará a los Estados miembros a actuar en tres frentes, el de la persecución de los autores de estos delitos, el de la protección de sus víctimas y el de la prevención de estas infracciones». Por último, destacar la Directiva sobre la lucha contra la explotación sexual de menores y la pornografía infantil, delitos ambos relacionados con el crimen organizado y con la utilización de la tecnología que permite ocultar los delitos. En este sentido, se está trabajando en la armonización de los tipos penales de estos delitos entre los Estados miembros de la Unión, cuestión que constituía uno de los aspectos de mayor complejidad.

En conclusión, un semestre lleno de actividad en el que los asuntos principales como el terrorismo o el crimen organizado, en todos los ámbitos y sectores, han sido abordados con la importancia y seriedad que requieren. Pese a que los actores ilícitos utilizan todos los instrumentos legales e ilegales para violentar al Sistema Internacional, la cooperación entre Estados u organizaciones internacionales y/o supranacionales que den un sentido global al concepto de seguridad resulta una herramienta fundamental para su

neutralización. Estos que hemos señalado aquí han sido sólo algunos de los pasos necesarios que se han dado, pero aún queda mucho por hacer en la lucha contra las amenazas internacionales para conseguir ese compromiso de un espacio de libertad, seguridad y justicia no sólo en el marco de la Unión Europea, sino también en terceros países.

3. SEGURIDAD INTERNACIONAL

3.1. El terrorismo nuclear: ¿cuarto pilar de la no proliferación?

Uno de los ejes de la nueva política de no proliferación de armamento de destrucción masiva (ADM) y desarme del Presidente Barack Obama ha sido su especial preocupación y las medidas adoptadas para prevenir los actos de terrorismo nuclear. Para la Secretaria de Estado Hilary Clinton «la amenaza más grave a la que se enfrenta EEUU es el peligro de que dichas armas caigan en manos de terroristas», mientras que el Presidente Obama lo definió, en su histórico discurso pronunciado en el centro de Praga el 5 de abril de 2009, como «la amenaza más inmediata y extrema a la seguridad global»¹⁴.

En realidad, nadie sabe muy bien la relación existente entre terrorismo y ADM y, en particular, lo que se viene conociendo como «terrorismo nuclear». Sin embargo, teniendo en cuenta las consecuencias catastróficas que se podrían derivar de un uso de estas armas por parte de grupos terroristas (o bien, un ataque convencional contra instalaciones nucleares), por muy pequeña que parezca dicha posibilidad, es lo que ha movido a los gobiernos a adoptar acciones urgentes para, si no eliminar, minimizar el riesgo a través de una estrategia basada en la prevención.

Por ello, no resulta extraño que, en la presentación de la *Estrategia*, de la Administración Obama, *de control de armamentos y no proliferación*, hecha pública el 9 de julio de 2009 por el coordinador de la Casa Blanca para Control de Armamentos, Armas de Destrucción Masiva, Proliferación y Terrorismo, Gary Samore, se subrayase que la misma estaba basada en cuatro pilares:

«(1) El desarme nuclear, en especial, las nuevas posiciones sobre la negociación de un acuerdo post-START [el nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas, firmado por los presidentes de Estados Unidos y Rusia el 26 de marzo de 2010], la ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares [TPCE/CTBT, aún no ratificado por Estados Unidos] y el comienzo de la negociación de un tratado verificable para la prohibición de la producción de

¹⁴ *Remarks by President Barack Obama, Hradcany Square, Prague, Czech Republic*, The White House, Office of the Press Secretary, 5 de abril de 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/. El discurso íntegro, traducido al castellano, puede escucharse en la página web de RTVE, <http://www.rtve.es/mediateca/videos/20090405/discurso-integro-obama-praga/468651.shtml>. Existe una transcripción no oficial al español del discurso en la página web de la Fundación NPS (*No Proliferación para la Seguridad Global*), <http://npsglobal.org/esp/index.php/discursos/149-discursos/574-discurso-de-barack-obama-en-praga-5-abril-de-2009>. Para todas las referencias citadas, consulta de las páginas web el 15 de julio de 2010.

materiales fisibles con propósitos militares [FMCT o Fissban, por sus siglas en inglés].

(2) La no proliferación nuclear, especialmente, los riesgos más inmediatos que se derivan de los programas de Corea del Norte e Irán.

(3) La energía nuclear, reconociendo el derecho a su desarrollo, pero evitando que el anunciado «renacimiento nuclear» pueda dar lugar a una diseminación (incontrolada) de instalaciones nacionales de enriquecimiento de uranio.

(4) La Seguridad nuclear, tendente a garantizar la seguridad de todos los materiales nucleares mundiales y prevenir los actos de terrorismo».

En ese contexto, el Presidente Obama convocó en Washington (en una cita histórica desde 1945), a 47 Estados para debatir, en una Cumbre Internacional durante los días 12 y 13 de abril de 2010, acerca los principales retos que afectan a la seguridad nuclear, con especial atención a los posibles actos de terrorismo. La Cumbre se celebró, además, en la antesala de la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de mayo de 2010 y tras anunciar Estados Unidos que, a los tres pilares globales de la no proliferación (no proliferación, desarme y usos pacíficos de la energía nuclear), había que añadir un cuarto: la prevención del terrorismo nuclear¹⁵. Sin embargo, el TNP en rigor no se refiere a la posible utilización de armamento nuclear por parte de actores no estatales, lo que provocó, en un primer momento, algunos disensos más que consensos en torno a la finalidad de la iniciativa.

Entre las ausencias más notables de la Cumbre figuraban Corea del Norte, Irán y Siria, que no fueron invitados. El Primer Ministro israelí, pese a estar invitado, canceló su participación el día antes del inicio de la Cumbre (ante las presiones de algunos Estados, como Egipto y Turquía, para que Israel firmase el TNP y revelase su arsenal nuclear) y en su lugar asistió el Viceprimer Ministro y Ministro de Inteligencia y Energía Atómica. Además, hay que tener en cuenta que a la lista inicial de Estados invitados (37) se añadieron otros nueve, por expreso deseo de éstos (entre ellos Argelia, Armenia y Malasia), además del Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, el Director General del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), Yukiya Amano y el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon. De especial significado fue la participación en la Cumbre de dos Estados de gran preocupación, India y Pakistán, ambos potencias nucleares *de facto*, no Partes en el TNP, sí signatarias del TPCE/CTBT, y con cuyos máximos mandatarios el Presidente Obama celebró sendos encuentros bilaterales. Pese a la preocupación internacional con respecto a la situación del arsenal nuclear paquistaní y la posibilidad de que éste pueda caer en manos de Al-Qaeda, el Primer Ministro paquistaní aseguró durante la Cumbre que las armas se encuentran protegidas por el Ejército, en contra de las opiniones de la mayoría de los expertos, que aseguran que se trata del arsenal más vulnerable.

¹⁵ CLINTON, H., «The Next Steps on Nonproliferation», *Foreign Policy*, 28 de octubre de 2009, http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/10/28/the_next_steps_on_nonproliferation (acceso el 16 de julio de 2010).

Por lo que se refiere a España, su inclusión en la «lista inicial de invitados», coincidiendo con la primera visita del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, a Estados Unidos, en octubre de 2009, fue considerado como un gesto de acercamiento de Washington a Madrid, con vistas a una dinamización de las relaciones bilaterales. Hay que tener en cuenta que la Cumbre se celebró durante el semestre de presidencia española del Consejo de la UE y su preparación coincidió, además, con la elaboración de la Decisión del Consejo (coordinada por la presidencia española) relativa a la posición de la Unión en la Conferencia de 2010 de las Partes encargadas del examen del TNP.

3.2. Significado y resultados de la Cumbre

El principal objetivo de la convocatoria de una Cumbre sobre Seguridad Nuclear ya fue puesto de manifiesto por el Presidente Obama en su discurso de Praga:

«Debemos asegurarnos de que los terroristas nunca adquieran un arma nuclear. Esta es la amenaza más inmediata y extrema a la seguridad global. Un terrorista con un arma nuclear podría desatar una destrucción masiva. Al-Qaeda ha dicho que busca una bomba y que no tendría ningún problema en usarla. Y sabemos que existe material nuclear no seguro en todo el mundo. Para proteger a nuestro pueblo debemos actuar de forma decisiva, sin demora».

Para ello, Obama anunció:

«Un nuevo esfuerzo internacional para asegurar todos los materiales nucleares vulnerables en todo el mundo en cuatro años. Vamos a establecer nuevas normas, ampliar nuestra cooperación con Rusia, buscar nuevas alianzas para asegurar estos materiales sensibles».

Uno de los principales obstáculos de dicha concepción consistía en circunscribir prácticamente los problemas relacionados con la seguridad nuclear a los actos de terrorismo nuclear, concepción no compartida por muchos Estados participantes en la Cumbre. Otros, en cambio, consideraban los materiales nucleares como útiles instrumentos para su progreso económico y tecnológico y veían la iniciativa como un intento de controlar su desarrollo nuclear por parte de los países más avanzados; por último, un tercer grupo de Estados defendía que el terrorismo nuclear constituía una amenaza sobredimensionada y que afecta principalmente a los Estados nucleares.

La finalidad última de la Cumbre era ya en sí muy ambiciosa: terminar (en tan sólo cuatro años) con los mercados negros, interceptar los materiales en tránsito y utilizar instrumentos financieros para impedir el comercio ilícito de materiales nucleares. El *Comunicado Final* del encuentro (no vinculante) reitera la voluntad de los participantes a la hora de asegurar los materiales nucleares en cuatro años, mientras que el *Plan de Trabajo* contempla medidas específicas sobre las formas de aplicación de los objetivos y compromisos contenidos en el Comunicado, en cuyo preámbulo se señala:

«Además de nuestros objetivos comunes de desarme nuclear, no proliferación nuclear y los usos pacíficos de la energía nuclear, también todos comparten el objetivo de la seguridad nuclear. Por lo tanto, los aquí reunidos en Washington, DC, el 13 de abril de 2010, nos comprometemos a reforzar la seguridad nuclear y reducir la amenaza del terrorismo nuclear. El éxito requerirá acciones nacionales responsables y una cooperación internacional sostenida y eficaz. Acogemos con beneplácito y nos sumamos al llamamiento del Presidente Obama para asegurar todos los materiales nucleares vulnerables en cuatro años, a medida que trabajemos juntos para mejorar la seguridad nuclear»¹⁶.

Entre las medidas específicas que contempla el Plan de Trabajo figuran:

- «— La necesidad de revisar las exigencias nacionales de leyes y reglamentos relacionados con la seguridad nuclear y el tráfico de materiales nucleares;
- convertir las instalaciones civiles que utilizan uranio altamente enriquecido (UAE) para materiales utilizables para otros usos no militares;
- investigar nuevos combustibles nucleares, métodos y técnicas forenses de detección;
- desarrollar culturas empresariales e institucionales que otorguen prioridad a la seguridad nuclear;
- educar y capacitar, para asegurar que los Estados y las instalaciones tengan el personal necesario para proteger sus materiales;
- realizar ejercicios conjuntos con oficiales para aplicar las leyes y con funcionarios de aduanas, para mejorar los enfoques de la detección nuclear».

A destacar de forma especial el reconocimiento que se hace en el Plan de Acción de la importancia de la Convención Internacional para la Supresión de los Actos de Terrorismo Nuclear (firmada, pero no ratificada por Estados Unidos) y de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y su Protocolo de Enmienda de 2005 (no firmado tampoco por Estados Unidos), promoviendo la universalidad y la aplicación de ambos instrumentos internacionales lo antes posible.

Además del Comunicado Final de la Cumbre los verdaderos resultados de la misma están en los compromisos específicos de seguridad nuclear adquiridos por algunos Estados. Es el caso de Chile, que una semana antes de iniciarse la Cumbre anunciaba que había eliminado 18 kilos de UAE almacenados en su territorio. Este anuncio previo marcaba un ejemplo claro del tipo de compromisos que se pretendía alcanzar en la Cumbre. Por su parte, Ucrania anunció que, en un periodo de dos años, eliminaría 90 kilos de UAE almacenado en su territorio, mientras que Estados Unidos y Rusia declararon que eliminarán un total de 68 toneladas métricas de plutonio (34 toneladas métricas cada uno). Rusia también ha anunciado que cerrará un centro dedicado a la producción de plutonio en Zheleznogorsk, mientras que Kazajistán se ha comprometido a la conversión de un reactor de investiga-

¹⁶ El texto oficial en inglés del comunicado puede consultarse en línea, en la página web del Departamento de Estado de Estados Unidos: <http://fpc.state.gov/documents/organization/140355.pdf>. Para una relación completa de todos los documentos relevantes de la Cumbre, incluido el Plan de Trabajo y los encuentros bilaterales celebrados, véase el sitio oficial del Departamento de Estado de Estados Unidos, <http://www.state.gov/nuclearsummit> (acceso el 16 de julio de 2010).

ción que utiliza UAE y a trabajar en el cierre definitivo del reactor BN-350. Asimismo, México también se ha comprometido a dejar de utilizar UAE en su reactor de investigación, en colaboración con el OIEA. Hasta la fecha el Organismo ha logrado retirar 2.692 kilos de material fisible en 37 Estados y pretende recoger otros 1.900 kilos en los próximos años. Hay que destacar que para alcanzar ese objetivo el Presidente Obama ha solicitado al Congreso un aumento del 67 por 100 del presupuesto de la National Nuclear Security Administration (NNSA), hasta los 1.600 millones de dólares en el año 2011.

La Cumbre tendrá su continuidad en el mes de diciembre, con una reunión de evaluación de resultados a nivel de expertos y una serie de contactos bilaterales con aquellos Estados que «no pudieron» participar en la misma, con el objeto de explicarles sus objetivos y ampliar el diálogo a un grupo mayor de países. En 2012, los líderes se reunirán en la República de Corea para evaluar el trabajo posterior a la Cumbre de Washington y establecer nuevas metas en materia de seguridad nuclear.

Por lo que se refiere a España, tendrá en los próximos años un papel decisivo en materia de lucha contra el terrorismo nuclear, tras ser elegida, en el plenario celebrado en Abu Dhabi el 29 de junio de 2010, coordinadora del Grupo de Aplicación y Valoración de la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (IGCTN). Dicha iniciativa fue establecida en junio de 2006 por los presidentes Bush y Putin, con motivo de la Cumbre bilateral celebrada en San Petersburgo, y ya se han adherido a la misma 88 Estados¹⁷. Su objetivo principal es mejorar las capacidades operativas de sus miembros en materia de prevención y detención para evitar la adquisición de material nuclear o su utilización por parte de grupos terroristas.

El director de la Oficina de Terrorismo de Armas de Destrucción Masiva de la Secretaría de Estado de Estados Unidos, Thomas Lowe, destacó que la elección de España, por unanimidad, para que sea coordinadora durante tres años de la iniciativa responde a que «es un elemento importante y efectivo en la lucha mundial contra el terrorismo y la proliferación nuclear». En ese sentido, indicó que, entre los criterios para elegir a España, destacó su gran interés y protagonismo en la IGCTN.

Lo que no parece estar claro aún es si la IGCTN será una iniciativa más, diferente de las ya existentes (algo que, en nuestra opinión, debería evitarse) o bien, viene a completar el marco ya definido en la Cumbre de Seguridad Nuclear, como motor de integración de los esfuerzos multilaterales y coordinación de sinergias en materia de lucha contra el terrorismo nuclear (y que básicamente, se basa en una estrategia de prevención) en la cual, el OIEA debería tener un papel esencial, por encima de los intereses particulares de los gobiernos.

¹⁷ En el plenario de Abu Dhabi se aceptó la incorporación como nuevos miembros de Argentina, Filipinas, México, Singapur, Tailandia y Vietnam. Son, además, observadores, el OIEA, la UE, la INTERPOL y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Para información completa sobre la iniciativa, véase <http://www.state.gov/t/isn/c18406.htm> (acceso el 16 de julio de 2010).

4. POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

Aunque ya hemos señalado que la actividad exterior española estuvo en gran medida centrada en enfrentar los retos y resolver los problemas surgidos durante la Presidencia española del Consejo de la UE, no podemos ignorar dos importantes medidas adoptadas durante el semestre en el estricto marco nacional: el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para 2010 y el II Plan Nacional para la alianza de Civilizaciones (2010-2014)¹⁸.

Respecto al PACI 2010, el instrumento que agrupa toda la Ayuda Oficial al desarrollo aportada por España anualmente, destaca la reducción de 15 millones de euros respecto al de 2009 a pesar de que en términos relativos ha supuesto un ligero incremento del 0,01 por 100 de la Renta Nacional Bruta. Esta aparente paradoja se explica por la reducción que ha experimentado la Renta Nacional como consecuencia de la crisis económica.

Entre las prioridades temáticas destacan: *a)* la ayuda a los países socios en la lucha contra la crisis financiera y económica; *b)* el desarrollo rural, agrícola y la seguridad alimentaria, y *c)* la lucha contra el cambio climático. No obstante, las restricciones presupuestarias impuestas por el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas para la reducción del déficit público¹⁹, afectarán directamente al personal cooperante contratado durante este año e indirectamente al desarrollo de nuevos proyectos de cooperación internacional y a la ejecución de la mayoría de los proyectos plurianuales, por lo que habrá que aguardar al seguimiento del PACI que se realizará durante 2011 para saber el impacto exacto que habrá provocado el ajuste presupuestario.

En cuanto al II Plan Nacional para la Alianza de Civilizaciones, amplía su duración a cuatro años, con una revisión bianual, además de incluir cuatro ámbitos prioritarios de actuación: educación, juventud, migración y medios de comunicación. Uno de los aspectos más preocupantes de este II Plan Nacional, al igual que ya ocurriera con el primero, es la excesiva opacidad respecto de los proyectos previstos, el grado de ejecución de los aprobados en el Plan anterior y, sobre todo, el coste presupuestario que supondrá. En efecto, en el apartado 6 de Organización se especifica que cada Ministerio deberá aprobar en el plazo de dos meses su propio plan en el que se incluyan los proyectos, programas y actividades que desarrollarán y que «se financiarán con los créditos efectivamente disponibles por cada departamento, que para el ejercicio 2010 no podrán suponer aumento neto de gasto y deberán desa-

¹⁸ Véase el PACI aprobado por Consejo de Ministros del 12 de febrero de 2010: http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/PACI_2010_versionprovisional.pdf (consultado el 23 de julio de 2010). El II Plan Nacional para la alianza de Civilizaciones puede consultarse en <http://www.pnac.es/NR/rdonlyres/63F0355E-6859-4E22-9FF2-7621C623C74F/109686/BOEA20108193.pdf> (consultado el 23 de julio de 2010).

¹⁹ Véase el texto del Real Decreto Ley en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?c=3&item=2010/08228.

rollarse conforme a lo dispuesto en el Plan de Acción inmediata para 2010». En consecuencia y tras más de dos años de ejecución de la Alianza de Civilizaciones resulta imposible realizar una valoración de conjunto de sus costes/resultados, un aspecto especialmente preocupante en el contexto de crisis económica y de paro excesivo que está experimentando el país.