

# EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Por ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ

## El estado de la cuestión

### *Los parámetros a tener en cuenta*

La Unión Europea es tanto una Unión, asimilable en ciertos aspectos y para ciertos asuntos a un Estado-nación (gran potencia), como una organización internacional formada por Estados-nación, cada uno con sus intereses, prioridades y capacidad de decisión. Es por ello que, en el concierto internacional, actúa unas veces como dicen sus tratados reguladores, otras (la mayoría todavía, desafortunadamente) como deciden los gobiernos de los países que la constituyen y otras, solamente unas pocas, como lo imponen los ciudadanos. Ésta es la razón de que no sea posible analizar sus relaciones exteriores ni sólo como las de una gran potencia frente a las organizaciones internacionales en las que se inserta o a las que se enfrenta, ni sólo como una organización internacional jugando un determinando papel en el concierto internacional.

Es necesario hacerlo de ambas formas de manera simultánea. ¿Podrían entenderse las relaciones de la Unión Europea con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sin considerar que la mayoría de los Estados de la primera pertenecen también a la segunda y la diferente perspectiva frente a ambas de Francia o Reino Unido, por ejemplo? ¿Podrían entenderse las relaciones de la Unión Europea con la Organización de Naciones Unidas (ONU) sin tener en cuenta que estos dos mismos

países forman parte permanentemente del Consejo de Seguridad con capacidad de veto en él y los demás no? ¿Podrían entenderse las relaciones con Rusia sin tener en cuenta las diferentes perspectivas y los diferentes intereses de Alemania y Polonia, por ejemplo?

Así pues, no queda más remedio que considerar que la capacidad de poder que, en cada caso, pueda ejercer la Unión Europea vendrá definida tanto por sus propias actuaciones (actitudes, posturas o acciones) como Unión Europea, como por las que en determinadas circunstancias puedan llevar a cabo alguno o algunos de sus miembros. Capacidad de poder que la Unión Europea, o los gobiernos que circunstancialmente materialicen su representación, ejercen mediante cualquiera de los tres instrumentos clásicos: la influencia ideológica o cultural, la presión económica y la disuasión o actuación militar, siempre condicionados por los dos grandes parámetros que definen la sociedad internacional actual: la ósmosis permanente entre economía y seguridad y la cada vez más presente interconexión entre seguridad exterior y seguridad interior.

Instrumentos para ejercer el poder que, en el caso de la Unión Europea, se ven limitados en numerosas ocasiones por las dificultades para alcanzar posiciones comunes derivadas de los dos grandes procesos, que, por otra parte, constituyen sus dos grandes señas de identidad y sus dos grandes éxitos: la integración y la ampliación. Las dificultades que presenta la integración proceden de tres factores básicos: el peso de la soberanía, la tradición de no alineamiento y el vínculo transatlántico. El peso de la soberanía hace referencia a la resistencia que todavía existe en prácticamente todos los Estados miembros de la Unión a ceder completa o muy extensamente su capacidad de decisión en aspectos tan cruciales como las relaciones exteriores o los asuntos de seguridad y defensa, que parecen estar exigiendo más tiempo para que se adapten las mentalidades, para que se encuentren los procedimientos y para que se disuelvan las resistencias, que el que ha demandado el ámbito económico, núcleo originario y punta de lanza de la Unión.

Una resistencia a ceder soberanía, fundamentalmente en los aspectos de seguridad y defensa, que es especialmente sentida por ciertos países miembros, que hicieron de la neutralidad y el no alineamiento durante la guerra fría, uno de los principales ejes de su política exterior, uno de los fundamentos de su independencia jurídica y política y uno de los parámetros de su prestigio internacional. Son países en los que el orgullo por esta «independencia defensiva», que les permite no ver arrastradas ni a su diplomacia ni a sus Fuerzas Armadas por compromisos adquiridos con

organizaciones multinacionales, está muy arraigado, no sólo por la tradición, sino por los beneficios reales que, en general, esta postura les ha deparado en el pasado.

Por último, las diferentes concepciones que diversos grupos de Estados miembros de la Unión Europea tienen del llamado vínculo transatlántico con Estados Unidos también juega en multitud de ocasiones como un factor negativo a la hora de «integrar posturas comunes» en las relaciones de la Unión con el resto del mundo. Después de todo, la OTAN ha sido, durante 45 años, la correa de transmisión a través de la cual las políticas exterior y de defensa de los países europeos quedaron vinculadas, y subordinadas, a la de su *primus inter pares*, Estados Unidos, creando, en cierto modo, en Europa y, por supuesto, en los propios Estados Unidos, la sensación y la mentalidad de que cualquier postura de poder de la Unión Europea que no se origine y desarrolle dentro de la propia OTAN, juega de alguna forma en contra de ella. Una mentalidad que sólo empezaría a cambiar, lenta y desigualmente, con la entrada del nuevo siglo, como posteriormente se analiza.

Tres tipos básicos de problemas que parecen haberse agudizado como consecuencia del precipitado proceso de ampliación masiva a los países de la Europa Central y Oriental llevado a cabo en la última década. En efecto, en el año 1995 se incorporan a los 12 Estados miembros que hasta entonces constituían la Unión Europea, tres neutrales o no alineados: Austria, Finlandia y Suecia, a cuya actitud «resistente» se acoplará la ya miembro Irlanda, cuya asimilación a la «vieja» Unión Europea no presenta, sin embargo, mayores problemas en ningún aspecto, salvo en matices muy concretos relativos a las políticas de defensa. Es a partir de la secuencia PESC (1) –crisis de Kosovo– PESD (2) (1997-1999) cuando, como consecuencia de la aparente carrera por incorporar a los países de la Europa Central y Oriental entre la OTAN y la Unión Europea, ésta admite en su seno nada menos que a 12 países (diez en el año 2004 y dos en el año 2007, frente a los tres en 1999 y siete en 2004, que incorpora la OTAN), que a su relativo atraso económico respecto a los anteriores 15 miembros, unen, en función de su anterior situación durante la guerra fría, un temor reverencial a desvincularse de Estados Unidos y una permanente actitud de confrontación con Rusia. Su actitud respecto a Estados Unidos jugará, desde entonces y en conjunción con la del Reino Unido, en contra de

---

(1) Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.

(2) Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

las posibilidades de independizar las políticas exterior, de seguridad y de defensa de la Unión Europea. Su actitud frente a Rusia ralentizará la normalización de las relaciones entre las dos grandes potencias europeas.

Éstos son, pues, expresados de forma sintética, los mimbres con los que la Unión Europea intenta tejer sus relaciones de poder para ser capaz de cumplir el objetivo que se ha impuesto a sí misma: ocupar en el mundo el lugar que cree que le corresponde. Unas relaciones de poder de las que se analizan, con un poco más de extensión, las más importantes en sub-siguientes epígrafes.

### *La dificultad de alcanzar posiciones comunes*

Como consecuencia de la forma concreta en que se han desarrollado estos dos grandes procesos de integración y ampliación, el gran problema de la Unión Europea, que subyace transversalmente a todos los demás, es la dificultad de poder alcanzar, en algunas ocasiones, posiciones comunes en sus relaciones exteriores y de encauzarlas por canales adecuados en el escenario internacional. Un problema para el que la Unión Europea se está empezando a dotar de instrumentos que, adecuadamente desarrollados y empleados, podrían compensar, al menos en parte, este tipo de obstáculos causados, por una parte, por la divergencia de intereses entre diferentes países o tipos de países y, por otra, por las dificultades de alcanzar consensos y posturas comunes entre 27 socios, cada uno con sus particulares sentimientos y percepciones, especialmente en lo que atañe a las relaciones internacionales y a la seguridad.

De estos posibles instrumentos merece especialmente mencionar las cooperaciones reforzadas, ya exitosamente existentes en la Unión Europea, y la cooperación estructurada permanente, que introduce el *Tratado de Reforma o de Lisboa* en el ámbito de las políticas comunes exterior, de seguridad y de defensa, asimilando el concepto ya previsto en la *non nata* Constitución para Europa.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas, de las que la eurozona y el Espacio Schengen son los ejemplos más conocidos y apreciados, es, según el citado *Tratado*:

«Impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar el proceso de integración.»

Lo que elude la tentación y la posible sensación de actuar solamente en beneficio de los componentes de la cooperación reforzada, ya que el Con-

sejo de la Unión Europea sólo puede autorizar una cooperación reforzada como último recurso y:

«Cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros.»

A pesar de que la actuación conjunta de solamente algunos Estados miembros sólo se podrá llevar a cabo si beneficia al conjunto de la Unión, las acciones llevadas a cabo en nombre de este tipo de cooperación reforzada «vinculan únicamente a los Estados miembros participantes».

Una cooperación reforzada que parece poder aplicarse al ámbito de las políticas comunes exterior, de seguridad y de defensa, dado que el propio *Tratado de Reforma o de Lisboa* prevé que un grupo de Estados miembros pueda llevar a cabo misiones, en nombre y en beneficio de la Unión, «a fin de defender sus valores y favorecer sus intereses» de forma acordada entre ellos, y por procedimientos acordados y evaluados de antemano, se podría añadir.

Por otra parte y como un paso más en esta dirección, el *Tratado de Reforma o de Lisboa* también prevé que en este mismo ámbito de las políticas comunes exterior, de seguridad y de defensa, se puedan establecer «cooperaciones estructuradas permanentes» entre un determinado número de sus Estados miembros:

«Que cumplan determinados criterios de capacidades militares y estén dispuestos a asumir los correspondientes compromisos.»

Los cuales les van a exigir, entre otras cuestiones, participar en el mecanismo de las Agrupaciones Tácticas (*Battlegroups*) para llevar a cabo las operaciones que desarrolle la Unión Europea.

Una de las grandes ventajas de aplicar a las políticas comunes exterior, de seguridad y de defensa los mecanismos de las cooperaciones reforzadas y, sobre todo, los de la cooperación estructurada permanente es, como se verá con más claridad al tratar las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN en este mismo trabajo, poder eludir las salvedades que el propio *Tratado de Reforma o de Lisboa* sanciona al prescribir que las políticas de la Unión Europea relativas a la acción exterior, la seguridad y la defensa:

«No afectarán al carácter específico de las políticas de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.»

En alusión a los Estados miembros de tradición neutralista, y «*respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte*», con cuyas políticas de seguridad y defensa será compatible.

Así, a través de la cooperación estructurada permanente y de la posibilidad de actuación mediante cooperaciones reforzadas, y de los instrumentos básicos de ambas, las Agrupaciones Tácticas y sus equivalentes diplomático (el Servicio Europeo de Acción Exterior) y de Capacidades Civiles de Gestión de Crisis, la Unión Europea estaría en condiciones de poder llevar a cabo acciones comunes, incluso en los casos en los que los intereses de Estados Unidos no sólo impidieran la actuación de la OTAN, sino que también retrotrajeran la colaboración de algunos de los Estados miembros de la propia Unión Europea, excesivamente celosos del vínculo transatlántico.

## **Questiones a las que actualmente se enfrenta la Unión Europea en la escena internacional**

### *Su lugar en Naciones Unidas*

#### LA UNIÓN EUROPEA EN LA ONU

Como es bien sabido, la ONU está exclusivamente compuesta por Estados-nación y no por ningún tipo de asociación de Estados, concepto en el que habría que insertar a la Unión Europea. En este sentido, la Unión Europea no existe en la ONU como Unión, pero sí como concepto, a través de las posibles actuaciones (votos, argumentaciones, posturas, etc.) o participaciones (humanas, materiales o financieras) que sus Estados miembros puedan llevar a cabo de forma coordinada o conjunta, en función, precisamente, de su pertenencia a la Unión y de los numerosos procedimientos hoy día establecidos por ésta para ello.

Esta capacidad de incidencia de la Unión Europea en la ONU puede considerarse articulada a través de tres grandes vías: su capacidad de influencia institucional, su capacidad de influencia ideológica y su capacidad de influencia económica. Su capacidad de influencia institucional viene dada, en primer lugar, por sus posibilidades de aportar un considerable número de votos en la Asamblea General, si, por ejemplo, todos los países se coordinan para votar de forma común. Ya que ello supondría 27 votos sobre un total de 192, es decir, una séptima parte, lo cual supone, sin duda, un porcentaje significativo.

Pero su verdadera capacidad de influencia institucional reside, fundamentalmente, en la condición de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de dos de sus Estados: Francia y Reino Unido. Condición que les permite pertenecer a la pentarquía hoy día legalmente capacitada para tomar un buen número de decisiones, de obligado cumplimiento, del ámbito de las relaciones internacionales –y cada vez más, de los ámbitos nacionales internos– especialmente en lo que se refiere a la seguridad.

Seguridad, cuyo concepto no ha hecho sino agrandarse con el tiempo, fundamentalmente durante las dos últimas décadas. En efecto, el concepto de seguridad que instaura la *Carta de Naciones Unidas*, bajo la fórmula del compromiso de «mantener la paz y la seguridad internacionales» –que, en términos generales, pervivió durante toda la guerra fría– hacía referencia al mantenimiento de la «seguridad nacional» de todos y cada uno de los países de la comunidad internacional, evitando la guerra y la agresión entre ellos.

Pero a partir de los años noventa del siglo pasado, se introdujo el concepto de «seguridad humana», consistente en el derecho que tienen todas las personas, por el mero hecho de serlo, a poder intentar vivir dignamente y a que sean respetados sus derechos más elementales a la vida, a no ser torturados y a no ser expulsados de su lugar habitual de residencia o trabajo, de forma que no puede considerarse que ninguna persona, minoría o población está auténticamente segura, si no es bajo estas condiciones, que, por tanto, son exigibles a todo tipo de autoridades y gobernantes. Concepto de seguridad humana que ha dado lugar, posteriormente, como consecuencia, al concepto de «seguridad responsable compartida», según la cual, la comunidad internacional (de ahí el adjetivo de compartida), pilotada por el Consejo de Seguridad, tiene el derecho de exigir que se respete la seguridad humana de todas las poblaciones, empleando para ello todos los medios que sea necesario, es decir, estableciendo el conocido como «derecho de injerencia» «en los asuntos que son de la jurisdicción interna de un Estado soberano», cuando se considere que la seguridad humana de su población no está siendo respetada.

Derecho de injerencia que sólo corresponde decidir al Consejo de Seguridad, que así, a su primigenia atribución de mantener la seguridad internacional, ha añadido una considerable dosis de capacidad para decidir sobre el mantenimiento de la seguridad interna de los países, ampliando su jurisdicción a prácticamente todos los órdenes de la vida. Un Consejo de Seguridad, que, dada su organización y sus procedimientos de funcionamiento, está permanentemente en manos de la citada pentarquía de

miembros permanentes (3), que unen a esta capacidad institucional, ser cinco de los países más poderosos comercial, económica, política, cultural, militar y tecnológicamente de la Tierra. A esta pentarquía pertenecen Francia y Reino Unido, y, a través de ellos, la Unión Europea.

Pero para que la Unión Europea, como tal, pudiera materializar realmente esta capacidad indirecta de influencia, sería necesario que se cumplieran tres condiciones. En primer lugar, que exista una posición común de la Unión Europea sobre el tema a tratar o la decisión a tomar. En segundo lugar, que se respeten las prescripciones que establece, basándose en anteriores redacciones de los tratados europeos, el actual *Tratado de Reforma* o *de Lisboa*, que podría entrar en vigor el próximo año 2009, por las que:

«Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales [...] defenderán en ellas las posiciones de la Unión», y por las que «los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad [...] defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión.»

Y, en tercer lugar, que Francia y Reino Unido estén dispuestas a compartir la posición común y a «defenderla, en el desempeño de sus funciones» en el Consejo de Seguridad. Tres condiciones relacionadas entre sí, pero que por incumplimiento, unas veces de una y otras de otra, no siempre han permitido que los intereses o la voluntad mayoritaria de la Unión, como tal, se haya visto reflejada en un foro tan decisivo.

Quizás el mejor ejemplo de este tipo de posiciones encontradas, en las que la Unión Europea no fue capaz de trasladar una posición común al Consejo de Seguridad, y que ésta fuera defendida de forma unánime por Francia y Reino Unido, sea recordar, no ya la diferente posición, sino, incluso, el encabezamiento de las posiciones contrapuestas, de Francia y Reino Unido, en relación con Irak tras la segunda guerra del Golfo de enero-febrero de 1991.

En primer lugar, en lo que respecta a las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad, que Francia empieza a considerar, a partir de aproximadamente del año 1998, en conjunción con un numeroso grupo de países, como, no sólo ineficaces (desde el punto de vista estratégico), sino, incluso, contraproducentes (desde el punto de vista humano), a pesar del paliativo que intentaba suponer el Programa Petróleo por Alimentos, juz-

---

(3) China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido.



gado como insuficiente. Otro tanto puede decirse de los ataques aéreos, que periódicamente producía el mantenimiento de las llamadas Zonas de Exclusión Aérea al norte del paralelo 36 y al sur del 33, que Francia abandona y empieza a criticar por la misma época aproximadamente.

Unas disputas que, independientemente de las razones concretas de aquella situación específica, no dejaban de ser un reflejo de la habitual tendencia del Reino Unido a dar prioridad a los intereses de Estados Unidos sobre los de la Unión Europea, por un lado, y de la habitual tendencia de Francia a considerar que debe ser Europa quien siga a Francia y no Francia a Europa, por el otro. Unas disputas que alcanzarían su punto álgido con la controversia sobre la legalidad, conveniencia y oportunidad de la invasión y ocupación de Irak, que finalmente se produciría en marzo de 2003.

Sin embargo, la Unión Europea sí parece disponer de una considerable capacidad de influencia sobre las posiciones y actividades de la ONU, a través de las otras dos vías anteriormente mencionadas: la ideológica y la económica. La capacidad de influencia ideológica —o de poder blando, según la poco acertada expresión que ha logrado poner de moda el politólogo estadounidense Joseph Nye— de la Unión Europea descansa en su prestigio de organización (y sociedad) políticamente avanzada y económicamente desarrollada y su reciente pasado colonial. Por una parte, son de origen y génesis europeos, los valores que parecen estar imponiéndose en el mundo: el nacionalismo, y su pretendida superación, la propia idea de Unión, ese novedoso artificio de integración, en el que la fusión de estructuras económicas arrastra a las políticas, y no al contrario, como había venido siendo habitual en el acontecer histórico; los derechos humanos; la democracia representativa y su pléyade de libertades individuales civiles y políticas; el liberalismo y su contrapoder la socialdemocracia, así como su oponente, el socialismo, tanto en su vertiente democrática como en su vertiente —en vías de extinción— autoritaria comunista, etc.

Pero, también influye el hecho de que, hasta hace bastante poco tiempo en términos históricos, los países europeos, fundamentalmente, otra vez, Francia y Reino Unido, han sido las potencias colonizadoras de medio mundo, habiendo dejado, tras su retirada, además de una seudocolonización económica, una fuerte impronta cultural y educativa. Una vinculación que se está reforzando, hoy día, mediante la cada vez mayor dependencia de estos mismos países, que ambiguamente se denominan Tercer Mundo o «el Sur», a través de la emigración. La cual supone una impor-

tante fuente de ingresos para la mayoría de ellos e, incluso, en algunos casos, la principal aportación a su PIB (4). Aportación, que, en general, están dispuestos a mantener, aun al precio de condicionar sus votos y posturas en los diferentes organismos del Sistema de Naciones Unidas.

Una influencia ideológica, que tradicionalmente ha arrastrando en la ONU, posturas, posiciones y, en consecuencia, votos y aportaciones, especialmente entre los países del Tercer Mundo. Una tendencia, que, sin embargo, parece estar empezando a decaer, según un reciente estudio del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, en el que se comparó el número de votos que arrastraban en la Asamblea General de Naciones Unidas –en temas tan sensibles como, por ejemplo, los derechos humanos– Estados Unidos, China y la Unión Europea. Mientras en el periodo de sesiones 1997-1998, las posiciones de la Unión Europea lograban arrastrar una media del 72% de los votos de la Asamblea, esa proporción había bajado al 48%-55% en el periodo de sesiones en los años 2007-2008, en tanto que las posiciones chinas también subían del 50% en 1997-1998 al 74% en 2007-2008 y las de Estados Unidos bajaban del 77% en 1997-1998 al 30% en 2007-2208. Lo que ha obligado a Estados Unidos a intentar compensarlo elevando en dos tercios la ayuda a los países que logran un asiento en el Consejo de Seguridad.

Por último, es necesario mencionar, la capacidad de incidencia de la Unión Europea en las posiciones y actividades de la ONU mediante su influencia económica, evaluable desde dos puntos de vista. En primer lugar, la que ejerce como sociedad económicamente desarrollada, es decir, la que ejerce influyendo en las posturas, posiciones y, en consecuencia, votos y aportaciones, de los países del Tercer Mundo, mediante su capacidad de presión económica sobre ellos por la vía de los préstamos, las inversiones, la ayuda al desarrollo y el sostenimiento de regímenes e instituciones. Y, en segundo lugar, la que ejerce coadyuvando al funcionamiento de la ONU mediante sus aportaciones financieras. Unas aportaciones financieras que se pueden subdividir en tres grandes capítulos: al presupuesto general de la Organización, al sistema de Naciones Unidas y a los presupuestos específicos para operaciones sobre el terreno.

En este sentido, conviene recordar, para evitar confusiones, la diferencia entre la ONU y el Sistema de Naciones Unidas. Este segundo es el conjunto de organismos, relativamente autónomos y normalmente de carácter sectorial, vinculados a la Organización, pero no dependientes de ella ni

---

(4) Producto Interior Bruto.

de sus principales órganos decisorios: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, y, por lo tanto, ejecutiva y operativamente no dirigidas ni controladas por la Secretaría General, aunque ésta ejerza en la práctica un cierto papel coordinador y de enlace. Forman parte de este Sistema de Naciones Unidas, por ejemplo, por citar solamente algunos de sus organismos más conocidos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o la Organización Mundial de la Salud (OMS), por un lado, o, en otro orden de cosas, el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Para evaluar adecuadamente el peso de estas aportaciones a la posibilidad de funcionamiento de tanto la Organización como el Sistema, basta observar las siguientes cifras a título de ejemplo. La aportación de los 27 países que hoy día constituyen la Unión Europea supuso el 38,857% del presupuesto regular de la ONU para el año 2007, es decir, más de su tercera parte. De igual manera, y escogiendo al azar de entre las principales operaciones que hoy día tiene la ONU desplegadas sobre el terreno, los países de la Unión Europea aportan el 40,573% de los gastos ocasionados por la operación FINUL en el Líbano, el 40,470% de los de MINUSTAH en Haití, el 25,113% de los de MONUC en el Congo o el 37,214% de los de MINUS en Darfur (Sudán). Lo que parece autorizar la pregunta ¿podrían funcionar Naciones Unidas y sus operaciones desplegadas sin la aportación europea?

Pudiendo decirse otro tanto de los diferentes organismos del Sistema. Así, por ejemplo, las aportaciones sumadas de los países de la Unión Europea y de la propia Unión Europea como tal, supusieron en el año 2003, el 40% del presupuesto regular del ACNUR o el 39,69% de la financiación de UNICEF en el año 2007 para emergencias (sin contabilizar, incluso, en este caso, las aportaciones privadas procedentes de los países europeos).

Unas contribuciones que sobrepasan considerablemente (casi doblándolas) las de Estados Unidos, que solamente aporta el 22% del presupuesto regular de la ONU y entre el 20% y el 22% de las principales operaciones y, aún así, con grandes retrasos en los pagos, especialmente en lo que concierne a las operaciones sobre el terreno. A pesar de lo cual, la propia Organización y un gran número de los organismos del Sistema siguen siendo subsidiarios de la política marcada por Estados Unidos en función de sus intereses nacionales. Probablemente debido a la incapacidad de los países de la Unión Europea de actuar de forma conjunta o coordinada.

*La contribución de la Unión Europea  
a la seguridad internacional a través de la ONU*

No quedaría completo, en cualquier caso, el cuadro que se ha querido presentar de la capacidad de influencia de la Unión Europea en las posturas y actividades de la ONU y, por lo tanto, de sus relaciones de poder respecto a ella, sin tener en cuenta la faceta de la seguridad. Ya que, después de todo, la ONU se creó como, básicamente, una «organización de seguridad», cuyo principal «principio» y «propósito», según su Carta Fundacional, era el ya mencionado de «mantener la paz y la seguridad internacionales». Y aunque sus funciones se hayan ampliado considerablemente a lo largo de sus ya más de 60 años de existencia, a través del Sistema de Naciones Unidas y de la diversificación de cometidos de la propia ONU, el panorama geoestratégico posterior a la guerra fría ha impuesto, también, una extensión significativa de sus labores de seguridad, como ya se ha apuntado en los primeros párrafos del apartado anterior.

Una situación que ha tenido su reflejo, como no podía ser de otra manera, en los dos documentos más recientes en los que la Unión Europea ha plasmado su política de seguridad: la «Estrategia Europea de Seguridad» (subtitulado «Una Europa segura en un mundo mejor» y comúnmente conocido como Documento Solana) de 12 de diciembre de 2003, específico sobre el tema, y el reciente *Tratado de Reforma o de Lisboa* de 13 de diciembre de 2007, en el que como Tratado básico de la Unión se establecen las líneas directrices en las que se basará en el futuro la seguridad de la Unión, articulada a través de sus PESC y PESD.

La «Estrategia Europea de Seguridad» es clara en sus afirmaciones de que:

«El marco fundamental de las relaciones internacionales es (y debe ser) la Carta de Naciones Unidas» y de que en «el Consejo de Seguridad descansa la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales», por lo que «el fortalecimiento de Naciones Unidas, dotándolas de los medios necesarios para que pueda cumplir sus cometidos y actuar con eficacia, es (y debe ser) una prioridad europea.» Debiendo la Unión Europea, en consecuencia, «apoyar a la ONU en sus respuestas a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales» y comprometerse «a reforzar su cooperación con ella y a incrementar su apoyo en situaciones de crisis.»

Para conseguir estos objetivos, la «Estrategia Europea de Seguridad» propone la creación de un «sistema multilateral eficaz de seguridad internacional» del que la Unión Europea debería ser uno de sus principales protagonistas. Una vocación de actuación en la escena internacional en el marco de Naciones Unidas, que ratificará el *Tratado de Reforma o de Lisboa*, pendiente de entrar en vigor, al determinar, en sus disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión y en relación con la acción de la Unión en la escena internacional, que:

«La Unión propiciará soluciones multilaterales [...] en particular en el marco de Naciones Unidas.»

Para ello, la Unión Europea ha empezado a dotarse de los instrumentos que le permitan encauzar operativamente este compromiso, con la firma en septiembre de 2003 –esperemos que solamente como un primer paso que sea profundizado y perfeccionado en el futuro– de una Declaración conjunta con la ONU para la cooperación en la gestión de crisis, de la que es consecuencia inmediata la decisión adoptada por el Consejo Europeo en su reunión de los días 17 y 18 de junio de 2004, que establece los posibles procedimientos de cooperación entre ambas Organizaciones para el apoyo, colaboración y contribución de la Unión Europea a las operaciones de gestión de crisis de la ONU.

En dicho Documento, se contemplan dos tipos de posibles opciones mediante las cuales la Unión Europea podría contribuir a una operación de gestión de crisis de Naciones Unidas. En la primera, las aportaciones serían nacionales y directamente asignadas a la operación de Naciones Unidas; la segunda hace referencia a las modalidades a través de las cuales la Unión Europea podría desplegar una operación a petición de Naciones Unidas.

La primera opción, por tanto, está basada en la fórmula habitual con la que los países contribuyen a las operaciones de la ONU, según la cual, cada Estado miembro proporciona determinados efectivos, según decisiones que son adoptadas exclusivamente en el ámbito nacional. Quedando dichos efectivos, durante el desarrollo de la operación, bajo el control político y la dirección estratégica de la ONU. La novedad que introduce el decisión del Consejo Europeo de junio del 2004 es el denominado «procedimiento de racionalización» (*clearing house process*), según el cual los Estados miembros de la Unión Europea intercambiarían información y se coordinarían, racionalizando, así, sus posibles contribuciones y ofertas, lo que, sin duda, redundará en la coherencia de las apor-

taciones, especialmente en lo que concierne a los llamados «recursos críticos» o «escasos», como las instalaciones sanitarias o los medios de transmisiones y transporte.

La segunda opción, por el contrario, corresponde a las diferentes modalidades con las que la Unión Europea podría responder con una operación propia a una petición de Naciones Unidas, bien en una situación en la que no exista operación de Naciones Unidas previa o concomitante, bien en una situación en la que la operación de la Unión Europea acuda a reforzar o complementar de alguna manera una operación de Naciones Unidas ya desplegada o desplegándose simultáneamente sobre el terreno.

En el primer caso, el control político y la dirección estratégica de toda la operación quedará en manos de los órganos competentes de la Unión Europea. En el segundo, el control político y la dirección estratégica de la Unión Europea sólo recaerá sobre los componentes o aspectos de los que se haga cargo, permaneciendo los restantes bajo los de Naciones Unidas. Una segunda opción que parece especialmente apta para las circunstancias que exijan una «respuesta rápida», lo que explica que pueda adoptar dos modelos diferentes. El modelo denominado «operación puente», por el que la Unión Europea desplegaría una operación inicial para dar tiempo a Naciones Unidas a organizar y desplegar la suya, y el modelo denominado de «fuerzas en reserva», que puede adoptarse con dos objetivos distintos: servir de reserva estratégica o bien de fuerza de extracción. La primera (reserva estratégica) tendría el objetivo de reforzar a la operación de Naciones Unidas en el territorio en que está desplegada y la segunda (fuerza de extracción) tendría en cambio el objetivo de permitir su salida en caso de necesidad y en ambiente hostil.

Y es dentro de estos conceptos, en los que se pueden insertar las operaciones autónomas –no condicionadas por el mecanismo de coordinación con la OTAN conocido como *Berlín plus*– que la Unión Europea está llevando a cabo en África en apoyo de Naciones Unidas. Así, como ejemplos de «operación puente» pueden considerarse, la operación *Artemis* (Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia), que la Unión Europea desarrolló en la región de la República Democrática del Congo de Ituri entre junio y septiembre de 2003, para proteger a la población y facilitar la distribución de la asistencia humanitaria hasta que la operación de Naciones Unidas en el país (MONUC) recibiera los refuerzos necesarios; la operación de apoyo de la Unión Europea a la Misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur (AMIS) entre julio de 2005 y diciem-

bre de 2007 para facilitar la transformación de AMIS en la operación híbrida de Naciones Unidas y la Unión Africana en esta misma zona UNAMID; y la operación *Eufor* Chad/República Centroafricana, que la Unión Europea está en proceso de despliegue para facilitar un ambiente general de seguridad y la protección de la población, especialmente de los refugiados y desplazados de la región, en el este de Chad y región nororiental de la República Centroafricana, hasta que la operación de Naciones Unidas en estos mismos territorios (MINURCAT) alcance también su plena capacidad operativa.

Como ejemplo de operación en la modalidad de «reserva estratégica», que en este caso también lo fue táctica, ya que la Unión Europea desplegó fuerzas –españolas por cierto– en la propia capital del país Kinshasa, se debe citar la operación *Eufor*-República del Congo, que además de las citadas fuerzas españolas de Kinshasa (reserva táctica), desplegó en Gabón como reserva estratégica exterior de la operación de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) de julio a noviembre de 2006, con ocasión del proceso electoral que se desarrollaba en dicho país.

Modalidades de cooperación con fuerzas o medios militares, a las que se deben unir las contribuciones de la Unión Europea en los ámbitos de la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) y de la cooperación en materias de seguridad. Como ejemplos de aportaciones ya realizadas al ámbito de la RSS pueden citarse las operaciones *Eupol* (desde 2005) y *Eusec* (desde 2006) en la República Democrática del Congo para la reorganización, formación y apoyo de la Policía y de los sistemas Judicial y Penitenciario congoleños y la operación *Eussr* en Guinea-Bissau (desde febrero de 2008) de similares características: reforma y dotación de la Policía, las Fuerzas Armadas y la investigación criminal en el país.

Como ámbitos en los que se está desarrollando la cooperación en materia de seguridad en el continente africano, se puede mencionar el apoyo financiero y de adiestramiento a las Fuerzas en Reserva Africanas (ASF) (5) de la Unión Africana para las operaciones de mantenimiento de la paz, en el ámbito del Programa Euro-Recamp (6), y la aportación a las operaciones en marcha de esta misma Organización a través de los programas de Apoyo a la Paz en África (*African Peace Facility*).

---

(5) *African Stand-by Forces*.

(6) *Renforcement des capacités africaines pour le maintien de la paix*.

Una observación que parece conveniente hacer es que, en teoría, el mecanismo de las Agrupaciones Tácticas (7), creado por la Unión Europea en el año 2004, parecía ser el idóneo para materializar su contribución militar a las operaciones, o al apoyo a las operaciones, de Naciones Unidas. Sin embargo, ni en los casos en que los países europeos han aportado fuerzas militares de forma significativa a una operación de Naciones Unidas (primera opción), de los que sería paradigmática la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (FINUL), ni en los casos, como los citados en los párrafos anteriores, en que se ha organizado una operación propia (segunda opción), se ha empleado este recurso de las Agrupaciones Tácticas, sino que ha recurrido al más tradicional, más lento y menos operativo procedimiento de las contribuciones nacionales voluntarias, sin acudir, siquiera, al anteriormente mencionado procedimiento de racionalización de las contribuciones. Sin que nadie, hasta ahora, haya dado una explicación convincente del aparente síntoma de ineficiencia, que representaría el que no se utilicen, en la práctica, procedimientos, mecanismos y medios, cuya elaboración y desarrollo implican, normalmente, importantes gastos de esfuerzo, tiempo, trabajo y recursos financieros.

*La inadecuada representación de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad*

La solución ideal para que la Unión Europea estuviese adecuadamente representada en el Consejo de Seguridad sería que Francia y Reino Unido le cediesen su puesto permanente con derecho a veto, reduciendo éstos a cuatro. Pero como esta posibilidad de superar el obstáculo más importante con el que se encuentra la Unión Europea para materializar su capacidad de influencia (de poder) en, y a través de, Naciones Unidas, no parece viable de momento, ya que la propia reforma del Consejo exige el voto positivo de sus cinco miembros permanentes, la única posibilidad factible parece ser que se fuera transformando en habitual la idea sustentada por el todavía *non nato Tratado de Reforma o de Lisboa* (artículo 19.2, tercer párrafo) de que en cuestiones que afecten a la Unión Europea (¿cuál no lo sería en el actual mundo globalizado?), los Estados miembros del Consejo de Seguridad cedan sus turnos al alto representante de la Unión Europea para que presente la posición de ésta.

---

(7) Agrupables bajo la coordinación del Cuartel General divisionario EUROFOR o del Cuartel General del Eurocuerpo para operaciones de envergadura.



Prescripción, que podría complementarse, quizás sin demasiada dificultad una vez que hubiera la suficiente voluntad (británica y francesa, naturalmente), con lo establecido en el segundo párrafo del mismo artículo 19.2, que exige:

«A los Estados miembros que también lo son del Consejo de Seguridad» que «defiendan, en el desempeño de sus funciones en él, las posiciones e intereses de la Unión.»

Perspectiva que, en cualquier caso, no sería posible si no existe previamente una posición común de la Unión sobre el tema o temas a tratar, lo que traslada el problema al propio funcionamiento interno de la Unión, sobrepasando la focalización del obstáculo en las actitudes británica y francesa.

## **Las relaciones con la OTAN y... con Estados Unidos**

### *Dos Organizaciones sólo parcialmente iguales*

Antes de iniciar el análisis de la evolución de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN es necesario recordar brevemente los tres grandes tipos de circunstancias que inevitablemente condicionan, y han condicionado siempre, estas relaciones:

1. La mayoría de los grandes países que constituyen las dos Organizaciones son los mismos.
2. La presencia en la OTAN de la potencia hegemónica, Estados Unidos, que no forma parte de la Unión Europea. Lo cual arrastra como corolario, por otra parte, la imposibilidad de poder analizar por separado las relaciones de la Unión Europea con Estados Unidos, por un lado, y con la OTAN, por otro.
3. La diferente trayectoria histórica de ambas Organizaciones. La Unión Europea es una Organización cuyo origen es la coordinación y cooperación económica, que ha ido arrastrando a la política y, en consecuencia, ha terminado adquiriendo responsabilidades en las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa. La OTAN es una organización cuyo origen es la defensa, que ha derivado en organización de seguridad.

### *De la guerra fría a la PESD*

La década de los años noventa del pasado siglo, tras finalizar la guerra fría en los años 1989-1991, supuso una época de grandes cambios para ambas Organizaciones. La primera prueba a la que deben enfrentarse es

la invasión iraquí de Kuwait, a la que Estados Unidos reacciona unilateralmente, dejando explícita su intención de instaurar «un nuevo orden mundial» o *Pax Americana*, hecha a la imagen y semejanza de sus intereses, y prescindiendo tanto de la OTAN como de la Unión Europea como tal. Lo cual, en el fondo, no podía ser de otra manera en aquellos momentos, ya que el único instrumento con el que podía contar la Unión Europea para estos menesteres era una Unión Europea Occidental (UEO), que se estaba tímidamente intentando revitalizar desde hacía unos pocos años, soportando el lastre de las resistencias del Reino Unido, y que, además, carecía de estructuras operativas y de procedimientos mínimamente consensuados. En cuanto a la OTAN, sorprendida por el derrumbamiento de su razón de ser, el Pacto de Varsovia, y por la desmembración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), aún necesitaría unos cuantos meses para darse cuenta que sólo una interpretación enormemente laxa del artículo 4 de su Tratado Constitucional le permitiría superar la estricta limitación que los artículos 5 y 6 le imponían en cuanto a las áreas geográficas y causas en las, y por las, que podía intervenir militarmente.

Es lo que llevará a efecto la OTAN con el Concepto Estratégico de noviembre de 1991, en el que empezará a hablar de seguridad y no sólo de defensa, de riesgos y no sólo de enemigo, y a autoasignarse la prevención de conflictos y la gestión de crisis como cometidos complementarios y alternativos a la defensa colectiva, ampliando indirecta e implícitamente su espacio de actuación a lo que empezará a denominar el «espacio transatlántico», que además del territorio de la propia OTAN, incluye el del antiguo Pacto de Varsovia. El proceso que inicien los países europeos, preocupados por la marginación a que han sido reducidos como simples proveedores de fuerzas auxiliares donde y como les digan, tendrá, sin embargo, que ser bastante más lento. Después de todo la OTAN sólo necesitaba reconceptualizar sus objetivos, mientras que la Unión Europea tenía que decidir si quería tener objetivos comunes en el área de la seguridad, cómo superar la resistencia británica y de otros países, qué objetivos serían esos, y, sobre todo, crear la maquinaria de seguridad que la OTAN venía engrasando y perfeccionando desde hacía 40 años.

El paso de la Unión Europea equivalente al Concepto Estratégico de la OTAN de noviembre de 1991, por el que se dota a sí misma de la posibilidad de llevar a cabo operaciones de gestión crisis, es el *Tratado de la Unión Europea o de Maastricht* de 7 de febrero de 1992, que entra en vigor el 1 de noviembre de 1993, por el que establece (Título V) una PESC.

Para la nueva PESC, que debe:

«Abarcar todas las cuestiones relativas a la seguridad, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común», el Tratado solicita que sea la UEO la que «ponga en práctica las decisiones y las acciones de la Unión que tengan repercusión en el ámbito de la defensa», en consonancia con la Declaración efectuada por la UEO unos meses antes (diciembre de 1991) de considerarse el «componente de defensa de la Unión Europea.»

Además, ambas Organizaciones, OTAN y Unión Europea, iniciarán, en cierta forma compitiendo por llegar antes y más lejos, un acelerado proceso de ampliación, que todavía no ha finalizado, que ha abierto interrogantes sobre la identidad, fronteras, cohesión y consenso de y en cada una de ellas.

Los conflictos en la antigua Yugoslavia volverán a poner rápidamente a prueba la solidez de las nuevas expectativas. La pretensión de que la UEO se haga cargo de la operación de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina en los meses finales del año 1992 no conseguirá ver la luz debido a la presión externa estadounidense y a la falta de acuerdo interno en la propia Unión Europea (entonces todavía Comunidad Económica Europea), por lo que las mismas fuerzas europeas que podían haber actuado como fuerzas UEO debieron constituir, complementadas por otras fuerzas no europeas, el grueso de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (FORPRONU) en Bosnia-Herzegovina.

Una operación en la que Estados Unidos se negó a participar y que, desde su inicio, estaba condenada al fracaso, ya que para su establecimiento se había obviado una de las reglas de oro de lo que hasta entonces habían sido las operaciones de mantenimiento de la paz: el acuerdo y aquiescencia de las partes, sin cuya colaboración no es posible cumplir un mandato basado en una autorización para el uso de la fuerza reducido a la defensa propia, especialmente cuando la parte beligerante que no concede legitimidad a la operación es una fuerza tan considerable como lo era el Ejército serbobosnio de la República Srpska. A pesar de lo cual, un Consejo de Seguridad, al parecer ilusionado con los teóricos «dividendos de la paz», de moda por aquellos años, y del que incomprensiblemente formaban parte Francia y Reino Unido, los dos principales contribuyentes de fuerzas a la FORPRONU, no cesó, en los tres años que duró la operación, de incrementar sus misiones sin concederle, a cambio, los medios que hubieran necesitado para llevarlas a cabo.

Mientras, la OTAN, cada vez más necesitada de mostrar su utilidad, y así justificar su existencia, y cada vez más presionada por las opiniones públicas de sus Estados miembros, se fue introduciendo paso a paso en el conflicto mediante operaciones secundarias y complementarias en el mar Adriático (para el control del embargo de armamento) y en el espacio aéreo bosnio (operación *Denegación de Vuelos*), hasta que las necesidades electorales del presidente Clinton para su segundo mandato le aconsejaron superar el «síndrome de Somalia» y racionalizando la operación con las matanzas de Srebrenica (julio) y Sarajevo (agosto), la OTAN desencadena, el 30 de agosto de 1995, la operación (de bombardeos aéreos) Fuerza Deliberada sobre la República Srpska, que complementa con las ofensivas terrestres de los Ejércitos croata y bosniaco-musulmán. Unas ofensivas área y terrestres que resultan definitivas, provocando el colapso de la República Srpska e imponiendo los Acuerdos de Dayton y una Administración Internacional del Territorio, amparada y protegida por la Fuerza de la OTAN para la Aplicación (de los Acuerdos de Dayton) IFOR (8). Unas ofensivas con las que la OTAN asumía el papel de garante de la estabilidad en el espacio euroatlántico, frente a la supuesta incapacidad de los países europeos de controlar sus propios *limes*.

Cuando tres años más tarde (1998) se empieza a gestar el conflicto kosovar, ya no se planteara la disyuntiva ONU, Unión Europea-UEO u OTAN. Desde el primer momento serán la OTAN y el Grupo de Contacto, formado por Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Rusia y Reino Unido, actuando como *alter ego* del Consejo de Seguridad, quienes gestionarán la crisis, que finaliza, a imagen y semejanza de la bosnia, con la campaña de ataques aéreos de la OTAN sobre la República Federal Yugoslava (operación *Fuerza Aliada*, marzo-junio de 1999), que conducirá a la retirada de las fuerzas de este país de la provincia kosovar y a la instauración en ella de una Administración Internacional, amparada y protegida, como en Bosnia-Herzegovina, por una operación la OTAN, la Fuerza en Kosovo KFOR (9). Una Administración Internacional, en cuyo seno se gestará la independencia kosovar en febrero de 2008.

Sin embargo, a diferencia de lo que inicialmente pudiera pensarse, la crisis de Kosovo será el detonante que iniciará la progresiva autonomía de la que hoy día empieza a disfrutar la Unión Europea respecto a la OTAN en el terreno de las relaciones exteriores y de la seguridad. En primer lugar,

---

(8) *Implementation Force*.

(9) *Kosovo Force*.

porque los principales países europeos, incluido el propio Reino Unido, comienzan a preocuparse por la forma unilateral en que Estados Unidos gestiona las crisis en función de sus propios parámetros, arrastrándolos a posturas no siempre convenientes para sus propios intereses. Y, en segundo lugar, porque una vez iniciada la campaña de ataques aéreos, las diferencias en el nivel tecnológico de determinados sistemas de armas europeos y estadounidenses y, sobre todo, en la actitud y valoración de ciertos procedimientos de combate y de ciertos requisitos para la elección de objetivos a batir, parecieron terminar de inclinar la balanza en Estados Unidos hacia el punto de vista que preconizaba que su seguridad y su nivel de ambición (garantizarse la hegemonía mundial) estarían mejor asegurados actuando unilateralmente y obviando las restricciones, fundamentalmente políticas pero también militares (10), que las alianzas fijas parecían imponerle (11). Suponiendo, por otra parte, un importante aldabonazo sobre la conciencia de los dirigentes europeos, que reaviva la necesidad, hecha virtud, de una progresiva desvinculación que, de no llevarse a cabo, podría poner en riesgo el prestigio de la Unión Europea en el mundo (12) e, incluso, afectar al propio proceso de unificación.

En este contexto deben situarse los hitos que tradicionalmente se consideran el nacimiento de la PESD de la Unión Europea, ya preconizada por el Tratado de Ámsterdam de junio de 1997 (que, sin embargo, no entra en vigor hasta mayo de 1999), al asumir como propias las llamadas *misiones Petersberg*, que la UEO se había autoasignado en dicha localidad alemana en junio de 1992. En noviembre de 1998, Francia y Reino Unido efectúan su famosa Declaración de Saint-Malo (en la que Reino Unido relaja su tradicional discrepancia respecto a la constitución de capacidades militares autónomas exclusivamente europeas). En mayo de 1999 se hace pública la propuesta franco-alemana para que la Unión Europea pueda recurrir al Eurocuerpo. En el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 se dictamina la transferencia de recursos de la UEO a la Unión Europea y se nombra a Javier Solana, alto representante de la Unión Europea para la PESC. En noviembre de ese mismo año 1999, se nombra a Javier Solana

---

(10) Como una «guerra en comité» (*war by committee*) tratarán de ridiculizarla ciertos tratadistas estadounidenses.

(11) La idea de que debe ser la misión la que determine la coalición y no al revés, que acabará materializándose en las crisis de Afganistán e Irak en los años 2001 y 2003 respectivamente, empezaba a imponerse.

(12) «Poder ocupar en el mundo el lugar que le cree que le corresponde» será el lema con el que se racionalizará esta necesidad de poder influir en el futuro.

secretario general de la UEO, unificando, así, las cabezas rectoras de la seguridad en ambas Organizaciones. Un mes más tarde, en diciembre de 1999, en el Consejo Europeo de Helsinki, se crea la Fuerza de Reacción Rápida Europea (60.000 personas) para *misiones Petersberg* y los órganos de planeamiento militar –Comité Militar (CMEU) y Estado Mayor (EMEU)–, por último, en el siguiente Consejo Europeo, celebrado en la ciudad portuguesa de Feira, en junio de 2000, se sanciona la creación el mes anterior de un Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis y los Objetivos a Alcanzar (*Headline Goals*) en el año 2008 de capacidades civiles para la gestión de crisis.

Un proceso que, en cierto modo, complementa y, en cierto modo, contradice, el logro europeo de que en el Cumbre de la OTAN de Berlín, junio de 1996 se aceptase la constitución, dentro de ella, de una más bien etérea Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), que basándose en el concepto de Fuerzas Específicas Multinacionales Conjuntas, CJTF (*Combined Joint Task Force*), ideado un par de años antes para que la OTAN pudiera crear fuerzas expedicionarias, permitía que, bajo el mando operacional del segundo jefe (*Deputy SACEUR*) del Mando de Europa (SHAPE), siempre un general europeo según las reglas no escritas de la OTAN, se pudiese constituir una de estas CJTF exclusivamente europea, basándose en las estructuras de la UEO, a la que se le concedía la posibilidad de poder utilizar recursos, estructuras o instalaciones de la OTAN (Acuerdo de Berlín) para sus operaciones.

Un acuerdo de posible cesión temporal de recursos, estructuras e instalaciones, que se transferirá a la Unión Europea, que ya dispone de una PESD y ha absorbido las competencias de la UEO –el conocido como procedimiento *Berlín plus*, que, en realidad, no entra en vigor hasta diciembre de 2002, debido a las reticencias turcas– en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la OTAN, que se celebra en Washington en junio de 1999 –en plena guerra de Kosovo– para festejar el quincuagésimo aniversario de la Organización. En la que, como hecho fundamental de la Cumbre, se aprueba el nuevo Concepto Estratégico que venía gestándose desde hacia un par de años, que aun manteniendo la defensa colectiva como última razón de ser de la Alianza, la ratificará como una organización cuya función primordial en el contexto internacional y geoestratégico del cambio de milenio es la gestión de crisis en su más amplio sentido, no ya sólo en el espacio que se venía conociendo como «transatlántico», es decir, el área del Tratado más las zonas limítrofes europeas, sino en el espacio que se empezará a definir como «euroatlántico», que abarca todo el espacio

de la OSCE (13) más sus posibles áreas aledañas, incluidos el Oriente Próximo y Oriente Medio.

Una importante consecuencia derivada del nuevo Concepto Estratégico es la necesidad de transformar las estructuras militares (de mandos y de fuerzas) de la Alianza para adaptarlas a su nueva misión primordial de gestión de crisis y estabilización. Uno de cuyos principales resultados es la sustitución de los dos mandos estratégicos entonces existentes, el SHAPE y el Mando del Atlántico (SACLANT), por un Mando de Operaciones, ACO (*Allied Command Operations*), establecido sobre la base del anterior Mando en Europa, y por un Mando de Transformación, ACT (*Allied Command Transformation*), establecido sobre el anterior SACLANT.

Una sustitución que no podrá llevarse a cabo sin duros enfrentamientos entre Estados Unidos, que insiste, y consigue, en mantener el Mando Conjunto de Nápoles (antiguo AFSOUTH) bajo el mando de un general estadounidense (tradición no escrita de la OTAN), y los países europeos, especialmente Francia, que consideran oportuno que dicho Mando pase a corresponder a un general europeo. Estados Unidos, para quien el Mando de Nápoles es al mismo tiempo el Mando Nacional de su Flota en el Mediterráneo, preferirá perder la oportunidad, ofrecida por Francia, de reintegrarse a la estructura militar de la OTAN a cambio de que dicho Mando pase a manos europeas, a perder el estricto control sobre la estructura militar de la OTAN, que ostenta desde su misma creación en el año 1949 a través de los puestos claves que sus generales y oficiales ocupan en la misma.

Una resolución del contencioso que puede volver a reavivarse en función del reciente anuncio francés –implícitamente contenido, asimismo, en su último *Libro Blanco de la Defensa* de junio de 2008– de reincorporarse a la estructura militar de la OTAN, pero ¿a cambio de qué?

Unos hechos, que coinciden en el tiempo con un incremento de las críticas y exigencia estadounidenses de que los aliados europeos realicen mayores esfuerzos en defensa y en sus aportaciones a la Alianza, basándose en hechos como las citadas diferencias en el nivel tecnológico de determinados sistemas de armas europeos y estadounidenses detectadas con ocasión de la guerra con la República Federal Yugoslava por Kosovo. Una insistencia estadounidense en repartir cargas sin compartir liderazgo, que no ha dejado de estar presente desde el final de la guerra

---

(13) Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

fría y que sigue constituyendo uno de los fundamentos de las reticencias que, en muchas ocasiones, parecen presentar los aliados europeos a la tendencia estadounidense a hacer de la OTAN una especie de gendarme universal al servicio de sus propios intereses. Especialmente cuando la negativa estadounidense a adherirse a tratados de obligado cumplimiento para los países europeos, que los han ratificado, como el de la Corte Penal Internacional, el de Ottawa sobre minas contra personal o el más reciente de Berlín sobre bombas de racimo, no facilita precisamente la actuación combinada multinacional en escenarios fluidos y ambiguos como los que suelen caracterizar las operaciones de gestión de crisis y estabilización.

### *Nuevo siglo: divergencias y afinidades*

El desarrollo de la PESD, cuyos orígenes acabamos de ver, va a llevar a la Unión Europea por un doble camino en lo que respecta a sus relaciones e imbricaciones con la OTAN y, en consecuencia, con Estados Unidos. Por un lado, la Unión Europea, que en ningún momento ha dejado de considerar que la OTAN es el ámbito natural para la defensa colectiva, intentará, asimismo, asentar sus estructuras y procedimientos para la gestión de crisis basándose e imitando los más experimentados y consolidados de la OTAN, convirtiéndose en una especie de organización de seguridad subsidiaria, que aporta las capacidades de sus Estados miembros a la OTAN —a la que la mayoría también pertenecen— para que ésta resuelva las crisis y una vez que están resueltas se hace cargo de las últimas fases de la estabilización de los territorios afectados, volviéndose a apoyar en la OTAN a través del procedimiento *Berlín plus*, es decir, aprovechando ciertos recursos, estructuras o instalaciones de la OTAN de las que carece o todavía no ha desarrollado suficientemente.

Es la camino que materializan la operación *Eufor* Bosnia (operación *Althea*) en Bosnia-Herzegovina, la operación *Concordia* en Macedonia y la operación *Eulex* en Kosovo, todavía en fase de despliegue. Un camino que parece ir asentando la doctrina —nunca escrita, pero ampliamente asumida— de que la Unión Europea puede ir donde no quiere ir la OTAN, y que Naciones Unidas tienen que ir donde no quieren ir ni la OTAN ni la Unión Europea.

Pero, por otro lado, la Unión Europea también ha iniciado un proceso de lenta pero progresiva autonomía a través de dos vías. El desarrollo de capacidades civiles de gestión de crisis, de los que carece la OTAN,



con numerosas misiones policiales, de Administración Territorial y de RSS ya desplegadas e, incluso, algunas ya finalizadas con éxito, y la colaboración, ya vista en epígrafes anteriores, con Naciones Unidas en operaciones de gestión de crisis autónomas, es decir, sin utilizar el procedimiento *Berlín plus*.

La OTAN, por su parte, mientras intenta evolucionar de la misma forma como una organización de seguridad centrada en la gestión de crisis y la estabilización, no ha podido dejar de verse afectada por la Guerra Total contra el Terrorismo, GWOT (*Global War on Terrorism*) sobre la que Estados Unidos hace pivotar todas sus preferencias estratégicas desde los atentados terroristas sobre Washington y Nueva York del 11 de septiembre de 2001.

Una circunstancia que la Unión Europea también ha incorporado a su PESD, como muestra el recientemente firmado y pendiente de entrada en vigor, ya varias veces citado, *Tratado de Reforma o de Lisboa*, que, en su artículo 28, tras citar los tipos de *misiones* (las *Petersberg* ampliadas) que se autoasigna la Unión Europea, a llevar a cabo con sus medios civiles y militares, añade que:

«Todas estas misiones podrán (ser diseñadas para) contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.»

Pero no sólo en terceros países, ya que la llamada «cláusula de solidaridad» que establecía el proyecto de la *non nata* Constitución para Europa, ya preveía que:

«En caso de que un Estado miembro sufra un ataque terrorista en su territorio», la Unión «movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares.» Para aportar la asistencia necesaria y que requiera el Estado afectado.

Una concepción que, sin embargo, difiere de la de Estados Unidos, lo que no deja de ser otra causa de posibles disensiones internas en la OTAN. Ya que mientras Estados Unidos habla de «guerra», a llevar a cabo prioritaria y preferentemente con medios militares y focalizándose en las organizaciones terroristas y en los Estados y medios que pudieran apoyarlos, protegerlos o sostenerlos, la Unión Europea prefiere concebirla como una «lucha», en la que además de combatir a las organizaciones terroristas y sus posibles apoyos, se combatan también las causas mediatas e inmediatas que subyacen a la eclosión, mantenimiento y pervivencia de este tipo de fenómenos.

Así, dos nuevos focos de tensión parecen estar surgiendo en el interior de la OTAN, motivados por estas diferencias de concepción en el tratamiento y respuesta al terrorismo de Estados Unidos y algunos países europeos, por un lado, y de otros países europeos, por otro.

Controversia que, lógicamente, se traslada a la Unión Europea, donde conviven ambos grupos de países europeos, con, en términos generales, Reino Unido encabezando y pilotando el sector más protransatlántico y Alemania y Francia, cada una a su estilo y con sus condicionamientos, el más autonomista, al que, hoy por hoy, parece adherirse España. Controversia que en la OTAN se está desarrollando alrededor de dos principales focos: la Fuerza de Respuesta, que Estados Unidos quisiera mejor dotada y más rápidamente disponible, acusando a los países europeos de falta de interés y de insuficiente esfuerzo presupuestario, y la Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad (ISAF) (14) desplegada en Afganistán por la OTAN, que Estados Unidos trata de asimilar a su operación unilateral paralela *Libertad Duradera* de guerra contra la insurgencia y los posibles residuos de Al Qaeda en el territorio, mientras la mayoría de los países europeos, España entre ellos, quieren mantener como una operación fundamentalmente centrada en la estabilización y reconstrucción del país, limitando las operaciones de combate a la propia protección y al mantenimiento de una situación general de seguridad que permita las citadas labores de estabilización y reconstrucción.

Una controversia que, en cierto modo, remueve los rescoldos y revive la profunda huella, aparentemente superada en el seno de ambas Organizaciones, que las discrepancias sobre la legalidad, legitimidad, conveniencia y oportunidad de las actuaciones contra Irak antes (sanciones y ataques aéreos) y después (ocupación y guerra contra la insurgencia) de la invasión del país por la coalición coyuntural encabezada por Estados Unidos en marzo de 2003, habían dejado.

### *Tendencias y consideraciones*

Por deseo expreso de todos los miembros de ambas Organizaciones, la OTAN va a seguir siendo la organización de seguridad en que descansa la defensa colectiva. Mientras esto siga siendo así, el Consejo del Atlántico Norte continuará siendo un foro privilegiado para que se discutan y disuelvan las posibles disensiones entre la Unión Europea y Estados Unidos,

---

(14) *International Security Assistance Force*.

cuyo enfrentamiento más allá de ciertos límites, además de no previsible a corto plazo, ni deseable, podría llegar a desembocar en una absurda copia de la guerra fría. Unas disensiones que se han ido acumulando con el tiempo, añadiéndose a la histórica competencia comercial y económica, de larga data, entre los dos lados del Atlántico, las dos grandes potencias económicas del mundo actual.

Una larga lista de disensiones que van desde las puramente económicas, como los diferentes puntos de vista sobre el ganado hormonado, los organismos genéticamente modificados, las subvenciones agrícolas o al acero, o los paraísos fiscales, a las políticas, como sus diferentes actitudes frente a la ocupación israelí de Palestina y la construcción del muro o frente a Cuba y su posible transición, pasando por las más ideológicas como el laicismo, el cambio climático, los vuelos de la CIA con prisioneros, los limbos legales de Guantánamo, Abu Ghraib o los barcos del Índico, o la negativa estadounidense a ratificar los Convenios de la Corte Penal Internacional, de Ottawa sobre minas contra personal o de Berlín sobre las bombas de racimo.

A estas diferencias se han ido uniendo, en las dos últimas décadas, como se ha visto en los apartados precedentes, en los que intencionadamente se han resaltado, otras del ámbito de la seguridad y de lo que cada uno de estos dos grandes actores quiere representar en el mundo: ser la potencia hegemónica incontestada, Estados Unidos; ocupar en el mundo el lugar que cree que le corresponde, la Unión Europea.

Es decir, que el problema al que pudiera estar enfrentándose la actual OTAN no es el de la duda de su razón de existir, que pudo amenazarla en los primeros momentos de la posguerra fría, sino el de encontrar cuál debe ser su razón de ser, cuando Estados Unidos se rige por el principio estratégico de que la misión determinará la alianza y no la alianza la misión y la Unión Europea, que proporciona a la mayoría del resto de los aliados, lleva casi una década recorriendo un gradual pero progresivo proceso de autonomía de su política exterior y de seguridad frente al gran hermano atlántico. Parece necesario que la OTAN encuentre los ámbitos de actuación en que los intereses de ambos lados del Atlántico sean realmente comunes e incontestables, aunque para ello tenga que pagar el precio de abandonar su vocación de gendarme universal, que sigue identificándola con los intereses estadounidenses.

No será fácil, pero ese es el reto: que la más formidable máquina militar de la historia se acomode a reservar sus capacidades de combate para la

improbable situación a corto plazo de que sea necesaria la defensa colectiva frente a un enemigo combatible –que no es el caso del terrorismo ni de las insurgencias urbanas de nuestros días– con su digitalizado armamento, supuestamente inteligente, que a pesar de ello sigue produciendo –y provocando, en función del tipo de respuesta de sus oponentes– más bajas «colaterales» de civiles indefensos que de enemigos comprobados.

La primera prueba es, sin duda, Afganistán, donde la realidad muestra que la OTAN ya no puede ocultar por más tiempo que tiene allí desplegadas en realidad dos operaciones: la ISAF cada vez más indistinguible de *Liber-tad Duradera* y la ISAF dedicada a la reconstrucción y a la RSS. ¿Por qué no permitir entonces que todas aquellas fuerzas que crean que Afganistán se puede estabilizar mediante el combate se incorporen a la coalición y las que no tengan tanta fe, se mantengan en la operación de la OTAN reducidas a la RSS (formación del nuevo Ejército y Policía afganos) y a la reconstrucción física en áreas reducidas (bastantes más reducidas que las teóricas actuales)? Y si esta segunda opción no parece factible, posponerla para cuando lo sea.

Unas tensiones que tienen su imagen especular en la Unión Europea, constituida por una mayoría de países que también los son de la OTAN, pero a la que, sin embargo, su evolución reciente favorece en vez de dificultar. En efecto, el origen de la OTAN, como una organización de defensa fuertemente militarizada, con un *primus inter pares* que se ha convertido en la única gran potencia del mundo actual, y guiada por un rígido sistema de consenso y unanimidad –en parte concebido para protegerse de la gran potencia, en parte concebido para que ésta pudiera dirigirla sin disensos públicos– es precisamente una de las causas de su actual debilidad.

La trayectoria de la Unión Europea, sin *primus inter pares* y construida sobre la permanente controversia pública, parece situarla, sin embargo, en mejores condiciones al haberse ido dotando de ciertos instrumentos que permiten actuaciones a la carta que transforman el dilema lealtad y compromiso versus intereses y puntos de vista propios, en mecanismos previstos y sancionados.

Son los ya mencionados y analizados de la cooperación estructurada permanente y de las posibles cooperaciones reforzadas en el ámbito de las políticas exterior, de seguridad y de defensa, inicialmente concebidas para, precisamente, paliar los temores de los socios comunitarios de tradición neutralista de verse arrastrados por la OTAN (IESD) a través de la Unión Europea, y de las prevenciones de los socios comunitarios contra-

rios a la duplicación de esfuerzos que podía suponer crear unas opciones creíbles de seguridad y defensa en la Unión Europea que se suponía que ya existían en la OTAN. Pero que, sin embargo, con el tiempo parecen representar la mejor opción a través de la cual, quizás excesivamente numerosas, las organizaciones en que se han convertido la Unión Europea y la OTAN pueden desarrollar acciones multinacionales eficientes en el etéreo ámbito de la gestión de crisis sin crear tensiones internas en la Organización ni poner en riesgo o solfa su credibilidad o viabilidad.

## **Las relaciones con Rusia**

### *De la Unión Soviética a la Rusia de Medvédev*

Las paulatinas, progresivas y comedidas reformas de Gorbachov en la Unión Soviética de los últimos años de la década de los años ochenta del pasado siglo, fueron bruscamente interrumpidas por el inviable intento de golpe de Estado, encabezado por el entonces director del KGB (15), Vladimir Kriuchkov, de agosto de 1991, propiciando el ascenso al poder en la nueva Federación Rusa, resultante de la desintegración de la Unión Soviética, del estrambótico presidente Boris Yeltsin (1991-1999), bajo cuyo mandato se hundió la economía rusa, cuyos activos fueron puestos en almoneda, apoderándose de ellos con métodos más bien mafiosos una serie de personajes, la mayoría antiguos jefes del régimen soviético, aconsejados y en connivencia con determinados bancos, financieras y multinacionales occidentales. Rusia prácticamente desaparece como gran potencia de la escena internacional y solamente su enorme arsenal nuclear (y el temor a lo que pudiera pasar con él en la desorganizada nueva Rusia) la mantienen relativamente a salvo de las tentaciones de acabar con ella como potencia e incluso como país.

Durante los años noventa, su dependencia económica de Occidente sólo le permite o actuar a remolque de Estados Unidos, como con ocasión de la guerra del Golfo de 1991, o intentar influir sin demasiado éxito, como en las crisis balcánicas, en las que solamente al final del periodo yeltsiano, en 1998-1999, se atreverá a esgrimir su capacidad de veto en el Consejo de Seguridad para tratar de impedir la guerra contra su aliada la República Federal Yugoslava, probablemente consciente de su incapaci-

---

(15) Comité de Seguridad del Estado (servicios secretos) de la Unión Soviética (*Komitet Gosudárstvennoy Bezopásnosti*).

dad para lograrlo, es decir, más como un gesto de autoafirmación, que como una posibilidad real de ejercer su capacidad de poder en la escena internacional. Esta inviabilidad de actuación planetaria, se intenta compensar manteniendo y ejerciendo su capacidad de influencia en lo que se ha venido a llamar «su extranjero próximo», más o menos coincidente con los territorios que constituyeron la antigua Unión Soviética.

Por tres vías principales: el condicionamiento económico, el apoyo con medios militares a sus problemas internos (como en Tayikistán, por ejemplo) o, en sentido contrario, contribuyendo, también con medios militares, a que pervivan ciertos de estos problemas internos, normalmente de carácter secesionista: Alto Karabaj (Azerbaiján), Transdniestér (Moldavia) o Abjazia (Adzharía) y Osetia del Sur (Georgia). El instrumento que utilizará para estas intervenciones serán las llamadas «fuerzas de pacificación», que Rusia logra que establezca la Comunidad de Estados Independientes —esa especie de heredera de la antigua URSS que se pretendía que se asimilase a la Unión Europea—, a imagen y semejanza de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y de lo que más tarde serán las operaciones de estabilización de la OTAN y de la Unión Europea. Mientras, resuelve de forma bastante brutal e ineficaz su propio problema secesionista interno —guerras chechenas de 1994-1996 y 1999-2002, de la que no se puede asegurar que todavía haya acabado— y sus problemas de terrorismo interno, derivados de él.

Este es el panorama que se encuentra el presidente Vladimir Putin cuando es designado su sucesor por Yeltsin el 31 de diciembre de 1999 y es posteriormente refrendado en sucesivas ocasiones por las urnas, hasta ceder la Presidencia (mayo del 2008) a su colaborador y correligionario en el partido Rusia Unida —una especie de PRI (16) ruso— Dimitri Medvédev, que, en cualquier caso, lo nombrará primer ministro para que forme con él el tándem en el poder. El ascenso al poder de Putin, y especialmente su segundo mandato (2004-2008), coincide con una extraordinaria alza de los precios del petróleo y el gas, de los que Rusia es un importante productor y un importante suministrador a la Unión Europea. Putin reestructura y recupera la economía rusa, diluyendo el poder de las mafias económicas y favoreciendo la constitución de un nuevo sector financiero y empresarial aliado de las instancias gubernamentales; y consolida, no sin ciertos tintes autoritarios, la estabilidad interna del país, dando ocasión a

---

(16) Partido Revolucionario Institucional mexicano, que se mantuvo en el poder en México durante 60 años actuando a modo de partido único, aunque no lo era.

la mayoría de la población rusa de superar la sensación generalizada de humillación nacional, especialmente frente a Occidente, de la época yeltsiana. Ésta es la situación en la que entrega el poder presidencial a Medvédev y en la que se desarrollan las actuales relaciones de la nueva Rusia y de la Unión Europea.

### *Condicionamientos y divergencias*

Estas relaciones están marcadas por un sustantivo condicionamiento económico. La Unión Europea es el principal proveedor de bienes, servicios e inversiones a Rusia, así como el primer importador de los suyos, es decir, su principal socio comercial. Y aunque Rusia no es un socio económico tan importante para la Unión Europea, sí lo es su actual dependencia energética, sobre todo de gas. Esta mutua dependencia es la razón de que ambas partes se esfuercen para que las divergencias, entre las que se podrían considerar las dos grandes potencias europeas de hoy día, no traspasen determinados umbrales hacia situaciones irreversibles o perjudiciales. Especialmente cuando, como ya se ha analizado en epígrafes anteriores, la Unión Europea tiene, por razones históricas, larvada, en cierto modo, su política exterior por el llamado vínculo transatlántico con Estados Unidos, cuya percepción de Rusia parece seguir, en parte, contaminada por la mentalidad de la guerra fría y por el contrapeso que a su ambición de poder ejercer como única potencia hegemónica en el mundo le supone el todavía formidable, y al parecer en proceso de renovación y modernización, arsenal nuclear ruso. Y teniendo en cuenta la dificultad, una vez más, de la Unión Europea de enfocar sus relaciones con Rusia de forma unánime, dada la diversidad de puntos de vista en función de las situaciones relativas de los diferentes países o grupos de países.

Mientras países como Alemania tienen una altísima relación comercial con Rusia y una larga tradición de buenas relaciones (recuérdese la célebre *ospolitik*, ya imperante en los años sesenta y setenta del pasado siglo) y otros como Francia, además de sus relaciones comerciales, juegan en alianza con Rusia en diferentes foros mundiales en ciertas ocasiones (guerra de Irak de 2003, por ejemplo) para enfrentarse o contrapesar a Estados Unidos, países como Suecia o Reino Unido preconizan que las relaciones de la Unión Europea con Rusia tengan en cuenta en mucho mayor medida el estado de los derechos humanos en Rusia o sus contenciosos con los países Bálticos, por ejemplo. Por su parte, los países de la Europa Central y Oriental, recientemente desembarazados de la tutela soviética, aun con diferentes intensidades debido, también en este caso, a su

diferente grado de dependencia económica y energética del gran hermano oriental, representan las posturas más exigentes –e intransigentes al mismo tiempo– para que se siga tratando a Rusia como podía hacerse en tiempos de Yeltsin y se la siga cercando a través de una interrumpida, y a ser posible acelerada, incorporación de todos sus países limítrofes a la OTAN y a la Unión Europea. Por último, países, como España, sin ningún tipo de contencioso con el gran país oriental y sin unas relaciones comerciales con él excesivamente vulnerables, tratan de calmar las aguas en la seno de la Unión con la pretensión de que las relaciones entre ambas Europas se normalicen cuanto antes.

Dentro de este marco es donde se están desarrollando actualmente las negociaciones para la renovación y actualización del Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA) (17) entre la Unión Europea y Rusia. El anterior Acuerdo expiró en 2007, pero su renovación no ha sido posible hasta ahora debido a la oposición polaca por su contencioso bilateral con Rusia sobre la venta de carne polaca. El último intento se llevó a cabo en la Cumbre de Janty-Mansiysk (Siberia) en junio de 2008, en la que tampoco se pudo alcanzar un acuerdo sobre este punto, pero de la que salieron siete proyectos transfronterizos (algunos de los cuales ya han empezado a analizarse a partir de la reunión celebrada en Bruselas el 4 de julio) y se volvió a hablar de la propuesta rusa, hecha por el presidente Medvédev durante su visita a Alemania unos días antes de ese mismo mes de junio, de convocar una conferencia internacional (al estilo de la de Helsinki de los años setenta) para elaborar un tratado sobre seguridad en Europa, que incluya a todos los países del continente con las menores interferencias externas posibles (¿superación de la OSCE y contrarresto de la OTAN?).

Es de suponer que en este nuevo tratado –cuya probabilidad de existencia hoy por hoy es bastante nula– quedarían fijados los procedimientos para superar las tres áreas en que se dan hoy día las principales divergencias entre la Unión Europea y Rusia: *a)* la seguridad energética de la Unión Europea; *b)* el cerco a Rusia a través de las llamadas revoluciones de colores (Serbia en el 2000; revolución rosa en Georgia en 2003; revolución naranja en Ucrania en 2004; y los similares intentos fallidos de Tayikistán y Uzbekistán de 2006 y 2007), la ampliación de la OTAN y la instalación del escudo antimisiles estadounidense a sus puertas (Polonia y República Checa, cuyos Gobiernos ya han firmado el acuerdo, estando

---

(17) *Partnership and Cooperation Agreement*. Se articula en cuatro grandes áreas: economía: libertad, seguridad y justicia; seguridad exterior e investigación y educación.



pendiente la ratificación de sus Parlamentos, prácticamente asegurada en Polonia y de difícil consecución en la República Checa) y c) la forma de enfrentar, de manera equilibrada, las secesiones, de forma que no pueda aludirse a «situaciones especiales» como en el caso de Kosovo.

### *La crisis georgiana y la Unión Europea*

En este contexto es en el que estalla, en agosto de 2008, la crisis de Georgia, que enrarecerá, por una parte, las relaciones entre Rusia y la Unión Europea, pero obligará a ésta, por otra, a comprometerse con decisiones propias. El primer gran interrogante que suscita el inicio de la crisis es, por un lado, ¿por qué Georgia invade Osetia del Sur precisamente el 7 de agosto de 2008, o, en términos más generales, precisamente en ese momento? Y, por otro, lo hace ¿con el conocimiento? ¿con el consentimiento? ¿a instancias? de Estados Unidos. No parecía existir ningún indicio que presagara que algo así podía ocurrir, aunque es verdad que, desde que se le concedió la independencia a Kosovo en febrero de este mismo año, la tensión en la zona se había incrementado ligeramente.

De las varias opciones que se pueden considerar para entender la decisión georgiana, la más plausible es la combinación de, por una parte, la necesidad del régimen georgiano de desviar la atención nacional de sus múltiples problemas políticos y económicos internos, removiendo el viejo contencioso para internacionalizarlo, en la confianza de que Estados Unidos y la Unión Europea, que acababan (abril de 2008) de entreabrirle la puerta de la OTAN, intervendrían a tiempo de evitar la catástrofe que, en realidad, se le ha venido encima, y de, por otra, la creencia del presidente Shaakashvili y sus asesores políticos y militares (no todos precisamente georgianos) de que iba a ser posible una guerra relámpago que permitiera la ocupación de la mayor parte del territorio y en especial del túnel de Roki, la única conexión viable de cierta entidad entre las dos Osetias y por lo tanto con Rusia, antes de que ésta tuviera tiempo de reaccionar.

Se trataría de presentar al mundo el hecho consumado de la recuperación de un territorio, que no sólo Georgia considera como propio, sino que asimismo lo consideran sus principales valedores: Estados Unidos, básicamente, y la Unión Europea. Cualquier intento de liberalización rusa por las armas podría ser presentado como la agresión al territorio nacional de un país soberano, que dado su actual estatus de candidato oficial a la OTAN y de miembro de la Asociación para la Paz, podría solicitar la presencia

«en su territorio», y por lo tanto también en Osetia del Sur, de tropas de la OTAN. Para Rusia ya no se trataría de expulsar sólo a las tropas georgianas, sino de expulsar también a las de la OTAN. Es decir, una situación completamente diferente a la previa y, por supuesto, a lo que realmente ha acontecido.

Un planteamiento, en cierto modo algo ingenuo y por lo tanto poco comprensible, que, en cualquier caso, parecía fundamentarse en un parámetro que no ha resultado realista: la incapacidad rusa para reaccionar rápida y eficazmente. A pesar de «coger» al presidente ruso Medvédev, y se supone que dada la estación a otras muchas autoridades políticas y militares rusas, de vacaciones y al primer ministro Putin en la inauguración de los Juegos Olímpicos en Pekín (lo que muy probablemente determinó la fecha exacta del ataque), la maquinaria rusa de decisión política y de activación militar funcionó como un reloj y en menos de 12 horas se había iniciado un ajustado y preciso contraataque, que, en tres fases perfectamente secuenciadas, logró, en primer lugar, la expulsión (probablemente para no volver nunca más) del Ejército georgiano de Osetia del Sur; la destrucción, en segundo lugar, de las infraestructuras militares georgianas que pudieran permitir a Georgia cualquier otra veleidad de este tipo a corto plazo, no sólo respecto a Osetia del Sur, sino también respecto a Abjazia, así como la destrucción de gran parte del moderno material de guerra georgiano; y, en tercer lugar, asegurar a sus «tropas de pacificación» una zona de seguridad (de entre 6 y 18 kilómetros, como establece el Acuerdo de Dagomís) dentro del territorio georgiano, a la que la Fuerzas Armadas o la Policía georgianas tardarán probablemente bastante en poder entrar.

Una respuesta tan rápida y eficaz que dio pie, y consistencia (no hay nada que esté libre de contradicciones), a la propaganda georgiana y estadounidense de que todo había sido planeado por Rusia, que tras incitar a los surosetios a provocar a Georgia, había aprovechado la oportunidad para desencadenar una operación largamente planeada para destruir al Ejército georgiano y acabar con el proestadounidense y aspirante a la OTAN régimen del presidente Shaakashvili.

Sea como sea, lo cierto es que Rusia ha salido políticamente muy reforzada de la crisis. En primer lugar, ha demostrado (por no decir ratificado) que se acabaron los tiempos en que Rusia podía ser marginada como consecuencia de su dependencia económica de Occidente. En segundo lugar, que más vale sopesar cuidadosamente si interesa seguir con el cerco al que Occidente lleva casi un par de décadas intentando someter-

la (el tercero en la historia desde la llegada del comunismo y el primero tras su caída). En tercer lugar, si se sigue pretendiendo que Georgia ingrese en la OTAN, ¿con qué fronteras lo haría? U Occidente renuncia a este ingreso o renuncia a la integridad territorial de Georgia. Y en cuarto lugar, ahora más que nunca, Rusia puede autoproclamarse protectora del derecho de autodeterminación de la Asociación por la Democracia y los Derechos de los Pueblos, que agrupa Transdniéster, Osetia del Sur, Abjazia y Nagorni Karabaj, contrapuesto a Georgia, Ucrania, Arzerbaiyán y Moldavia (GUAM), especialmente ahora que Armenia y Azerbaiyán parecen estar acercando posiciones con la mediación de Turquía, con el resultado a medio plazo de que el eje energético Baku-Tiflis-Ceyhan pudiera convertirse en Baku-Yeverán-Ceyhan.

En definitiva, Georgia –y quienes la han alentado a esta incomprensible aventura veraniega– no sólo sin pretenderlo, sino pretendiendo precisamente lo contrario, parece haber dado a Rusia la oportunidad de despejar la relativa ambigüedad de su estatus en el concierto internacional. Rusia, tras su éxito en Osetia del Sur, puede haber pasado de ser considerada una «potencia emergente» a ser una «potencia definitivamente emergida». Y parece haber puesto a la OTAN en la difícil tesitura de tener que conseguir un más que complejo consenso sobre Georgia en la cumbre atlántica del próximo año, coincidente con el sexagésimo aniversario de la Organización.

Y en medio, como siempre, los países de la Unión Europea. Divididos en relación a Georgia, como se vio en la Cumbre de la OTAN de Bucarest de abril de 2008, en la que Estados Unidos planteó iniciar el proceso de ingreso de Georgia y de Ucrania. Y divididos en relación con Rusia, entre quienes quieren cercarla y quienes quieren «europeizarla» (como quiere la propia Rusia), incrementando todo tipo de cooperación con ella.

Pero esta vez, la Unión Europea parece haber reaccionado bien y con criterio propio. En primer lugar, su reacción inicial fue rápida y eficaz, como no podía ser menos presidiendo ese semestre la Unión el hiperactivo y mediático presidente francés Sarkozy. Mediante una enérgica diplomacia de lanzadera, el presidente francés y su ministro de Exteriores consiguen un acuerdo de seis puntos en sólo ocho días. Acuerdo, en el que aparecen los tres puntos fundamentales para desactivar la crisis y que ésta pueda reencauzarse: alto el fuego y compromiso de solución por medios pacíficos, regreso a la situación anterior a la invasión georgiana y compromiso de iniciar un debate internacional con vistas a garantizar la estabilidad de Abjazia y Osetia del Sur. Aunque la exigente postura estadouni-

dense y de algunos países europeos (Reino Unido, Suecia y los tres países Bálticos, fundamentalmente), por una parte, y la obstinación rusa en no abandonar el puerto georgiano de Poti y algunas de las ciudades que conducen a él, así como su provocador reconocimiento diplomático de los dos territorios en litigio, parecieron poner en peligro, durante casi un mes, la viabilidad de cualquier intento de solución negociada, la Unión Europea, representada por su presidencia francesa (con el apoyo de la Presidencia finlandesa de la OSCE), logró finalmente (se supone que con el gesto torcido de algunos socios comunitarios y de importantes colectivos), la total retirada rusa (que ha sustituido a sus fuerzas de pacificación en las dos Repúblicas secesionadas por una fuerza expedicionaria de unas 4.000 personas en cada una de ellas) y el despliegue de una primera operación de 200 observadores europeos en la zona tampón o de seguridad entre los contendientes, que podría dar paso en el futuro a una operación de mayor envergadura.

Queda por ver cuál –y cuándo– será la solución definitiva y perdurable, que, en el fondo, sólo afectará a surosetios, abjazos, georgianos y rusos, pero, de momento, la iniciativa europea parece haber conseguido la mejor situación en la zona para sus intereses: ausencia de confrontación violenta, compromiso de solución negociada, enfriamiento de la posible tensión con Rusia (tras descartarse la imposición de sanciones a Rusia y de ruptura de las negociaciones para la renovación del Acuerdo de Asociación y Cooperación) y actuación autónoma de su política exterior en función exclusiva de sus intereses.

### *Las relaciones con China y otras potencias emergentes*

Aunque las relaciones de poder en el mundo actual de China y otros países, más o menos bien definidos como «economías emergentes», se estudian con mayor detalle y profundidad en otros capítulos de esta *Monografía*, se incluye en éste una pequeña reseña sobre sus relaciones con la Unión Europea y sobre cómo éstas pueden, o podrían en el futuro, afectar a la capacidad de poder de la misma, con objeto de poder tratar, aunque sea de forma sintética, cómo puede afectar a la Unión Europea uno de los principales y más novedosos fenómenos del panorama internacional actual. Unas relaciones que se van a considerar desde solamente tres rápidos puntos de vista. Los dos primeros son comunes, con las diferencias y matices correspondientes, tanto a China como al resto de los considerados países emergentes. El tercero solamente es aplicable a aquélla.

El primero de los factores que pueden considerarse comunes es la ausencia de contenciosos concretos y directos con cualquiera de ellos, lo que facilita la adopción de posturas comunes en el seno de la Unión Europea respecto a estos países y a sus áreas de influencia o circundantes. Su punto más débil, como hemos visto, en el ámbito de sus relaciones con el exterior.

El segundo factor que podemos considerar común es el de la cada vez más extensa, intensa y complicada competencia comercial y económica con ellos. Se les denomina potencias emergentes, o países de economía emergente, precisamente porque están reconfigurando la geografía de la producción mundial que llevaba imperando, como mínimo, los últimos 40 años, modificando los patrones de los intercambios comerciales y financieros, así como las pautas de consumo, especialmente el energético. Modificándolos hasta tal punto, que según las últimas predicciones del BM, del FMI y de la Banca Goldman Sachs, el conjunto de las economías emergentes continuará creciendo, al menos a un ritmo similar al actual, durante las próximas décadas, con, quizás la excepción, a partir de la década de los años veinte del presente siglo, de China y, sobre todo, Rusia, debido al envejecimiento de su población, sin que ni siquiera las actuales turbulencias financieras –originadas por la especulación hipotecaria en el mercado estadounidense– parezca que vayan a afectarles de forma significativa, como sí pueden hacerlo sobre las economías europeas y, fundamentalmente, sobre la norteamericana.

Una transformación de los modos y relaciones de producción, intercambio y consumo que, al haberse convertido en estructural, parece difícilmente reversible y que ha sido en gran parte causada por las propias políticas de liberalización selectiva llevada a cabo por los países desarrollados desde hace casi cuatro décadas. El reto, pues, de la Unión Europea en este campo, parece residir en encontrar las vías que le permitan retrasar de la forma más eficaz posible el progresivo acortamiento de distancias actual, especializando, quizás, su economía en sectores de alto valor añadido y, desde luego, alcanzando un mayor grado de convergencia y complementariedad de las estructuras económicas y productivas de sus 27 socios.

Pero además de una economía emergente, China empieza a ser asimismo un actor planetario. Estando ambas potencias, China y la Unión Europea, embarcadas en estos momentos en un proceso de apertura al exterior –cada una a su estilo y cada una con las características que le dan sus diferentes puntos de partida– para ocupar, cada una, «el lugar en el mundo que

creen que les corresponde». Un lugar y una posición económica, de prestigio y de influencia, que inevitablemente les obliga a situarse como actor de la seguridad en el panorama internacional. En el cual, la competencia con la gran potencia hegemónica actual, Estados Unidos, ha inducido a ambos a preconizar el multilateralismo como forma de enfrentar los problemas y la «cooperación práctica» como forma general de relación bilateral, como cuando la Unión Europea se muestra partidaria del levantamiento del embargo de venta de armas (a China) y de su ingreso en la OMC o se adhiere a la política de «una sola China». Si bien, manteniendo ciertas posturas de confrontación como en el tema de los derechos humanos (incluyendo el espinoso asunto del Tíbet) o de las exigencias de reducción de gases de efecto invernadero (en el que las recriminaciones son recíprocas).

Dentro de esta autocontenida y controlada competencia (económica, ideológica y de influencias), las relaciones entre ambas partes están reguladas por un Acuerdo de Comercio y Cooperación establecido en 1985, y posteriormente revisado en 1994 y 2002, sectorialmente estructurado (18) y dentro del cual se han iniciado (en enero de 2007) las negociaciones para establecer con China un PCA, similar al que la Unión Europea tiene con otros países, entre ellos, como se ha visto en el apartado anterior, con Rusia. Celebrándose cumbres chino-europeas de carácter anual, a través de las cuales se van desarrollando los diferentes aspectos (o sectores) de la cooperación bilateral y se va introduciendo la discusión de posibles temas controvertidos.

### **Tendencias y perspectivas (a modo de conclusiones)**

La capacidad de poder (de influencia y de imposición) de la Unión Europea parece estar siguiendo dos grandes tendencias simultáneas y, en principio, contradictorias entre sí. Por una parte, parece estar perdiendo estatus económico en el mundo frente a los llamados países de economía emergente. Por otra, su progresiva independencia de la tutela estadounidense, parece estar empezando a permitirle situarse en el mundo en el lugar que cree que le corresponde.

La principal dificultad de la Unión Europea para materializar la acción exterior y, por tanto, de poder, frente a otros Estados y organizaciones

---

(18) Ciencia y tecnología; transporte marítimo; cooperación en los programas para la navegación por satélite a través del sistema europeo *Galileo*; turismo; cooperación aduanera e Investigación para el uso pacífico de la energía nuclear.

internacionales es conseguir alcanzar posiciones comunes. Consecuencia directa de la forma concreta en que se han desarrollado sus procesos de integración y ampliación. Buscar vías para superar esta dificultad debería ser, por tanto, su principal prioridad.

La aplicación al ámbito de las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa de los ya existentes mecanismos de las cooperaciones reforzadas y de la cooperación estructurada permanente, debidamente desarrollados, se presenta como la vía más idónea para que la Unión Europea pueda superar las dificultades que encuentra para alcanzar posturas comunes en estos ámbitos y, así, tener la posibilidad de practicar políticas exteriores, de seguridad y de defensa verdaderamente independientes y autónomas y, por lo tanto, exclusivamente centradas también en sus propios intereses.

La capacidad de influencia de la Unión Europea entre los países en desarrollo, debida a su prestigio de organización (y sociedad) políticamente avanzada y económicamente desarrollada y al reciente pasado colonial de algunos de sus miembros, parece estar decayendo en función de los datos contrastados de porcentaje de votos que apoyan las posturas y propuestas europeas en la Asamblea General de Naciones Unidas.

A pesar de que la Unión Europea aporta a los presupuestos regulares y extraordinarios de los diferentes organismos del Sistema de Naciones Unidas, el doble que Estados Unidos, su capacidad de condicionar las políticas y actuaciones de ellos es sensiblemente menor, probablemente debido a la incapacidad de los países de la Unión Europea de actuar de forma conjunta y coordinada.

La Unión Europea debería activar y fortalecer sus tres principales mecanismos de actuación en el ámbito de las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa: el Servicio Europeo de Acción Exterior, las Agrupaciones Tácticas (19) y las Capacidades Civiles de Gestión de Crisis. Utilizándolas intensivamente para actuaciones autónomas, en apoyo de Naciones Unidas o en sustitución de la OTAN.

Debería tenderse a convertir en habitual la idea enunciada por el proyecto de *Tratado de Reforma o de Lisboa* en su artículo 19.2, de que en asuntos que pudieran afectar a la Unión Europea, los países miembros que lo sean también del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, le cedieran

---

(19) Véase nota a pie de página número 7 en la p. 148.

su turno al alto representante de la Unión Europea para que presente la posición de ésta.

El diferente enfoque con el que Estados Unidos y la Unión Europea pretenden enfrentar el fenómeno del terrorismo transnacional, como una «guerra», a llevar a cabo prioritaria y preferentemente con medios militares, Estados Unidos, y como una «lucha» para algunos países de la Unión Europea, en la que además de las organizaciones terroristas y sus apoyos, se combatan también las causas mediatas e inmediatas que subyacen a la eclosión, mantenimiento y pervivencia del fenómeno, es foco de tensión y división dentro tanto de la OTAN como de la Unión Europea.

Dentro de la OTAN, estos diferentes enfoques se materializan en el papel que se quiere asignar a la ISAF de Afganistán. Una posible superación de la controversia podría centrarse en traspasar a la operación *Libertad Duradera* las fuerzas que consideren que Afganistán se puede estabilizar mediante el combate, manteniéndose en la ISAF las que consideren que la reconstrucción y la reforma del sector de la seguridad deben ser prioritarias.

La Unión Europea, sin *primus inter pares*, construida sobre la permanente controversia pública y dotada de instrumentos que permiten actuaciones a la carta (cooperaciones reforzadas y cooperación estructurada permanente) parece estar mejor situada para superar las disensiones internas que la OTAN, presidida por una mentalidad fuertemente militarizada y guiada por un rígido sistema de consenso y unanimidad.

La dependencia energética (especialmente gasística) respecto a Rusia constituye hoy día una de las principales vulnerabilidades de la Unión Europea. Por ello, parece urgente que la Unión Europea desarrolle fuentes alternativas de energía que le permitan aligerar esta vulnerabilidad, creando, asimismo, por otra parte, un mercado energético único, a través del cual fortalecer su capacidad de negociación.

La rápida, eficaz y autónoma reacción europea a la crisis desatada por la invasión georgiana de Osetia del Sur en el verano de 2008, le ha permitido conseguir la mejor situación en la zona para los intereses de la Unión Europea: ausencia de confrontación violenta, compromiso de solución negociada, enfriamiento de la posible tensión con Rusia (tras descartarse la imposición de sanciones a Rusia y de ruptura de las negociaciones para la renovación del Acuerdo de Asociación y Cooperación) y actuación autónoma de su política exterior en función exclusiva de sus intereses.



El reto que actualmente parecen presentar las economías emergentes a la Unión Europea parece residir en encontrar las vías que le permitan retrasar de la forma más eficaz posible el progresivo acortamiento de distancias, especializando, quizás, su economía en sectores de alto valor añadido y, desde luego, alcanzando un mayor grado de convergencia y complementariedad de las estructuras económicas y productivas de sus 27 socios.

Tanto China como la Unión Europea parecen estar embarcadas en estos momentos en procesos, si bien diferentes, de apertura al exterior, lo que las convierte, en cierto sentido, en aliados, como en su apuesta por el multilateralismo y la «cooperación práctica», aunque mantengan diferencias sobre temas como los derechos humanos o la reducción de gases de efecto invernadero.



## **CAPÍTULO CUARTO**

# **RELACIONES DE PODER ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

