LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD… PUNTO Y SEGUIDO

Juan Carlos PÉREZ GUERRERO

Vivimos en un mundo con nuevos peligros pero también con nuevas oportunidades.

Javier Solana.

Introducción

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 11 y 12 de diciembre culminaba con la presidencia francesa en la Unión Europea (UE) y, de camino, hacía balance (1) de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) publicada en 2003, y de cuya lectura personalmente subrayaría esta máxima: «La seguridad es una condición para el desarrollo».

Este artículo pretende acercar al paciente lector a la actualidad de la EES como aspecto trascendental para desarrollar la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), complementada en los últimos años en algunos países europeos (2) con la elaboración de sus respectivas estrategias de seguridad nacional. La conclusión de esta reflexión nos revela la necesidad de que esta EES deba ser actualizada con las estructuras y procedimientos de seguridad del nuevo entorno estratégico.

---

(1) Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Consejo Europeo, Bruselas, 11-12 de diciembre de 2008.

(2) Holanda, Reino Unido y Francia.

Estrategia Europea de Seguridad

La EES propuesta por el Alto Representante para la Política Europea de Seguridad Común (PESC) en el año 2003 (3) define los fundamentos esenciales de la acción de la UE en el exterior en el ámbito de la seguridad y defensa, y explica los riesgos a los que hacer frente preferentemente (terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, Estados fallidos y crimen organizado), así como el modo en que la UE debe afrontarlos.

La EES (4) establece la preferencia de obtener seguridad con instrumentos no militares, apuesta por el multilateralismo como herramienta preferente de acción e identifica unas líneas de acción para la actuación internacional europea en materia de seguridad (ser más activos, capaces, coherentes y cooperativos con nuestros socios).

El desarrollo de esta EES no ha sido fácil, ya que ha experimentado las particularidades conceptuales europeas en materia de seguridad, entre las que destacaría:

— La dificultad de establecer estrategias y políticas comunes, dada la dispersión de intereses e instrumentos entre Comisión, Consejo y Estados miembros.
— La competencia exclusiva de los Estados miembros en materia de seguridad nacional, tal y como reconoce el artículo 4.2. del Tratado de Lisboa. La UE sólo dispone de las competencias que en materia de seguridad le delegan sus Estados miembros.
— La EES continúa sin estar encuadrada en una estrategia de acción exterior.

Nuevas consideraciones sobre la EES

Amenazas y retos más complejos

Puede decirse que la seguridad europea está puesta en cuestión por actos, entre otros, de delincuencia, de inmigración ilegal y, en los últimos tiempos, de piratería marítima. Además, el terrorismo y la delincuencia organizada han evolucionado y representan una nueva amenaza. Algunos conflictos en Orien-

(3) Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un mundo mejor. Consejo Europeo, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

(4) El documento Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un mundo mejor. se divide en tres partes fundamentales: I El contexto de seguridad: desafíos mundiales y principales amenazas, II. Objetivos Estratégicos, III. Implicaciones Estratégicas para Europa.

te Próximo y en otros lugares del mundo siguen sin resolverse y han experimentado últimamente periodos notables de tensión. Además, la globalización favorece la complejidad de las amenazas y facilita sus interrelaciones.

Desde la EES de 2003 han cobrado una importancia relevante las amenazas y riesgos como:

— La proliferación de armas de destrucción masiva y la posible reaparición en las próximas décadas de un poderío nuclear que desafiaría el sistema de no proliferación.
— El terrorismo y la delincuencia organizada: el terrorismo continúa siendo una amenaza mundial.
  La delincuencia organizada a través de sus múltiples facetas (tráfico de drogas, de personas, de armas, de fraude y blanqueo de capitales) prolifera especialmente en momentos, como los actuales, de incertidumbre económica y crisis financiera.
— Un aspecto distinto de la delincuencia organizada lo constituyen los actos de piratería (océano Índico, golfos de Adén y Ormuz), cuyo aumento ya era denunciado en la EES, con gran trascendencia sobre el comercio y la economía mundial por rutas marítimas.
— La ciberseguridad: los ataques contra los sistemas informáticos privados y gubernamentales de los Estados miembros de la UE definen una nueva dimensión de la delincuencia basada en Internet y abren una posible nueva arma económica, política y militar.
— La seguridad energética cobra especial importancia dada la extraordinaria dependencia europea del petróleo y del gas exterior, procedentes en algunos casos de países política y socialmente inestables.
— El cambio climático: las catástrofes naturales, la degradación del medio ambiente y la competencia por los recursos promueven conflictos sociales, especialmente en situaciones de pobreza y crecimiento demográfico, con graves consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad, con repercusiones en el aumento de las migraciones. En este sentido, el cambio climático puede dar lugar a conflictos sobre las rutas comerciales, las zonas marítimas y los recursos.

Mejoras parciales a la estabilidad y seguridad europea

Desde la EES se han dado pasos que han favorecido el crecimiento de la estabilidad y seguridad europea. En este sentido, destacan los intentos de ampliación de la UE (negociaciones con Turquía, Croacia, Macedonia y Serbia), el despliegue de misiones civiles patrocinadas por la UE (Eulex en Kosovo, mediación en Georgia), la buena gobernanza de países limítrofes

mediante la Política Europea de Vecindad (5) o los acuerdos de asociación (Ucrania, República de Moldavia y la llamada Sinergia del Mar Negro) (6).

Sin embargo, los acontecimientos en Georgia del pasado mes de agosto, las desigualdades sociales y económicas entre ambas orillas del Mediterráneo y la permanente inestabilidad en Oriente Próximo (el conflicto árabe-israelí y las influencias en la zona de los conflictos armados en Irak y Afganistán) son argumentos suficientes para cuestionar nuestra estabilidad y seguridad.

Una estrategia pendiente de actualizar

Los argumentos indicados hasta ahora nos dan una idea de la enorme complejidad que significa alcanzar un entorno de estabilidad y seguridad en Europa. Hace más de cinco años, la EES fue suficiente para arrancar los primeros compromisos de los Estados miembros en este sentido. No obstante, como vemos, ahora tenemos nuevos e importantes argumentos para revisar, actualizar y, si cabe, elaborar una nueva EES.

Esa nueva estrategia, como consideran algunos estudiosos (7), supondría la homogeneización y estandarización tanto del uso de la fuerza militar (cómo y por qué) como de las diferentes culturas estratégicas. Estos dos aspectos son fundamentales, ya que sobre ellos se asentaría el verdadero compromiso entre los Estados miembros (más eficacia y capacidad), con los países vecinos (más compromiso) y con el resto del mundo (asociaciones multilaterales).

En este sentido, las acciones de los Estados miembros deben apuntar en varias direcciones:

— En el ámbito europeo: corregir la insuficiencia de medios disponibles mediante la mejora progresiva de las capacidades civiles y militares para que sean «robustas, flexibles e interoperativas» (8); adquirir el compromiso de asumir de forma creíble y eficaz las responsabilidades en el ámbito trasatlántico; mejorar la coordinación institucional; fomentar la prevención temprana de posibles fuentes de conflictos y nuestra capacidad de diálogo y mediación, y generar unas estructuras y capacidades de mando adecuadas y eficaces.

---

(5) Iniciada en el 2004, contribuye a respaldar este proceso. Actualmente todos los países del este de Europa participan, salvo Belarus (Bielorrusia).

(6) Destinada a complementar las políticas bilaterales de la UE en esta región de gran interés estratégico para Europa.

(7) Francois Heisbourg, Lawrence Freedman y Andrew Salmon.

(8) Anexo 2 a las Conclusiones de la Presidencia. Bruselas 11 y 12 de diciembre de 2008.

— En el campo de las misiones civiles, siguen siendo prioritarias la cualificación del personal participante, la interoperatividad entre los contingentes nacionales y la adquisición eficiente de equipamiento. Y en el de las misiones militares, deben aumentarse los esfuerzos en materia de capacidades claves, como el transporte aéreo estratégico y la vigilancia marítima y en las inversiones en investigación y desarrollo iniciadas con la Agencia Europea de Defensa desde 2004.
— En nuestro entorno cercano, todas las acciones pasan por incrementar el compromiso con nuestros vecinos mediante una mayor cooperación bilateral y multilateral. Los foros posibles de actuación siguen siendo las organizaciones ONU, OSCE, OTAN, Unión Africana, la cooperación con los EE. UU. y Rusia y la relación con China.

Conclusiones

La EES de 2003 permitió poner en marcha la PESD. Transcurridos seis años, existen argumentos suficientes, como se indican en esta reflexión, para revisarla y actualizarla tanto en su forma como en su fondo.

Actualmente, la eficacia de la PESD (futura PCSD) depende de la iniciativa e implicación de algunos Estados miembros (entre los que destaca Francia). Existen obstáculos estructurales y coyunturales de entidad que dificultan su normal desarrollo.

Las amenazas y retos que pueden alterar la estabilidad europea requieren la acción coordinada, más eficaz y más capaz, de todos los Estados miembros, un mayor compromiso con nuestros países vecinos y el ejercicio europeo de un multilateralismo eficaz.

La influencia de la UE en escenarios conflictivos es inferior a su contribución diplomática, económica y militar. Actualmente, es común la aceptación de medir la influencia de la UE por la cantidad de misiones en las que participa más que por su resultado real.

BIBLIOGRAFÍA

Tratado de Lisboa. Unión Europea. Diciembre 2007.

Estrategia Europea de Seguridad. *Una Europa segura en un mundo mejor*. Consejo Europeo, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Conclusiones de la Presidencia. Bruselas 11 y 12 de diciembre de 2008. Documento 17271/08.

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Consejo Europeo, Bruselas, 11-12 de diciembre de 2008.

ARTEAGA, Félix: *La Estrategia de Seguridad, cinco años después*. Real Instituto Elcano, Área de Seguridad y Defensa, ARI n.º 15/2009 del 22 de enero de 2009.