

Cuadernos CULTURA DE PAZ

6

El modelo de defensa compartida de Europa y su adaptación al nuevo escenario internacional y europeo



**Félix Vacas Fernández (Dir.)
Alberto Guerrero Fernández (Coor.)**



Universidad
Carlos III de Madrid

Instituto Universitario de Estudios Internacionales
y Europeos "Francisco de Vitoria"



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

**Centro UNESCO
Getafe - Madrid**

Miembro del
Movimiento de Clubes,
Centros y Asociaciones
para la UNESCO

El modelo de defensa compartida de Europa y su adaptación al nuevo escenario internacional y europeo



Félix Vacas Fernández (Dir.)

Alberto Guerrero Fernández (Coor.)



Universidad
Carlos III de Madrid



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Centro UNESCO
Getafe - Madrid

Miembro del
Movimiento de Clubes,
Centros y Asociaciones
para la UNESCO

Instituto Universitario de Estudios Internacionales
Y Europeos "Francisco de Vitoria"

CUADERNOS CULTURA DE PAZ

***El modelo de defensa compartida de
Europa y su adaptación al nuevo escenario
internacional y europeo***

Este número es el resultado del Seminario de Cultura de Defensa celebrado en octubre de 2019 y organizado con el apoyo del Ministerio de Defensa, y del VI Congreso de Cultura de Paz, titulado *Los valores de la paz, la solidaridad, la democracia y los derechos humanos en la UE: una reflexión en el 70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid y UNESCO Getafe-Madrid, y celebrado en noviembre de 2018.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Editor:

© Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”

Universidad Carlos III de Madrid

C/ Madrid, 126

28903 Getafe (MADRID). ESPAÑA

© de sus respectivos artículos: Félix Vacas Fernández, José Luis Pontijas, Beatriz Vázquez Rodríguez, Gaia Tascioni, Víctor Carlos Pascual Planchuelo, Edgar Castro Lasso, Bianca Leticia De Oliveira Tosta, Juan Bautista Cartes Rodríguez y Laura López Paz

Responsable de producción: Creaciones Copyright, S.L.
www.creacionescopyright.com
ediciones@creacionescopyright.com

ISBN: 978-84-15270-50-8

Depósito Legal: M-12635-2020

Impreso en España

ÍNDICE

<i>El futuro de la Unión Europea a los 60 años en un contexto global cambiante</i> , Prof. Dr. D. Félix Vacas Fernández, Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid.	1
<i>Evolución de la seguridad europea, OTAN y UE, y su adaptación al nuevo escenario internacional</i> , Coronel José Luis Pontijas, analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.	11
<i>La Unión Europea y la responsabilidad de proteger</i> , Prof ^a . Dra. D ^a . Beatriz Vázquez Rodríguez, profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Oviedo.	23
<i>Valores en juego: las lagunas de sistema actual sobre exportación de armas de la UE hacia terceros países</i> , Dra. D ^a . Gaia Tascioni, doctora en Derecho por la Università Sapienza di Roma y la Universidad Carlos III de Madrid.....	31
<i>La observación electoral internacional de la Unión Europea como mecanismo para la promoción de los derechos humanos</i> , Prof. Dr. D. Víctor Carlos Pascual Planchuelo, profesor Asociado Universidad Complutense	43
<i>La intervención de la Unión Europea en favor de la paz en Colombia</i> , D. Edgar Castro Lasso, doctorando Universidad Carlos III de Madrid.....	51
<i>La acción internacional de la Unión Europea en el ámbito de los derechos humanos y los desafíos suscitados por el fenómeno del transnacionalismo</i> , D ^a . Bianca Leticia De Oliveira Tosta, Máster DDHH Universidad de Lisboa	61
<i>La Unión Europea en África: contribuyendo a fortalecer el Sistema Regional Africano de Protección de los Derechos Humanos</i> , D. Juan Bautista Cartes Rodríguez, doctorando Universidad Complutense	71
<i>El papel de la Unión Europea para mantener la paz y la seguridad internacional</i> , D ^a . Laura López Paz, experta en prevención y gestión crisis internacionales	75

EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS 60 AÑOS EN UN CONTEXTO GLOBAL CAMBIANTE

Félix Vacas Fernández

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid

1. Consideraciones previas. 2. La Unión Europea a los 60 años del inicio del proceso de integración. 3. El futuro de la Unión Europea: la necesidad y oportunidad de construir una unión más fuerte.

1. Consideraciones previas

Estamos ante un año de conmemoraciones históricas en Europa: el 100 aniversario de la *Revolución de Octubre*, en la que tanto protagonismo tuvo San Petersburgo, y el 60 aniversario de la adopción del Tratado de Roma que, simbólicamente, marca el inicio del proceso de integración europea. Las sensaciones, no sólo de la ciudadanía sino también del poder político, son ambivalentes, contradictorias, casi esquizofrénicas; quizás, como no podría ser de otro modo ante la magnitud de los eventos que se recuerdan y, sobre todo, de los procesos históricos que abrieron y sus, siempre complejos y nunca unívocos, resultados.

En el caso de los 60 años del inicio del proceso de integración europea ello es marcadamente así porque, además, el relato optimista, casi triunfal, que se fue construyendo sobre la base de avances objetivos innegables, y difíciles de imaginar apenas décadas antes, se vio truncado con el inicio de la crisis financiera global a partir de 2008, que ha abierto una década perdida para al menos los Estados del Sur de Europa, pero también para grandes capas de la población en todos los Estados miembros de la Unión.

En efecto, de un lado, y *en positivo*, estos 60 años han sido el periodo de paz más largo en la historia de Europa; que siguieron a 75 años anteriores en los que en tres ocasiones Francia y Alemania se habían enfrentado en tres terribles guerras, cada vez más destructivas y a las que atraían, en una espiral de violencia y muerte que parecía no tener fin, a más y más Estados cada vez: la guerra Franco-Prusiana (1860), la I Guerra Mundial (1914-1919) y la II Guerra Mundial (1939-1945), considerada por Rusia, con razón –la razón incuestionable que da haber sufrido la mitad de los muertos totales del conflicto–, como *la Gran Guerra Patria*. Como dejase marcado Robert SCHUMANN en esa verdadera hoja de ruta que fue su Declaración de 9 de mayo de 1950:

“La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.

La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. (...).

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania”¹.

También se trata de los 60 años de mayor crecimiento económico, igualdad y bienestar social. Y el de mayor grado de libertad en Estados democráticos y de Derecho, respetuosos como nunca de los derechos humanos. Como se afirma en el *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa*, publicado en marzo de 2017 en el marco de las conmemoraciones del 60 aniversario del proceso de integración europea:

“Hace sesenta años, inspirados por aquel sueño de un futuro pacífico y compartido, los miembros fundadores de la UE emprendieron un viaje único y ambicioso de integración europea. Acordaron resolver sus conflictos en torno a una mesa, en lugar de en los campos de batalla. Sustituyeron el recurso a las fuerzas armadas por la fuerza de la ley. Abrieron el camino para que se uniesen otros países, reunificando Europa y haciéndonos más fuertes. Como consecuencia de ello, nuestro pasado turbulento ha dado paso a una paz que dura ya siete décadas y a una Unión ampliada de 500 millones de ciudadanos que viven en libertad en una de las economías más prósperas del mundo. (...).

Actualmente, la UE es un lugar en el que los ciudadanos pueden disfrutar de una diversidad cultural, de ideas y de tradiciones única en una Unión con una extensión de cuatro millones de kilómetros cuadrados. Es un lugar en el que han forjado vínculos para toda la vida con otros europeos y pueden viajar, estudiar y trabajar más allá de las fronteras nacionales sin tener que cambiar de moneda. Es un lugar en el que el Estado de Derecho ha sustituido a la prevalencia del más fuerte. Es un lugar en el que no solo se habla de igualdad, sino que se sigue luchando por ella”².

De otro lado, *en negativo*, porque, como afirma Federica MOGHERINI, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en su recientemente publicada *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*: *“Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho. Y sin embargo nunca tanto como ahora han necesitado nuestros ciudadanos y el resto del mundo una Unión Europea fuerte. Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. Las crisis dentro y fuera de nues-*

¹ *Declaración de Robert Schuman*, 9 de mayo de 1950. (Accesible en https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es).

² Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, 1 de marzo de 2017, p. 6. (Accesible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf).

tras fronteras están afectando directamente a la vida de nuestros ciudadanos. En tiempos difíciles, una Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente. Y esto es aún más cierto tras el referéndum británico. Es indudable que *vamos a tener que replantearnos el funcionamiento de nuestra Unión*³.

2. La Unión Europea a los 60 años del inicio del proceso de integración

Los factores que explican esta situación ambivalente, entre la satisfacción y el malestar, en un contexto de incertidumbre creciente, son numerosos, complejos y están interrelacionados; aunque para su explicación podemos dividirlos en distintos niveles: los relativos al contexto global de la sociedad internacional del tiempo presente; internos, propios de la Unión Europea (U.E.); y externos, provenientes o situados en terceros Estados. Entre todos, voy a entresacar y explicar brevemente los que considero más relevantes para explicar la situación descrita y tratar de establecer un diagnóstico de la salud del proceso de integración europea a sus 60 años.

1.1. Factores de contexto

El final de la Guerra Fría y del mundo bipolar, con sus terribles certezas y simples descripciones, ha dado paso a un mundo, el de la Globalización, enormemente más complicado, dinámico e incierto; un mundo cambiante, ultra-conectado e interdependiente, complejo y contestado. Este es el título precisamente de uno de los informes preparatorios de la Alta Representante de la citada Estrategia Global: *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*. Como se explica en el informe:

“We used to think that greater interdependence would automatically bring about peace and prevent war. Now we know that *while a more connected world is full of opportunities, it is also putting the nation state under unprecedented strain*. By generating vulnerabilities and fragmented identities, this is giving rise to tensions and, at times, leading to more conflict. It is becoming a more dangerous world.

(...)

Identity and ideology fuel tensions on different continents. *Both in Europe and in the wider world, the model of an open society is being questioned and other concepts put forward*⁴.

³ *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, Junio 2016, p. 2. Cursivas añadidas. (Accesible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf).

⁴ *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, 25 June 2015, pp. 6-7. Cursivas añadidas. (Accesible en <https://europa.eu/globalstrategy/en/strategic-review-european-union-changing-global-environment>). Cursivas añadidas.

Para acabar concluyendo, con claridad y agudeza:

“The world system is no longer bipolar, unipolar or even multipolar: the very notion of ‘polarity’ is in question. Adding to such complexity is *the shift from a world of nation states to a networked globe of state, non-state, inter-state and transnational actors* – from civil society, media and business to regional, sub-regional and mini-lateral groupings. While nation states will remain the basic building blocks of the international system, their national sovereignty is increasingly contested and constrained by the connectivity and complexity within and across different world regions. *We live in a world of multiple players and layers bound by complex interdependence. We live in a world of overlapping webs, in which power no longer resides within actors but circulates among them.*

We know that variable geometries of state and non-state actors will shape the world in new ways. What we do not know are the rules of global interaction and who will set them”⁵.

Por supuesto, todo ello abre enormes expectativas y posibilidades; pero también genera gran incertidumbre e inseguridad, provocando una sensación de vértigo que, como veremos más adelante, se multiplica en el caso de la Unión Europea por diferentes motivos.

Un buen ejemplo de todo ello ha sido la crisis financiera global a partir de 2008 –año clave, en mi opinión, por estas y otras razones que referiré seguidamente–, iniciada con la caída de Lehman Brothers, y que ha mostrado a los países desarrollados occidentales la cara más dura, negativa y amarga de la Globalización sin reglas, que ellos mismos iniciaron, empujaron y defendieron. En particular, en la U.E. ha golpeado con extrema dureza a varios de sus Estados miembros –en especial, a los del Sur: Grecia, Portugal, España e Italia–, abriendo una “*década horribilis*” o “perdida”, marcando el futuro de toda una generación de jóvenes y destapando algunas de las debilidades e imperfecciones del proceso de construcción de la U.E.

1.2. Factores internos

Junto a los problemas técnicos, pero también de voluntad política –o, mejor, de carencia de la misma– de la propia construcción europea, en especial en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, me gustaría destacar tres factores propiamente generados en el interior de la U.E. que han contribuido a aumentar la incertidumbre, la inseguridad y la insatisfacción en el seno mismo de la U.E. y de buena parte de sus ciudadanos, y siguen haciéndolo en el presente y hacia el futuro.

En primer lugar, la *falta de coherencia*, en ocasiones a través de respuestas claramente contrarias al Derecho europeo vigente y, lo que es todavía más grave, a *los principios y valores esenciales en los que se basan nuestros Estados y la U.E.* misma. Aquí el ejemplo más destacado, por evidente, por la crueldad de sus consecuencias, por atacar las bases mismas de todo en lo que decimos creer, es la respuesta dada por la U.E. y, sobre todo, sus Estados miembros, al fenómeno migratorio y de refugiados. Así, la política migratoria europea ha tomado un camino claro, como he

⁵ *Ibid*, p. 10. Cursivas añadidas.

explicado en otro lugar, “in terms of the interests chosen to be worth defend even if that means to sacrifice the main principles and values our own societies and the law that rules them are built from: open and multicultural societies and the rule of law based on the equal dignity of all human beings and thus on non-discrimination and equality of all before the law. Instead of, in Sami NAIR words, ‘adopting a human vision of migration (...) with an ethic perspective of the humanity of migrants that, far from being *invaders*, are our fellow men asking for help’, a negative image of migrants and migration –of their migrants, not of ours, of course- turned in a ‘problem-obstacle’ has being built using fear and security as alibi.

The result is calamitous for migrants –thousands of drown people every year in the Mediterranean, hundreds of thousands (tens of thousands children) thrown in the hands of smugglers and mafias of human trafficking-; but also for Europe, because we are undermining the mainstay of our legal and societal systems –of which, by the way, we are so proud to put them as an example to others-. As Javier DE LUCAS maintains in his last book, this is not just the wreckage that migrants and refugees suffer –that, of course and primary, it is-; it is also ‘the wreckage of Europe’ itself.⁶ Because, as MANGAS MARTÍN maintains in relation with the values of the EU, proclaimed in article 2 of the Treaty of the European Union⁷, -which shows, if you allow me the license, the *titanic* level of the European wreckage-: ‘The obligation to respect these values and to procure their active promotion is an explicit legal obligation since the Maastrich reform and *an essential condition of the success of the European project itself*’⁸⁹.

En segundo lugar, la propia responsabilidad de los Estados miembros de la U.E., y occidentales en general, en algunas de las crisis actuales que, al ser geográficamente próximas a la U.E., generan un alto grado de inseguridad y afectan directamente a la Unión en diferentes ámbitos. En el citado informe de la Alta Representante, The European Union in a changing global environment se describe la grave situación, eso sí, sin entrar en causas y responsabilidades: “Today the EU is surrounded by an arc of instability. To the east, basic tenets of international law, such as the inviolability of borders, are no longer respected. In the Middle East, the unravelling of a century-old regional order has unleashed war and human suffering. As *states collapse and regional powers collide*, terrorists spread fear and destruction throughout the region, connecting to networks in Africa and on European soil”¹⁰.

Sin embargo, como siempre, todo tiene causas y normalmente responsables. En relación a los dos ámbitos regionales en crisis que crean un “arco de inestabilidad

⁶ DE LUCAS, J., *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Tirant Humanidades, Valencia, 2015.

⁷ Article 2 of the EU Treaty states: “The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail”.

⁸ A. Mangas Martín & D. J. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (Tecnos, Madrid, 8ª ed., 2014) at 50. Emphasis added.

⁹ VACAS FERNÁNDEZ, F., “The European operations in the Mediterranean Sea to deal with migration as a symptom: from the Italian operation Mare Nostrum to FRONTEX operations Triton and Posseidon, EUNAVFOR-MED and NATO’s assistance in the Aegean Sea”, *20 Spanish Yearbook of International Law* 93-117 (2016), p. 117.

¹⁰ *The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world*, 25 June 2015, p. 4. *Cursivas añadidas*.

alrededor de la U.E.”, señalaré dos por ser especialmente claros tanto como causas de la actual situación de inestabilidad y de las consecuencias negativas que han generado como en relación a la responsabilidad de algunos Estados miembros de la U.E. en su generación.

De un lado, *Kosovo*. Y es que, en efecto, en el Este de Europa fundamentos básicos del Derecho Internacional general y europeo –en especial, el *Decálogo del Acta Final de Helsinki*–, tales como la inviolabilidad de las fronteras, ya no se respetan. Y ello, evidentemente, genera una profunda inestabilidad, porque, como se afirma, no sin un elevado grado de cinismo, en la *Estrategia Global Europea*, de junio de 2016 –apenas 8 años después de la autoproclamada independencia de Kosovo–: “La soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras y la resolución pacífica de litigios son elementos clave del orden de la seguridad europea. Estos principios se aplican a todos los Estados, dentro y fuera de las fronteras de la UE”¹¹.

Elevado grado de cinismo porque, como es bien sabido, quienes en primer lugar dejaron de aplicar el principio de intangibilidad de las fronteras, piedra angular del Acta Final de Helsinki y, en efecto, del diseño de seguridad y estabilidad política en Europa desde los años 70 del siglo pasado –en plena Guerra Fría, recordémoslo– han sido buena parte de los más importantes Estados occidentales, tanto Estados Unidos como, muy especialmente, los grandes Estados europeos –Alemania, Francia, Reino Unido e Italia– con el *inmediato reconocimiento de la autoproclamada independencia de Kosovo* en febrero de 2008. Sus consecuencias, en efecto, no se hicieron esperar: de un lado, y en primer lugar, la división de la U.E., puesto que varios de sus Estados miembros, y muy especialmente, uno tan importante como España, no la reconocen¹²; de otro, claro, la reacción por parte de Rusia, inmediata en relación a Osetia del Sur y Abjasia –verano de 2008– y posteriormente Crimea y este de Ucrania, a partir de 2014.

¹¹ *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, Junio 2016, p. 26.

¹² La Conclusión del Consejo, en su formación de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, adoptada en el marco del PESC sobre la independencia de Kosovo no muestra sino esa división y, sobre todo, la ilegalidad de su precipitado reconocimiento a través de la inaceptable fórmula de ser un *caso excepcional* que no supone violación de las normas y principios establecidos, y que no es sino una muestra, muy clara por lo demás, del adagio latino *excusatio non petita, accusatio manifesta*:

“El 17 de febrero la Asamblea de Kosovo adoptó una resolución por la que se proclama la independencia de Kosovo.

(...)

El Consejo observa que *los Estados miembros decidirán, de acuerdo con sus prácticas nacionales y el Derecho internacional, acerca de sus relaciones con Kosovo.*

(...)

El Consejo reitera la adhesión de la UE a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta final de Helsinki, incluidos el principio de la integridad territorial y todas las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Consejo subraya su convicción de que ante el conflicto de la década de los años noventa, y el prolongado periodo de administración internacional con arreglo a la RCSNU 1244, *Kosovo constituye un caso sui generis que no pone en tela de juicio estos principios y resoluciones*”. Conclusiones del Consejo, Kosovo, Sesión n.º 2851 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Bruselas, 18 de febrero de 2008. Cursivas añadidas. Accesible en:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/99120.pdf

De otro, la *deconstrucción de Estados estables en la Cuenca del Mediterráneo: Irak, Libia y Siria*. Deconstrucción en absoluto sobrevenida por decisión divina o por los hados del destino, ni tampoco, o al menos no exclusivamente ni siquiera principalmente, por causas exclusivamente internas de esos Estados; sino producida directamente por intervenciones occidentales –Irak, desde 2003; Libia, en 2011– o indirectamente provocadas a través del apoyo político de los Estados de la U.E. y de Estados Unidos, o directamente producto de la ayuda económica y militar de aliados occidentales en el Próximo Oriente –principalmente Turquía, Arabia Saudí y el resto de monarquías del Golfo– a los denominados por ellos “rebeldes” en Siria.

Esta deconstrucción ha convertido a dichos Estados –que antes de las mencionadas intervenciones eran Estados estables, no lo olvidemos– en Estados fallidos víctimas de horribles guerras civiles –verdaderos infiernos en la tierra- de los que millones de personas están intentando huir y que, en efecto, en su desintegración han sido utilizados por grupos terroristas como plataformas de crecimiento y expansión.

Finalmente, claro, el *Brexit*, que ha supuesto, precisamente en este momento de incertidumbre e inseguridad, la primera vez que un Estado miembro solicita abandonar la U.E. Ello, más allá de los efectos reales –económicos y de otro tipo– que pueda acabar teniendo, ya ha supuesto un agravamiento de la incertidumbre e inseguridad existentes en la Unión y un plus de pesimismo, justo al final de la *década perdida europea*.

1.3. Factores externos

Los cambios producidos en los últimos años en las grandes potencias mundiales, especialmente Rusia y Estados Unidos, tienen, como no podía ser de otra manera, un impacto principal, y creciente, en una U.E. en plena crisis de confianza; puesto que vienen a añadir dudas y más incertidumbre, también riesgos y, en algún caso y de acuerdo con algunas interpretaciones, amenazas que se creían superadas o controladas.

En el caso de *Rusia*, una de las dos grandes potencias que marcó el paso del mundo bipolar de la segunda mitad del siglo XX, en lo que llevamos de siglo XXI ha logrado superar su *década horribilis* que generó una extrema debilidad y claro retroceso del gran país euroasiático en todos los ámbitos, también en el geopolítico y estratégico; sustituyendo el liderazgo débil del Presidente Yeltsin por el fuerte, confiado y enérgico del Presidente Putin. Ello junto a la bonanza económica, basada en el alto precio de las materias primas y energéticas –en lo que Rusia es una de las principales potencias exportadoras-, ha permitido a Rusia rehacerse, volver a sentirse orgullosa de sí misma y unida –tras la segunda guerra de Chechenia¹³- y, en fin, recuperar parte de su actitud de potencia activa internacionalmente. Ello, sin duda, afecta a la U.E. y su relación con Rusia, que necesariamente va a tener que ser reconstruida de acuerdo a este nuevo contexto, que refleja un reequilibrio de fuerzas, a través de nuevos

¹³ Vid. VACAS FERNÁNDEZ, F. & CALVO ALBERO, J. L., *El conflicto de Chechenia*, Serie de Conflictos Internacionales Contemporáneos, nº. 2, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

parámetros¹⁴. En este sentido, la Alta Representante, Federica MOGHERINI, dirá en la nueva *Estrategia Global Europea*:

“La gestión de la relación con Rusia representa un reto estratégico clave. El enfoque de coherencia y unidad no debe dejar de constituir la base de la política de la UE respecto de Rusia. Los cambios sustanciales en las relaciones entre la UE y Rusia se asientan sobre la premisa del pleno respeto del Derecho internacional y los principios en que se basa el orden de la seguridad europea, entre ellos el Acta Final de Helsinki y la Carta de París.

Fortaleceremos la UE, aumentaremos la resiliencia de nuestros vecinos orientales y apoyaremos su derecho a determinar libremente su enfoque respecto de la UE. Al mismo tiempo, *la UE y Rusia son interdependientes*. Por ello buscaremos la participación de Rusia a fin de debatir los desacuerdos siempre y cuando nuestros intereses coincidan. Además de las cuestiones de política exterior en las que estamos cooperando en la actualidad, también se podría trabajar de modo selectivo sobre asuntos de interés europeo, como el clima, el Ártico, la seguridad marítima, la educación, la investigación y la cooperación transfronteriza. Esta actuación comprendería asimismo unos lazos de tipo social más estrechos, a través de la facilitación de los viajes para los estudiantes, la sociedad civil y las empresas”¹⁵.

Por lo que respecta a *Estados Unidos*, su nueva Presidencia ha generado un importante impacto en la U.E. y en sus Estados miembros, puesto que viene a cuestionar gran parte de los principios político-económicos en los que se basa el consenso en las llamadas *relaciones trasatlánticas* desde hace muchas décadas; en realidad, prácticamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El fracaso de la reciente cumbre del G-7, celebrada en Taormina (Italia) en mayo de 2017, es buena prueba de ello, aunque en realidad se trate de una más que se suma a otras muchas desde la toma de posesión del Presidente Trump en enero de este año.

Pero, más allá de las formas del nuevo Presidente, en las antípodas de los usos y costumbres europeos, y de los desencuentros esenciales en temas tan relevantes como la liberalización del comercio internacional o el propio compromiso con la seguridad y defensa de Europa a través de la OTAN, lo más relevante es que *Estados Unidos ha dejado de ser confiable* para los líderes europeos. Y no se trata sólo de algo coyuntural, propio de esta Presidencia o del carácter o estética de este particular Presidente y que pasará con él; sino a futuro porque su elección muestra que siempre va a ser posible que los ciudadanos de ese país elijan a un Presidente así.

¹⁴ Vid. *What is the future for EU–Russia relations? A survey of European Leadership Network members for the EU’s Global Strategy on foreign and security policy*, June 2016. (Accesible en <https://europa.eu/globalstrategy/en/what-future-eu-russia-relations-survey-european-leadership-network-members-eus-global-strategy>)

¹⁵ *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, Junio 2016, p. 26. Cursivas añadidas.

3. EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE CONSTRUIR UNA UNIÓN MÁS FUERTE

Sin embargo, como se suele decir, *no hay mal que por bien no venga*. Y es que, en efecto, de toda crisis, incluso de las más agudas, se puede aprender y salir reforzado, Como concluye el informe *The European Union in a changing global environment*:

“At the time of the 2003 European Security Strategy, the EU was still enjoying its best moment in recent history. The Union was completing the ‘big bang’ enlargement, had just approved an ambitious draft Constitutional Treaty, and was launching a no less ambitious neighbourhood policy, as well as the first CSDP missions. The widespread perception at the time was that the EU was equipping itself to safeguard the interests of its citizens globally and promote its values in the world.

Since then, the world – and our perception of it – has become more dangerous, divided and disorienting. The EU has suffered from a major financial and economic crisis, with profound socio-political ramifications that still reverberate across the Union. The security environment has deteriorated significantly, with both the eastern and southern neighbourhoods unravelling. (...). The world is more connected but also more contested; more integrated but also more fragmented: it is much more complex”¹⁶.

Desde luego, todos los factores analizados en el apartado anterior muestran la ineludible ya necesidad, y ofrecen además la clara posibilidad sin excusas y sin poder ya escudarse en otros –Reino Unido o Estados Unidos–, de avanzar con rapidez, firmeza y decisión hacia una U.E. mucho más integrada:

- En primer lugar, el contexto global y regional complejo, cambiante e incierto, así lo requiere.
- En segundo lugar, los cambios internos así lo permiten: la salida de la Unión del Reino Unido hace que, sobre todo en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, más específicamente, en Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC), lo que antes no era posible, porque el Reino Unido lo impedía, ahora sí lo sea; y sobre todo, hace que ya nadie pueda volver a escudarse en el “no” británico para impedir avanzar en la integración.
- En tercer lugar, los cambios externos así lo exigen: el nuevo rol asumido por Rusia y la falta de confiabilidad en Estados Unidos obligan a la U.E. y a sus Estados miembros a salir del lugar de confort donde se habían situado desde el final de la Segunda Guerra Mundial; les impelen a salir, en fin, de su minoría de edad casi perpetua –más de 60 años– para madurar y hacerse adultos.

¹⁶ *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, 25 June 2015, pp. 19 y 20.

Y ello, especialmente en PESC y PCSD¹⁷; porque, como concluye el informe mencionado:

“The EU can rely on a broad set of instruments to confront the challenges and seize the opportunities ahead. Much has been achieved, but challenges revolving around policy direction, flexibility, coordination, leverage and capability must be met if the EU is to punch its weight in global affairs. In a degraded security environment, a commitment to strengthening CSDP is crucial, as is the need to develop synergies between internal and external security policies. More broadly, a joined-up approach should guide EU policy not only in conflicts and crises, but across all fields of EU external action. Vertical and horizontal silos hamper the EU’s potential global role. And in a world of mounting challenges and opportunities, it is a luxury we cannot afford.

In a more connected, contested and complex world, we need a clear sense of direction. We need to agree on our priorities, our goals and the means required to achieve them. We need to become more realistic and adaptive, more innovative and more proactive. We must refine the art of orchestration of the polyphony of voices around the table and the panoply of instruments at our disposal.

We need a common, comprehensive and consistent EU global strategy”¹⁸.

Todos sabemos que el paso de la minoría de edad a la edad adulta genera vértigo, y también conlleva costes, políticos y económicos: surgen dudas, incertidumbres –¿podré? ¿sabré? ¿me saldrá bien?– y conlleva mayores responsabilidades –ya no estarán papá y mamá a los que acudir para que te defiendan, o a los que señalar para eludir responsabilidades y echar culpas; o al menos no de la misma manera– y presupuestos más elevados.

Pero, a la vez, promete una gran recompensa: el ser completamente autónomos, tomar nuestras propias decisiones. Somos muchos los que desde hace décadas –de hecho, desde el final de la Guerra Fría– venimos defendiéndolo. Hoy, la realidad del mundo ha hecho que otros –en especial, los líderes políticos europeos– lo hayan acabado asumiendo; y el Brexit lo hace posible. Espero que no perdamos la oportunidad de crecer que nos brinda esta grave situación de crisis. Porque, como afirmó la canciller alemana, Angela MERKEL, inmediatamente después de la referida cumbre de Taormina: “Los tiempos en los que podíamos depender completamente de otros hasta cierto punto han terminado. Es mi experiencia de estos últimos días. (...). Los europeos tenemos que pelear por nuestro propio destino (...); naturalmente contando con la amistad de Estados Unidos, Reino Unido y con relaciones de buena vecindad con otros países cuando sea posible, también con Rusia”¹⁹.

¹⁷ Vid. Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, 1 de marzo de 2017.

¹⁸ *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, 25 June 2015, p. 20.

¹⁹ El País, 29 de mayo de 2017, p. 3.

EVOLUCIÓN DEL MARCO DE LA SEGURIDAD EUROPEA

José Luis Pontijas Calderón

Coronel de Artillería. Doctor en Economía Aplicada. Analista del IEEE en el Área de Seguridad Euroatlántica

1. Consideraciones previas. 2. La evolución estadounidense. 3. La excepcionalidad británica. 4. La evolución de la posición francesa. 5. Conclusiones.

1. Consideraciones previas

La evolución del marco de la seguridad europea ha tenido lugar enmarcada por la OTAN y la Unión Europea (UE), esta última a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Pero, lejos de ser ésta fruto de una cooperación desinteresada, lo que observamos en dicha evolución es un modelo constante de cooperación y competición. Cooperación cuando la iniciativa correspondiente (tanto en el ámbito de la OTAN como de la PCSD) favorecía los intereses de las grandes potencias europeas, y competición (oposición) cuando los intereses divergían. Y esto es así porque, aunque las presiones exteriores y las amenazas son las mismas para todos los Estados miembro, son interpretadas de diferente manera según su historia, cultura y situación geográfica.

Así, la amenaza rusa no es vista con igual premura por Finlandia que por Portugal o Malta, mientras que la creciente inestabilidad y clima de violencia en el Sahel y Magreb, no es interpretado de la misma manera por España o Francia, que por Polonia o Lituania. Esto provoca que las prioridades y las necesidades para enfrentarse al amplio espectro de amenazas que rodean el entorno geopolítico europeo (ver figura más abajo) sean diferentes.

Así pues, para poder entender la evolución de ambas organizaciones y su mutua influencia, profundizaremos en las perspectivas geoestratégicas de las mayores potencias europeas (aquellas que ha marcado y continúan marcando el paso a las demás por su capacidad económica, diplomática, demográfica y militar), para entender el porqué de la situación y tendencias actuales en el escenario europeo. Para ello nos proponemos analizar tres Estados (Gran Bretaña, Francia y Alemania) ya que su estudio nos proporcionará las claves de las líneas generales de evolución y posibles desarrollos futuros. Pero antes de emprender dicho estudio, debemos primero analizar la evolución de la política exterior de EE.UU., porque dicha evolución ha marcado el paso de las tres potencias europeas, provocando desacuerdos pero también coincidencias que han generado sinergias temporales, que a su vez, han permitido acuerdos y avances, tanto en la OTAN como en la UE.

que componían el bloque soviético occidental. Pero dicha expansión también tuvo lugar a nivel global, donde las intervenciones en Kuwait, Iraq y Afganistán representaron su máximo exponente.

Los ataques del «11S» supusieron un nuevo movimiento tectónico en la política exterior de Washington, definido por dos tendencias fundamentales:

- La práctica de un nuevo unilateralismo con preponderancia en el uso de la herramienta militar.
- El comienzo de un distanciamiento progresivo respecto de su atención hacia Europa.

La implicación militar simultánea en los teatros de Iraq primero y Afganistán después, supuso una demanda creciente de recursos militares, económicos y diplomáticos, que necesariamente iniciaron el distanciamiento estadounidense del viejo continente.

Tras los problemas creados por la campaña de Iraq y Afganistán, pusieron de manifiesto los límites del unilateralismo militar puesto en práctica por EE.UU. Quedó claro para los halcones de Washington que la fuerza militar por sí sola es insuficiente para garantizar un entorno seguro y estable.

Ante el fracaso en Iraq, EE.UU. decidió prestar más atención al punto de vista de la UE. El unilateralismo militar implicaba unos costes económicos, militares, diplomáticos y políticos que Washington no podía soportar. Así, podemos hablar de un nuevo periodo denominado «pos-Iraq» en el que el multilateralismo volvió al escenario geopolítico mundial, acompañado de un nuevo componente, el «enfoque global» caracterizado este último por el intento de solucionar conflictos mediante el empleo de todo tipo de herramientas (económicas, diplomáticas, ayuda al desarrollo, ayuda humanitaria, etc.) en el que la militar era una más entre ellas y no la más importante.

La llegada de Trump ha supuesto un nuevo giro estadounidense, en el que las alianzas se interpretan como temporales, lo que pone ha puesto en jaque tanto a la OTAN como a la UE.

3. La excepcionalidad británica

El RU ha sido una potencia marítima (talasocracia) cuyos dos ejes geoestratégicos tradicionales han sido:

- El mantenimiento de un equilibrio en Europa que le sea favorable
- Proyectar su poder marítimo para permitir el libre acceso de su comercio a las rutas marítimas a nivel global y defender sus intereses.

El proceso de progresivo declive que comenzó con la Primera Guerra Mundial, se acentuó tras la Segunda, quedando claro que ya no podría proyectar poder militar de manera global sin la ayuda y aquiescencia estadounidense, por lo que decidieron reorientar su enfoque estratégico hacia una alineación cuasi total con Washington. Sus objetivos eran:

- Aprovechar la potencia norteamericana como garante de sus dos ejes geoestratégicos tradicionales.
- Servir como puente indispensable entre Europa y EE.UU. (el denominado «vínculo transatlántico»)

Esos tres vectores estratégicos (los dos ejes geoestratégicos tradicionales y su alineamiento cuasi mimético con EE.UU.) han canalizado, y nos permiten entender, las decisiones británicas a la hora de impulsar o no, las diferentes iniciativas que se han dado durante los últimos 60 años en el seno de la OTAN y de la UE. Si bien los dos primeros se han mantenido invariables desde hace más de 200 años, los vaivenes geoestratégicos norteamericanos han provocado cambios en la política exterior británica, convirtiendo el vínculo transatlántico en la clave para preservar sus intereses globales. Churchill reflejó la posición británica afirmando que Londres estaba «*con Europa, pero no en ella, conectada pero no comprometida, asociada pero no absorbida*».

Transformación tras la caída del Muro de Berlín

Tras la caída del muro de Berlín, la hegemonía de EE.UU. confirmó aún más la importancia del vínculo transatlántico, ofreciendo enormes posibilidades a Londres para aumentar su influencia y poder globales. Esto requirió transformaciones militares de gran calado para convertir sus fuerzas militares en expedicionarias, que era lo que el hegemon norteamericano exigió a los miembros de la OTAN. Sus objetivos principales en este periodo fueron:

- Mantener el vínculo transatlántico con EE.UU., garante de sus dos ejes geoestratégicos tradicionales
- Impulsar y contribuir a la expansión geopolítica global occidental liderada por EE.UU.

Para ello, Londres estuvo a la vanguardia de la expansión de la OTAN y de la UE hacia el este, así como cooperó militar y diplomáticamente con los esfuerzos estadounidenses en Iraq, Afganistán y otros teatros. También promovió numerosas iniciativas de cooperación en el seno de la Alianza (Partenariado por la Paz, Diálogo Euro-Mediterráneo, etc.) y abogó por la expansión de la misma como gestor de crisis en el ámbito global durante la cumbre de Washington de 1999.

Por otro lado, para neutralizar cualquier intento de desarrollar una capacidad europea de defensa autónoma, Londres promovió el desarrollo de la Identidad de Defensa y Seguridad Europea (ESDI, por sus siglas en inglés). La idea era fortalecer la voz de los europeos en el seno de la Alianza, a la vez que se ofrecía una forma de planear y conducir operaciones de la Unión Europea Occidental (UEO) a través de los acuerdos «Berlín +» OTAN-UEO.

Al mismo tiempo fue consciente de que el progresivo distanciamiento de Washington del teatro europeo, precisaba de un incremento de la dimensión europea en seguridad y defensa, pero sin poner en riesgo el vínculo transatlántico.

No fue hasta la reunión bilateral de Saint Malo, en 1998, cuando el RU se unió a Francia para impulsar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), cuyo fin no era otro que estimular la transformación militar para mejorar las capacidades expe-

dicionarias europeas, que a su vez apoyaran el esfuerzo expansivo occidental (norteamericano). En ningún caso se duplicarían las instituciones o los medios estratégicos que pudieran competir con los ya existentes en la OTAN.

Como hemos mencionado, los ataques del «11S» de 2001, supusieron un giro copernicano norteamericano que empezó a crear una importante fisura entre EE.UU. y sus aliados europeos, más propensos al multilateralismo (Francia) y/o el poder blando (Alemania). Esto llevó a Londres a una difícil situación para poder mantenerse como el puente entre EE.UU. y Europa. Así, se esforzó por preservar su vínculo especial con la potencia norteamericana para garantizar su propia influencia global. Para ello, continuó profundizando el desarrollo de la capacidad expedicionaria de sus fuerzas militares. Esta elección tuvo su reflejo sobre los enfoques que intentó implantar tanto en la OTAN como en la UE.

De esta manera se entiende el énfasis británico en la necesidad de reforzar las capacidades expedicionarias de los miembros de la OTAN. En el campo de las capacidades, Londres también impulsó el denominado Compromiso de Capacidades de Praga (PCC, por sus siglas en inglés), una iniciativa que pretendía facilitar la transformación de las capacidades de los aliados europeos hacia unas fuerzas más flexibles y ligeras, facilitando así su despleabilidad para misiones expedicionarias fuera del territorio de la OTAN, tal y como deseaba Washington.

Con respecto a la UE, Londres también insistió en la necesidad de transformar las fuerzas europeas, de forma que la PCSD se convirtiera en otra forma de coadyuvar a su agenda «pos-11S» hacia una mayor capacidad expedicionaria de los europeos, y por ende, de la OTAN. También lideró el aumento de la cooperación entre la OTAN y la UE en el campo operacional, impulsando los acuerdos «Berlín+» en 2002, y en el desarrollo de capacidades militares y civiles de la Unión, las primeras de las cuales se esforzó por situar en sinergia y coordinación con el PCC de la OTAN. A su vez, y para evitar que cualquier desarrollo dentro de la Unión pudiera competir con la Alianza, se esforzó por neutralizar todo avance hacia una mayor autonomía estratégica de Bruselas.

En el campo de las operaciones militares, en 2002 bloqueó la iniciativa franco-alemana de lanzar la primera operación de PCSD autónoma en la república de Macedonia (que no fue lanzada hasta 2003 y bajo los acuerdos «Berlín+», por lo tanto, bajo mando y control OTAN) y declinó participar en 2003 en la primera operación militar autónoma de la UE, «EUFOR Artemis», que se desarrolló en la República Democrática del Congo (liderada por Francia). No fue hasta 2004, cuando Londres decidió participar de manera decidida en su primera operación militar de la UE, «EUFOR Althea» en Bosnia y Herzegovina, aportando además un contingente mayoritario, 700 efectivos. La participación británica en dicha operación (que también se concibió enmarcada en los acuerdos «Berlín+» y por lo tanto bajo mando y control de la OTAN) se explica porque su comandante en jefe debía ser el DSACEUR¹, puesto ocupado en aquel momento por un británico.

¹ Deputy Supreme Commander Europe: segundo al mando de las fuerzas de la OTAN en el continente europeo, es un puesto en el que rotan GB y Alemania y es la primera opción para ejercer el mando de aquellas operaciones que se desarrollen en el marco de los acuerdos «Berlín+».

Adaptación tras el «11-S»

El contexto «pos-11S» para el RU significó el descubrimiento de la dimensión global de las amenazas por lo que, con el objetivo de preservar sus intereses, decidió unirse al esfuerzo norteamericano facilitando la transformación de la Alianza Atlántica y asegurando una mayor coherencia entre la misma y la PCSD, pero sin que esta última perturbase los intereses de la primera.

El cambio geoestratégico estadounidense ofreció a Londres la oportunidad de restaurar la cohesión transatlántica, ya que Washington estaba dispuesto a prestar más atención al papel que los europeos podían jugar en su contribución a la seguridad y estabilidad mundiales. De esta manera, el RU volvería a recuperar un papel importante como puente entre ambas orillas del Atlántico, proporcionando así a Londres una mayor influencia a nivel regional y una mayor capacidad de influencia sobre Washington en su agenda mundial.

De este modo, el RU impulsó el desarrollo de un enfoque integral para la gestión de crisis dentro de la OTAN y también contribuyó a mejorar la relación de la Alianza con otras organizaciones internacionales y actores civiles. Pero también impulsó una mayor coordinación civil y militar dentro de la UE, comprendiendo el gran valor añadido que dicha organización poseía como actor global de seguridad, en el campo diplomático y en el de la gestión civil de crisis. Y por supuesto, impulsó una mayor coordinación y acercamiento entre ambas organizaciones.

Por otro lado, continuó neutralizando cualquier otro avance hacia una mayor autonomía estratégica, bloqueando cualquier incremento de la capacidad de planeamiento militar.

En el ámbito de la OTAN, por el contrario, continuó promocionando el papel de la Alianza como actor global en seguridad. Consciente de que la mejor forma de garantizar la influencia global británica y su propia seguridad era acompañar a los estadounidenses en la primera línea del mantenimiento del sistema occidental, Londres continuó reforzando su relación especial con Washington y jugando el papel de nación pivote en su relación con la OTAN.

Posicionamiento ante el surgimiento de nuevas potencias y el brexit

La nueva situación geopolítica mundial, no han hecho sino acentuar el posicionamiento británico anterior como socio y aliado de excepción de EE.UU. Sin embargo, el anuncio del Brexit deja a Londres sin apenas capacidad de influencia en la PCSD.

Queda por ver el papel que va jugar apoyando su desarrollo o, por el contrario, entorpeciendo desde el seno de la OTAN, organización desde la cual seguirá apostando por el vínculo transatlántico.

4. La evolución de la posición francesa

Francia es una «potencia híbrida», en parte marítima y en parte continental, que sostiene ambiciones europeas, regionales y, en menor grado, globales. Pero desde el surgimiento de Alemania, su mayor esfuerzo geoestratégico se tuvo que concentrar en el viejo continente. Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, el panorama geoestratégico cambió, por lo que pudo retomar su tradicional enfoque como potencia híbrida, basándose en las dos grandes organizaciones europeas, la OTAN y la entonces CE.

Por un lado, la Alianza Atlántica le resolvió el tradicional problema de Alemania al integrarla en dicha organización. Además, la amenaza soviética servía a modo de contrapeso a un excesivo dominio norteamericano sobre Europa y distraía los esfuerzos de defensa alemanes. Por su parte la CECA le ayudó a cubrir el lado económico del resurgimiento germano. Además, Berlín cedió el protagonismo a París, facilitando así a Francia un mayor liderazgo europeo.

Por otro lado, Francia siempre luchó por preservar un alto grado de independencia respecto de los dictados de Washington, con el fin de preservar sus intereses regionales (en África Occidental, Magreb y Sahel) y globales. Así, ha buscado siempre maximizar los beneficios que se podían obtener de doble pertenencia a la OTAN y a la (hoy) Unión Europea. Estas dos tendencias, explican las respuestas que Francia ha ido dando ante la evolución geopolítica europea.

Así, tras el colapso de la Unión Soviética y la rápida reunificación de Alemania, París se encuentra ante un cambio de escenario geoestratégico. Su respuesta fue, por un lado, intentar implicar a la nueva Rusia en el marco de seguridad europeo, resistirse a la expansión de la OTAN (tanto geográfica como a su nuevo enfoque expedicionario) e impulsar la autonomía estratégica europea. Estos tres impulsos estaban claramente orientados a: recuperar Rusia como contrapeso en el continente, disminuir el dominio estadounidense y mantener Alemania controlada dentro de un marco institucional internacional. Su demanda de mayor autonomía europea se vio reforzada por el nuevo enfoque unilateral militarista de.

Sin embargo, sus aspiraciones para una mayor autonomía estratégica europea la enfrentaban directamente con las británicas. Por otro lado, una autonomía estratégica europea precisaría de un componente militar, lo que suponía enfrentarse al énfasis en el «poder blando» que Alemania deseaba para la CE.

Así, París apoyó la transformación que la OTAN impulsó, ya que, al fin y al cabo, dicha transformación redundaría a su vez en una mayor capacidad de los ejércitos europeos, lo que redundaría en beneficio de una mayor autonomía europea. También entendemos, por qué Francia se opuso (en este caso apoyada por Alemania) a que la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF, por sus siglas en inglés) fuera empleada en Afganistán. París favorecía indirectamente la autonomía europea y neutralizaba que un excesivo unilateralismo norteamericano pudiera utilizar la OTAN como dinamizador. Así mismo, también se entiende por qué París impulsó el desarrollo de instituciones e iniciativas europeas relacionadas con la PCSD.

Tras el Brexit y la llegada de Trump, Francia se sitúa como una de las naciones líder de la UE, y continúa impulsando su autonomía estratégica, potenciando en lo

posible el ámbito militar, mientras trata de contener las ínfulas de acción exterior de la OTAN.

El proceso de liberación progresiva de Alemania

Alemania es una potencia claramente continental, una geocracia, con sus intereses en el centro y este de Europa, además de una vocación comercial a nivel global, que le permita exportar los productos de su potente industria. Tras la Segunda Guerra Mundial precisaba romper su aislamiento económico y diplomático. Ello fue posible cuando se le incluyó en la recientemente creada Alianza Atlántica, con el objetivo de reforzarla y su inclusión en la CECA. Esta doble inclusión, militar y económica, permitió un nuevo despegue económico alemán que, a su vez, contribuyó a dinamizar el del resto de países de la órbita europea occidental.

La caída del muro de Berlín supuso un movimiento tectónico para Alemania, ya que permitió su reunificación el 3 de octubre de 1990, a pesar de las reticencias iniciales británicas, francesas y soviéticas, gracias al impulso decidido de Washington. La posterior desaparición de la URSS propició la ascensión de EE.UU., al rango de hegemon unipolar global y la ausencia de una amenaza directa en el continente europeo, proporcionando a Alemania la oportunidad de ocupar su ansiado «*mittellage*»² que las derrotas en las guerras mundiales y la Guerra Fría le habían negado.

De esta manera nos encontramos con una Alemania que de nuevo se convertía en la gran potencia económica europea. Además, la presencia norteamericana en el continente garantizaba la seguridad, lo que permitía a Berlín liberar sus energías del esfuerzo militar que correspondería a sus estatus económicos y seguir jugando un papel de potencia comercial global y cooperadora de perfil pacifista, respetuosa con las instituciones y reglamentación internacionales.

Alemania consideró acertadamente que para que todo esto fuera aceptado por las naciones europeas (incluida Rusia) y por el bloque occidental en general, se precisaba el cumplimiento de cinco condiciones:

- Continuación de su integración dentro del marco euroatlántico de cooperación económica y militar, en el que la OTAN seguiría siendo la referencia para la seguridad y defensa.
- Apoyo a la expansión del mismo en el Este y Centro de Europa.
- Fortalecimiento de las relaciones con Rusia.
- Una fuerza militar muy por debajo de sus posibilidades.
- Una política exterior basada en el «poder blando», prácticamente exenta de la utilización de la herramienta militar.

De esta manera, se tranquilizaría a las naciones europeas de su entorno, al hegemon norteamericano y a Rusia, mientras continuaba su expansión económica y comercial a nivel global y en el *mittellage*. Es en este contexto en el que entendemos el énfasis germano en la diplomacia, el comercio y la economía, aferrándose a una

² Espacio geográfico del centro y este de Europa tradicionalmente considerado por Alemania como perteneciente a su esfera de influencia casi exclusiva.

narrativa de preponderancia del poder civil (blando), rechazando el empleo de la fuerza para impulsar una cierta imagen de neutralidad. Este, hasta cierto nivel, eclecticismo geoestratégico le permite establecer relaciones más fácilmente con las potencias neutrales y especialmente con las revisionistas (tales como China o Rusia).

Así, tras el final de la Guerra Fría, sus compromisos con el marco transatlántico le llevaron a aceptar la transformación de la Alianza, pero este proceso fue menos intenso que en Francia o RU. Esto queda de manifiesto en el presupuesto de defensa alemán, que pasó de ser similar al de RU o Francia en la década de los 80, a ser considerablemente inferior a partir de los 90 (ver figura).

Por otro lado, acabó cediendo a los deseos estadounidense y británico de que la Alianza ampliara su foco de actuación abarcando misiones «fuera de área», cambio de actitud debido al apoyo que Washington proporcionó a la unificación alemana, venciendo las reticencias francesas y británicas. Pero el papel jugado por Alemania en la Alianza trataba de mostrar su voluntad de cooperación con la misma, pero atemperado por su obstinación en mostrar un perfil militar lo más bajo posible.

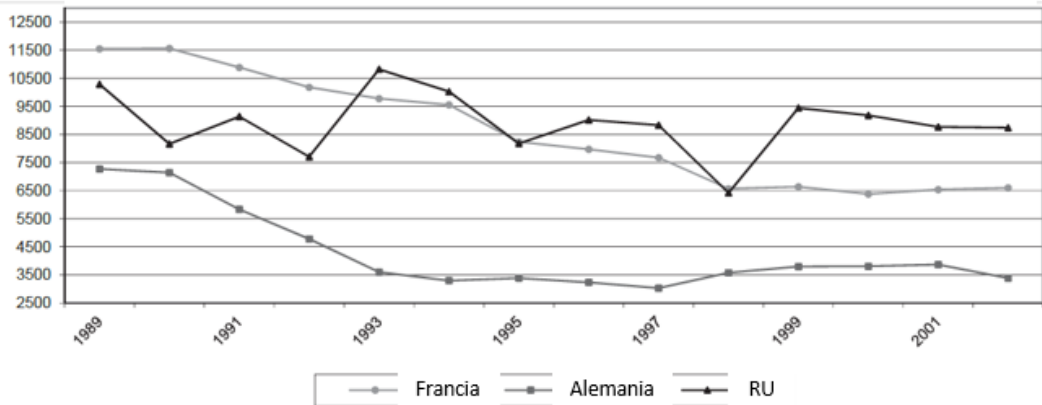
Por el contrario, en la UE jugó un papel mucho más determinante ya que, proporcionaba el marco institucional ideal para la estrategia germana de expandir su influencia hacia el Centro y Este de Europa. Así, las políticas alemanas hacia la PCSD buscaron mantener un difícil equilibrio entre su compromiso con la integración europea en dicho dominio (impulsada firmemente por Francia y con la que deseaba mantener una relación especial para apaciguar sus resquemores tras la reunificación), su pertenencia a la Alianza (en la que deseaba seguir gozando del paraguas norteamericano y mostrar su deseo de seguir dentro del marco de cooperación occidental) y su apuesta firme por el poder blando.

Así, apoyó decididamente la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y fue una firme impulsora de las entidades que sustanciaron la PCSD. Pero no podemos olvidar que Alemania ha jugado tradicionalmente con importantes objeciones hacia la misma:

- Su voluntad de proteger y mantener su imagen de poder blando.
- Su compromiso con el mantenimiento de su relación transatlántica con EE.UU.
- Su deseo de mantener la primacía de la OTAN en asuntos militares.

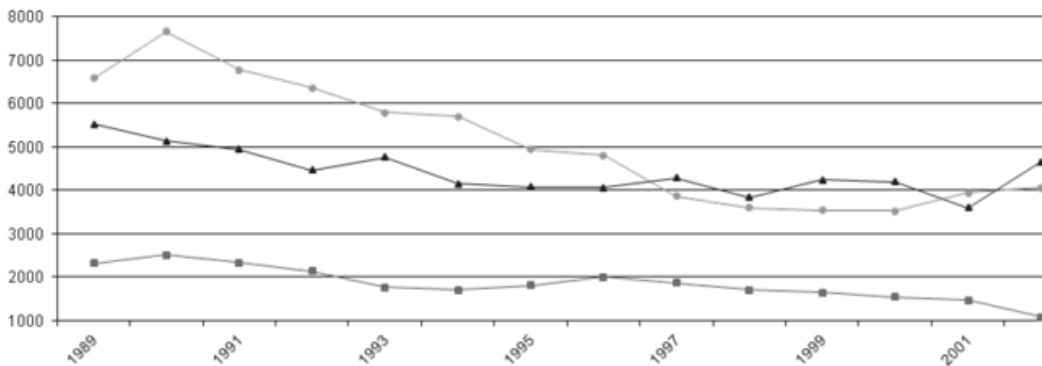
Así, ha conseguido evitar una potencial «militarización» de la UE, que se debía concentrar en mantenimiento de la paz y gestión de crisis de bajo perfil, junto a las tareas humanitarias y de ayuda al desarrollo. De este modo, la PCSD siempre ha ido acompañada por el desarrollo de una dimensión civil.

Gasto militar en compra de equipo y material



Source : SIPRI Yearbooks.

Gasto militar en I+D



Tras el «11S» la relación transatlántica resultó muy tóxica para Alemania, dado el unilateralismo militar norteamericano, apoyado por RU. La reacción alemana fue precisamente la contraria a la francesa. En su caso Berlín reaccionó con desconfianza doctrinal (no compartía la filosofía agresiva que Washington quería imprimir a la OTAN y a sus relaciones internacionales) pero a su vez, con un acercamiento político, para mostrar su solidaridad, pero manteniendo su preferencia por el multilateralismo, la diplomacia y la prevención. Esta situación hace que Alemania abrace decididamente el concepto de «autonomía estratégica» para la Unión y comience a aunar esfuerzos junto a Francia para impulsar la PCSD, siempre entendida como defensa colectiva más que como la posibilidad de realizar empresas expedicionarias. Así, según la visión alemana, la PCSD contribuirá a la integración europea, lo que redundará en un orden internacional más multilateral, lo que al final beneficiará sus intereses comerciales.

Además, una PCSD así entendida, apenas dañará su imagen de poder blando cooperativo.

La nueva situación geopolítica ha incentivado aún más la apuesta alemana por la autonomía estratégica de la UE, de la que la PCSD no es sino una faceta más, pero no la más importante y siempre entendida como un complemento a la Alianza Atlántica, nunca como una competición por los mismos recursos. A medida que la nueva geopolítica se va consolidando, parece que su relación con Francia podría ir perdiendo preponderancia, lo que tendrá su impacto en el proyecto europeo

5. Conclusiones

Hemos podido comprobar que tanto la evolución de la OTAN, como la de la PCSD de la UE, lejos de ser el fruto de una voluntad de cooperación idílica y desinteresada, lo ha sido de la adaptación de las potencias europeas a los cambios de dirección impuestos por el hegemon norteamericano. En dichas evoluciones, podemos ver un patrón constante y fluctuante de cooperación, junto a otro de competición entre posturas enfrentadas, producido por la defensa circunstancial de los intereses particulares que cada actor ha entendido en su momento.

La evolución está muy lejos de haber terminado y continuará sin duda, en función de la evolución del contexto geopolítico regional y global, pero ahora estamos en mejores condiciones para prever cómo reaccionarán dichas potencias ante las nuevas situaciones y cuáles serán sus preferencias y prioridades.

Así pues, ante el progresivo distanciamiento de EE.UU. de la OTAN (distanciamiento, que no abandono³), Alemania posiblemente seguirá mostrando su solidaridad política con la organización atlántica, procurando mantener bajo su perfil militar. Por su parte Francia, probablemente se situará en la posición opuesta, es decir, cercanía militar, pero distanciamiento político. A su vez, Reino Unido intentará modernizar y organizar sus fuerzas armadas siguiendo los cánones marcados por Washington, en su empeño por seguir siendo un socio indispensable y pilar fundamental del «vínculo transatlántico».

Ante el agravamiento del entorno geopolítico europeo, Alemania seguirá prefiriendo potenciar y usar las herramientas blandas de la PCSD, en detrimento de las duras (la militar incluida), continuando así su empeño de venderse como una potencia no agresiva y comercial, para preservar sus intereses comerciales a nivel global. El caso contrario será el de Francia, quien seguirá potenciando el ámbito militar de la PCSD y su empleo en el eje geográfico que tradicionalmente ha atraído en mayor grado su atención, Magreb-Sahel-Oriente Próximo y Medio. En este sentido, intentará impulsar cualquier iniciativa que eleve el grado de autonomía estratégica de la Unión Europea, diplomática, económica y militar. Por su parte, Londres deberá elevar sus esfuerzos de

³ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *¿Está EE.UU. abandonando Europa?* Documento de Análisis IEEA núm 19/2019.
http://www.ieea.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA19_2019JOSPON_EEUU.pdf, consultado el 30/10/2019

cooperación en el campo de la PESC, incluyendo la PCSD, si desea desempeñar algún papel relevante tras el Brexit, participando en iniciativas que deberá negociar caso por caso, cuando coincidan simultáneamente sus intereses con los de la Unión.

Así, en lo relativo al futuro de la PCSD, podríamos ser optimistas en el campo industrial e I+D y sin embargo, debemos ser más pesimistas en cuanto a los avances en autonomía estratégica, tanto en el campo diplomático como militar.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Beatriz Vázquez Rodríguez

Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Oviedo

1. Consideraciones previas. 2. La responsabilidad de proteger en la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. 3. La posición de la UE en la implementación de la responsabilidad de proteger en Naciones Unidas. 4. La UE ante la responsabilidad de proteger: la distancia entre las palabras y los hechos. 5. Consideraciones Finales

1. Consideraciones previas

Uno de los objetivos prioritarios consagrados en la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016 fue la necesidad de consolidar una Unión que se asiente en el éxito de 70 años de paz y con capacidad para contribuir a la paz y la seguridad en todo el mundo. En esa línea, la Unión Europea viene mostrando su compromiso con el desarrollo y consolidación del concepto de la responsabilidad de proteger desde sus orígenes, insertando este principio en sus propias políticas e incluso implementando en la práctica posiciones comunes adoptadas en el ámbito de la política exterior de la Unión Europea, reconociendo este principio como una obligación de los Estados. Además, el compromiso real en el desarrollo de esta noción también se ha puesto de relieve en la posición que ha adoptado esta organización en foros multilaterales, en particular, en las Naciones Unidas, fundamentalmente a través de sus pronunciamientos en los diálogos interactivos sobre la responsabilidad de proteger que se celebran con carácter anual en la Asamblea General. A lo que hay que añadir, el apoyo de la UE a la inclusión del tema dentro de la agenda formal de la Asamblea General a partir del 72º periodo de sesiones de este órgano.

No obstante, la defensa de este principio parece contrastar con la moderada actividad de esta organización para la implementación del mismo, sobre todo respecto a la puesta en marcha de las medidas del tercer pilar, aquellas para hacer efectiva la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones de un Estado cuando este no puede o no quiere hacerlo.

2. La responsabilidad de proteger en la Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE

En términos generales, la Unión Europea ha apoyado desde sus inicios el concepto de la responsabilidad de proteger, aunque el respaldo de las instituciones y Estados miembros no se ha manifestado con la misma intensidad¹. Así, la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, afirmaba que la Unión Europea *“tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”*². Evidentemente, era un momento todavía temprano en la discusión del concepto de la responsabilidad de proteger para insertarlo de manera explícita en la Estrategia de seguridad, entendiéndose que lo importante en ese momento era que las Naciones Unidas se ocuparan de su desarrollo. Esta cuestión, además, se vio posteriormente reflejada en el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2008, donde se recogió que los Estados deberían asumir *“la responsabilidad compartida de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad (...) más que nunca, la soberanía implica responsabilidad. La UE, (...) deberá continuar promoviendo el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial de 2005 de las Naciones Unidas, en el sentido de que tenemos una responsabilidad común de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad”*³.

Así, la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016 determinó como uno de sus objetivos prioritarios la consolidación de una Unión con capacidad para contribuir a la paz y la seguridad en todo el mundo. Para lograrlo, la organización se comprometió a actuar a escala mundial para abordar las causas fundamentales de los conflictos armados en todas sus fases *“con prontitud en la prevención, respondiendo responsable y decisivamente a las crisis, invirtiendo en la estabilización y evitando la desmovilización cuando surja una nueva crisis”*⁴, convirtiendo así el principio de la responsabilidad de proteger en parte integral de la citada Estrategia.

3. La posición de la UE en la implementación de la responsabilidad de proteger en Naciones Unidas

La Unión Europea ha tenido un papel muy activo en los diferentes debates interactivos sobre la responsabilidad de proteger y siempre en defensa de la adopción

¹ Véase: VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., *“La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica”*, Universidad de Oviedo, Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2017, pp. 286-315.

² Estrategia Europea de Seguridad, diciembre de 2003, p. 1.

³ S407/08, Informe sobre aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, 11 de diciembre de 2008, pp. 2 y 12.

⁴ Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, junio de 2016, p. 7.

e implementación del concepto. Así, ya en el primer debate interactivo oficioso en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Unión Europea reafirmó la responsabilidad de la comunidad internacional y la adhesión a las propuestas del Secretario General, pero poniendo especial énfasis en la importancia de la prevención en la noción de la responsabilidad de proteger.⁵ Con motivo de la presentación del segundo informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger, se abrió un nuevo debate en el seno de la Asamblea General en agosto de 2010. La Unión Europea puso de relieve el papel central que pueden jugar las organizaciones regionales y subregionales en relación con la puesta en marcha de mecanismos de alerta temprana y evaluación. En ese sentido, mostró entusiasmo por la inclusión de la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y afirmó su disposición a seguir implementando la responsabilidad de proteger en sus propias estructuras de política exterior, cooperando con las Naciones Unidas, los Estados miembros y las organizaciones regionales para hacerla efectiva de la mejor manera⁶. En la misma línea se mostró en posteriores debates; así, al año siguiente, en el diálogo interactivo celebrado en julio de 2011, el representante de la Unión Europea señaló que “*The European Union and its member States remain strong supporters of the operationalisation of the Responsibility to Protect and also interested to promote the Responsibility to Protect in the context of its foreign and development policies*”⁷. En el debate de 2012 el jefe de la delegación de la Unión Europea volvió a colocar el aspecto de la prevención como la dimensión más importante de la responsabilidad de proteger. No obstante, también reconoció la obligación de responder colectivamente para prevenir y poner fin a atrocidades si las autoridades competentes no protegen a sus poblaciones. Es por ello que se puso de relieve la naturaleza no secuencial de los pilares y se recomendó una evaluación cuidadosa e individual de las situaciones en las que se vayan planteando la invocación o implementación de responsabilidad de proteger. Igualmente, la Unión Europea, manifestó su pleno apoyo y seguimiento a la iniciativa del gobierno brasileño sobre la responsabilidad al proteger⁸.

En septiembre de 2013 la Unión Europea participó en el quinto diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger donde la organización expresó su inquietud por el deterioro de la situación en Siria. Además, la Unión Europea hizo referencia al ataque químico de 21 de agosto a las afueras de Damasco como una violación flagrante de derecho internacional y un crimen contra la humanidad contrario a todos los valores y principios compartidos por la comunidad internacional. Al año siguiente, con ocasión de la celebración del diálogo interactivo para la discusión del informe del Secretario General “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger”, la Unión Europea reafirmó su apoyo al principio de la responsabilidad de proteger y agradeció tanto la presentación de los informes anteriores del Secretario General como las discusiones posteriores en la Asamblea

⁵ Informal interactive debate on the Responsibility to Protect: “Implementing the Responsibility to Protect”, Statement on behalf of the European Union, Permanent Representative of Sweden to the United Nations, 23 July 2009.

⁶ Diálogo interactivo informal sobre «Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger», representante de Bélgica en nombre de la Unión Europea, 9 de agosto de 2010.

⁷ Informal interactive dialogue on: “The Role of Regional and Sub-regional Organizations on implementing the Responsibility to Protect”, Intervention on behalf of the European Union Acting Head of Delegation of the European Union to the United Nations, 12 July 2011.

⁸ Informal interactive dialogue on the Report of the Secretary-General on the responsibility to protect: “Timely and decisive response”, Delegation of the European Union to the United Nations, 5 September 2012.

General, ya que –desde su punto de vista– gracias a estos se había llegado a consolidar un entendimiento común de lo que es la responsabilidad de proteger⁹.

En los diálogos interactivos posteriores, la Unión Europea ha seguido en su misma línea de compromiso, haciendo hincapié en cuestiones análogas, pero con alguna novedad importante. En los diálogos interactivos de los años 2015 y 2016, la UE anunció que recientemente se había unido a la Red Global de Puntos Focales para la responsabilidad de proteger y se mostró a favor de la inclusión del código de conducta sobre la limitación del uso del veto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ante situaciones de violaciones masivas y graves de derechos humanos¹⁰. En lo relativo a los diálogos interactivos celebrados en 2017 y 2018, la Unión Europea se refirió a su Estrategia Global para la política exterior y de seguridad, la cual confirmaba el enfoque del Secretario General al colocar el aspecto de la prevención como el elemento central en la agenda del mantenimiento de la paz¹¹. Finalmente, en el último debate interactivo sobre la responsabilidad de proteger celebrado hasta la fecha, la Unión Europea apoyó la puesta en práctica del concepto de la responsabilidad de proteger *“a través de un enfoque integrado que incluye el apoyo diplomático a nivel bilateral y multilateral, la justicia transicional y la rendición de cuentas, los derechos humanos, la prevención de conflictos y la mediación, así como la asistencia para el desarrollo y la ayuda humanitaria”*¹². También valoró positivamente el lanzamiento de nuevos instrumentos en la UE sobre la responsabilidad de proteger que ofrecen orientación práctica sobre la prevención de atrocidades a las misiones y operaciones de la UE sobre el terreno.

4. La UE ante la responsabilidad de proteger: la distancia entre las palabras y los hechos

La Unión Europea ha querido mostrar un verdadero compromiso con la responsabilidad de proteger, sin embargo, la defensa de este principio en estos foros contrasta con la escasa actividad de esta organización para la implementación del mismo, sobre todo respecto a la puesta en marcha de las medidas del tercer pilar, sin perjuicio de que hay que tener presentes las limitaciones de la Unión Europea en su

⁹ Informal interactive dialogue on the Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: “Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the Responsibility to Protect”, Intervention delivered by Head of Delegation of the European Union to the United Nations, 8 September 2014.

¹⁰ Véanse: Informal interactive dialogue on the Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: “A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect”, Intervention delivered by Head of Delegation of the European Union to the United Nations, 8 September 2015; Informal interactive dialogue on the Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: “Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect”, Intervention delivered by Head of Delegation of the European Union to the United Nations, 6 September 2016.

¹¹ Véanse: Statement on behalf of the EU and its Member States at the UN General Assembly Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect, 6 September 2017; Statement on behalf of the EU and its Member States at the UN General Assembly Debate on “The responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”, 25 June 2018.

¹² Statement on behalf of the European Union and its Member States at the United Nations General Assembly Debate on the Responsibility to Protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, 27 June 2019.

Política Exterior y de Seguridad Común y en su Política Común de Seguridad y Defensa. Ciertamente, la Unión Europea tiene todas las herramientas a su disposición para implementar la doctrina de la responsabilidad de proteger, porque goza de un amplio conjunto de políticas e instrumentos en el ámbito de la prevención y la reconstrucción, y por su estructura institucional y sus competencias normativas, que suponen un adecuado poder normativo para desarrollar este concepto. En ese sentido, la Unión Europea ha adoptado una pluralidad de medidas para prestar apoyo a los Estados en situaciones críticas como consecuencia del estallido de la Primavera Árabe, ayudando a mitigar los desafíos de estos Estados en cuestiones de seguridad, apoyando el desarrollo de procesos electorales con garantías, e implementando medidas destinadas a estimular el crecimiento económico sostenible¹³. Sin embargo, es en el ámbito de la reacción donde esta organización se muestra todavía lejos de hacer de la responsabilidad de proteger una realidad, y así lo demostraron inicialmente -aunque no solo- los conflictos de Libia y Siria¹⁴.

En el caso de Libia, es cierto que la Unión Europea adoptó una pluralidad de sanciones económicas y políticas en implementación de las resoluciones previas del Consejo de Seguridad, que se pueden considerar como medidas que hicieron operativo el tercer pilar de la responsabilidad de proteger por esta organización; sin embargo, peor suerte corrió el intento de poner en marcha la operación EUFOR Libia, autorizada por una decisión del Consejo de la Unión¹⁵ para apoyar las operaciones de asistencia humanitaria en Libia, la cual se retiró varios meses después sin que fuera posible su despliegue a causa de diferentes factores. Además, en el caso libio también se ha puesto de relieve la falta de unidad política en el seno de la organización, algo que confirma el hecho de que Alemania se abstuviera en la votación de la S/RES/1973.

Por su parte, en lo relacionado con el conflicto sirio, es cierto que no existió autorización del Consejo de Seguridad para llevar a cabo ninguna actuación lo que se tradujo en la adopción de medidas unilaterales por parte de la Unión Europea para sancionar al régimen de Al-Assad, que fundamentalmente consistieron, en la suspensión del Acuerdo de Cooperación celebrado con Siria, la suspensión de todos sus privilegios en el marco de la aplicación de la Política Europea de Vecindad, el embargo contra el petróleo, la congelación de activos de las personalidades próximas al régimen sirio y la prohibición de comprar armas a Siria. Sin embargo, las divisiones en el seno de la UE han vuelto a resurgir para este caso concreto. Como reconoce M. J. Cervell Hortal, *“El que la Unión Europea no se haya siquiera planteado, seguramente consciente de la división de la comunidad internacional respecto de este conflicto, el envío de una misión a la zona es acaso la mejor prueba de que aún es pronto para asumir ese tipo de responsabilidades”*¹⁶.

¹³ European Commission, “EU’s response to the “Arab Spring”: The State-of-Play after Two Years”, Brussels, 8 February 2013.

¹⁴ Véase: NÚÑEZ, P. T., “La UE y la responsabilidad de proteger ante las Primaveras Árabes”, en A. Manero Salvador (coord.), *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, n.º 4, 2014, p. 144.

¹⁵ Decisión 2011/210/ PESC del Consejo de 1 de abril de 2011, sobre una operación militar de la Unión Europea en apoyo de las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia (EUFOR Libia).

¹⁶ CERVELL HORTAL, M. J., “La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe (Libia y Siria)”, *Documento Opinión*, 30/2014, IEE, 27 de marzo de 2014, p. 10.

Es cierto que, como reconocen varios autores, las diferencias en las culturas estratégicas de los Estados «*mean that there are diverging interpretations and practices regarding a responsibility to protect*». ¹⁷ Sin embargo, esto no debería suponer una dificultad añadida a la hora de implementar el concepto de la responsabilidad de proteger, sino un elemento más a tener en cuenta a la hora de plasmar el compromiso de la Unión Europea con la responsabilidad de proteger. Así, para G. De Baere, este papel principal en la gestión de la responsabilidad de proteger no recae en el ámbito de la reacción ya que la Unión Europea no goza de un «*hard power*» para intervenir sino en la prevención de conflictos y reconstrucción posterior. Por ello considera que una aplicación eficaz de la responsabilidad de proteger requiere que la Unión Europea sea capaz de ofrecer una sólida política exterior con dos dimensiones diferenciadas: una en la que se integren elementos ligados a la cooperación al desarrollo y otras formas de cooperación pacífica, y otra donde se integren aspectos exclusivamente de la PESC. Además, la Unión Europea puede suponer una valiosa contribución para la puesta en marcha de varios elementos de la responsabilidad de proteger en la medida que puede compartir sus experiencias del pasado en el ámbito de la reconstrucción posconflicto en otras regiones del mundo a través de la puesta en marcha de diversas herramientas e instrumentos como sus políticas de vecindad, la cooperación para el desarrollo, el desarrollo económico y la cooperación financiera con terceros países y su política de ayuda humanitaria ¹⁸.

En consecuencia, la aplicación del concepto de la responsabilidad de proteger por parte de la Unión Europea muestra diferentes grados de compromiso dependiendo de si se trata del pilar segundo o tercero, siendo prácticamente inexistente su papel en este último pilar, como afirma M. J. Cervell Hortal: «*la UE tiene aún un largo camino que recorrer para afianzar su PCSD. Condena conductas, impone sanciones y ofrece ayuda financiera, pero cuando se trata de arriesgar más demuestra que sus socios quizás no estén tan convencidos de que haya llegado la hora de comportarse unida de cara a su implicación internacional*» ¹⁹.

¹⁷ BROCKMEIER, S., KURTZ, G., JUNK, J., “Emerging norm and rhetorical tool: Europe and a responsibility to protect”, *Conflict, Security & Development*, vol. 14, n.º 4, 2014, p. 451. En sentido parecido, véanse WOUTERS, J., DE MAN, P., “The Responsibility to Protect and Regional Organizations: The Example of the European Union”, *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper*, n.º 101, 2013; DE FRANCO C., MEYER, C., SMITH, K., “Living by example? The European Union and the Implementation of the responsibility to protect (R2P)”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n.º 5, 2015, p. 1006.

¹⁸ DE BARE, G., “Some Reflections on the EU and the Responsibility to Protect”, *Working Paper*, n.º 79, Leuven Centre for Global Governance Studies, January 2012, pp. 19-20. En sentido idéntico, M. A. Cano Linares afirma que “se puede afirmar que, bajo el lenguaje de la responsabilidad de proteger, la Unión Europea mantiene intacto su papel internacional de potencia blanda, fuerza en apoyo al desarrollo incapacidad de intervención directa, con primacía de los intereses nacionales frente a un interés común de la Unión sin haber avanzado apenas en su conformación como actor protagonista en cuestiones de seguridad internacionales”, CANO LINARES, M. A., “La postura de la UE ante el conflicto de Mali y expectativas de la responsabilidad de proteger”, en: *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, ed. Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Madrid, 2014, p. 168.

¹⁹ CERVELL HORTAL, M. J., “La UE ante...”, *op., cit.*, p. 10. En el mismo sentido, véanse DE FRANCO, C., RODT, A., “Is a European Practice of Mass Atrocity Prevention Emerging? The European Union, Responsibility to Protect and the 2011 Libya Crisis”, *Politics and Governance*,

5. Consideraciones finales

Teniendo presente las prioridades de la Unión Europea en las Naciones Unidas, y en concreto, en el 73º período de sesiones de la Asamblea General adoptadas en junio de 2018, entre las que considera que la promoción y protección de los derechos humanos se encuentran en el corazón del multilateralismo, la UE ha asumido el compromiso de apoyar y configurar *“la acción de las Naciones Unidas para integrar la prevención de conflictos, la gobernanza y el estado de derecho, el desarrollo, los derechos humanos y la Responsabilidad de Proteger (RtoP) para enfrentar los desafíos del mantenimiento de la paz”*. En ese sentido, no se puede dudar que la Unión Europea ha mostrado un compromiso real con la responsabilidad de proteger y en general, con el cumplimiento de los valores de la paz, la solidaridad, la dignidad humana y la universalidad de los derechos humanos. No obstante, como se ha puesto de relieve, si bien, la Unión Europea goza de un amplio conjunto de políticas e instrumentos en el ámbito de la prevención y la reconstrucción, que suponen un adecuado marco normativo para desarrollar este concepto y prestar apoyo a los Estados en situaciones críticas, como por ejemplo, ayudando a mitigar los desafíos en cuestiones de seguridad, apoyando el desarrollo de procesos electorales con garantías o desarrollando medidas destinadas a estimular el crecimiento económico sostenible, es en el ámbito de la reacción donde esta organización se muestra todavía lejos de hacer de la responsabilidad de proteger una realidad.

No obstante, el tiempo, la experiencia, una política coherente y el desarrollo de la capacidad serán los elementos esenciales para llegar a desarrollar esta doctrina de forma plena e inclusiva en el ámbito de la Unión Europea. Desde luego, la inclusión de la responsabilidad de proteger en la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016, ha supuesto un paso acertado y definitivo en esta dirección.

VALORES EN JUEGO: LAS LAGUNAS DEL SISTEMA ACTUAL SOBRE EXPORTACIÓN DE ARMAS EN LA UE HACIA TERCEROS PAÍSES

Gaia Tascioni

Doctora en Derecho por la Università Sapienza di Roma y la Universidad Carlos III de Madrid

1. Introducción. 2. Desde el Código de Conducta a la Posición Común 2008/944/PESC. Los límites del actual marco jurídico europeo en materia de exportación de armas. 3. Perspectivas de reforma: ¿Es posible fortalecer la implementación de la Posición común 2008/944/PESC? 4. Conclusiones.

«Our interests and values go hand in hand.

We have an interest in promoting our values in the world.

At the same time, our fundamental values are embedded in our interests.

Peace and security, prosperity, democracy and a rules-based global order

are the vital interests underpinning our external action.»¹

1. Introducción

2018 ha sido un año especialmente significativo con respecto a la reglamentación de un asunto tan relevante para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional como es el comercio de armas. En el ámbito de la Unión Europea, este año marca no solamente el 20º aniversario del Código de Conducta de la UE, aprobado en 1998 y uno de los documentos más avanzados en su momento en cuanto a protección de los Derechos Humanos, sino que marca también la primera década desde la transformación de este último en instrumento jurídicamente vinculante.

Esta coincidencia, pasada quizás desapercibida, es la oportunidad para abordar la cuestión de la implementación de la normativa europea al respecto por parte de los Estados miembros. Se trata, de hecho, de un asunto de extrema actualidad,

¹ Estrategia Global de la Unión Europea, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. 2016, pág. 13.

especialmente en España, donde los medios de comunicación han hecho eco de las vicisitudes de los gobiernos europeos en relación con las exportaciones de armas hacia países involucrados en un conflicto armado y/o con un nivel de protección de los derechos humanos extremadamente preocupante, siendo el ejemplo más notorio Arabia Saudí.

Como es bien sabido, la legislación europea, reafirmada además a nivel universal en el Tratado de Comercio de Armas de 2013², subordina la posibilidad de autorizar el envío de dispositivos militares o de doble uso hacia otros países al cumplimiento de ocho criterios, que se pueden resumir de la siguiente forma:

1. Respeto de los compromisos internacionales, en particular los embargos decretados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Unión Europea y la OSCE, los acuerdos de no proliferación y otras obligaciones internacionales.
2. Respeto de los derechos humanos en el país de destino final.
3. Situación interna del país de destino, en términos de la existencia de tensiones o conflictos internos.
4. Mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales.
5. Seguridad nacional de los Estados miembros y de los países amigos y aliados.
6. Actitud frente al terrorismo del país de destino, naturaleza de sus alianzas y respeto del Derecho Internacional.
7. Riesgo de desvío de lo exportado dentro del país comprador o re-exportación en condiciones no deseadas.
8. Compatibilidad de las exportaciones de armas con la capacidad económica y técnica del país receptor, teniendo en cuenta la conveniencia de que los Estados satisfagan sus necesidades legítimas de seguridad y defensa.

Sin embargo, pese a la existencia a un marco jurídico vinculante, los países europeos siguen aplicando dichos criterios de forma heterogénea, priorizando estrategias de comercio y de política exterior a menudo divergentes. En particular, en los últimos diez años esta ausencia de acción y visión común se ha verificado con respecto a los múltiples conflictos y situaciones de tensión existentes en Oriente Medio y Norte de África, siendo especialmente significativo el conflicto en Yemen.

² El Tratado de Comercio de armas, resultado de una labor de incidencia durante más de una década por parte de las organizaciones humanitarias globales, regula el comercio internacional de armas convencionales y entró en vigor el 24 de diciembre de 2014. El TCA ha sido ratificado por todos los Miembros de la UE (incluido el recién retirado Reino Unido). En España se ratificó en el mismo año de su firma y se publicó en el BOE, núm. 163, de 9 de julio de 2013.

Esta incoherencia se logrado manifestar de forma paulatina en España, donde el caso de las bombas con destino Ryad ha sido objeto de gran debate en los medios. Tras un primer anuncio de paralización de las exportaciones a Arabia Saudí³, en concreto de un lote de 400 bombas próximas a su fecha de caducidad, alegando las evidencias cada vez más notorias de las violaciones del derecho internacional humanitario en territorio yemení, el mismo gobierno posteriormente retractó esta toma de posición para no poner en riesgo un importante contrato de la empresa pública Navantia con el reino saudí⁴.

En este contexto, especialmente significativo ha sido el caso de las corbetas de Navantia cuya crisis ha logrado hacer públicas tensiones que normalmente no llegan a desvelarse. Tensiones que contraponen de un lado la necesidad de atraer inversiones extranjeras y mantener lazos con determinados países considerados amigos y, por el otro, el mantenimiento de la paz y el respeto de los Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitario, actualmente gravemente vulnerados en Yemen por parte de las dos facciones enfrentadas, entre la cuales una coalición liderada por la propia Arabia Saudí.

Como se ha anticipado, la cuestión no afecta solamente a España en calidad de país exportador de material de defensa y de doble uso, sino que pone de manifiesto una problemática que vincula a casi todos los países de la Unión Europea (en particular Reino Unido, Francia, España, Alemania e Italia), en calidad de países que tienen que someter las autorizaciones a la exportación de armas a evaluaciones relativas al estado de protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en los países de destino, tanto por lo establecido en la legislación europea anteriormente mencionada como por el hecho de ser Estados partes en el Tratado de Comercio de Armas.

Desafortunadamente, la situación actual pone de manifiesto la gran desigualdad en la interpretación de los ocho criterios previstos en el Código de conducta y hechos vinculantes por la Posición Común 2008/944/PESC por los Estados Miembros, los cuales están aprovechando la ausencia de un sistema de control de cumplimiento para aplicarlos de forma incoherente y/o manifiestamente ilegítima. Además, la discrecionalidad con la que actualmente los gobiernos europeos están aplicando la normativa común relativa a las autorizaciones a la exportación de material militar o de doble uso está generando una evidente carrera para mantener o ganar posiciones en un mercado tan atractivo para la industria de defensa como Oriente Medio, y para el mantenimiento de buenas relaciones comerciales con países con gran poder económico como Arabia Saudí o Emiratos Árabes Unidos.

En un contexto tan preocupante, varios han sido los intentos del Parlamento Europeo de impulsar la adopción de medidas puntuales y urgentes como un embargo de armas, tecnologías y equipos militares hacia Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Yemen y otras facciones participantes en el conflicto. De igual forma, también se ha hecho referencia a la necesidad de implementar de forma coherente el marco jurídico actualmente existente, en cuanto sería esencial para la credibilidad de la Unión como actor global basado en valores, tal como se afirma en los Tratados.

³ El Mundo, Defensa paraliza la venta de bombas a Arabia Saudí, 3 de septiembre 2018.

⁴ El Mundo, Margarita Robles se corrige y decide enviar las bombas a Arabia, 13 de septiembre de 2018.

La presente situación, por tanto, pone de relieve dos elementos fundamentales. Por un lado, el papel y el auto-reconocimiento de la UE como actor y promotor normativo internacional capaz de impulsar con éxito su visión basada en valores y derechos a una escala global, como se ha verificado en el caso del Tratado de Comercio de Armas. Por otro, manifiesta la inaplicación de un marco jurídico en sí válido y potencialmente funcional, motivado por la preponderancia de las políticas exteriores e intereses nacionales y por la falta de mecanismos de control y sanción.

Ahora bien, los cambios necesarios para revertir este modus operandi en lo que concierne a la UE no tendrían que centrarse en modificar la normativa actual, sino más bien en establecer mecanismos de control de cumplimiento, puesto que todavía son excepcionales los casos en los que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ejerce su control jurisdiccional en asuntos relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

2. **Desde el Código de Conducta a la Posición Común 2008/944/PESC. Los límites del actual marco jurídico europeo en materia de exportación de armas**

La venta de armas convencionales, según la perspectiva desde la que se mire, concierne tanto la política comercial de los países de producción como su política exterior y de defensa. Esto, por tanto, justifica la excepcional regulación que los Estados miembros de la UE han atribuido a este sector, que para alguno de ellos sigue siendo especialmente relevante tanto desde el punto de vista ocupacional e industrial, como en calidad de herramienta estratégica.

Por estas razones al comercio de armas los Estados miembros de la Unión han concordado aplicar un régimen de excepción con respecto a las libertades fundamentales establecido en los Tratados. En particular, en el art. 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone, a la letra b), que «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares». Actualmente, por tanto, la competencia en este ámbito sigue siendo de los Estados miembros.

Sin embargo, ello no ha obstaculizado la adopción desde principios de los años 90 de medidas legislativas comunes, motivadas por las graves inestabilidades regionales, la presencia de Estados en proceso de desestructuración o fallidos, actores no estatales, redes terroristas y delincuencia organizada, y dirigidas a limitar los aspectos más problemáticos relacionados con el comercio de estos dispositivos.

El primer paso dado por la UE en esta dirección fue la elaboración de un listado de criterios comunes para la exportación de armas, aprobados en los Consejos europeos de Luxemburgo y Lisboa en 1991 y 1992. Estos criterios fueron posteriormente

formalizados en el Código de Conducta, elaborado por el Grupo del Consejo Europeo “Exportación de armas convencionales” (COARM) y aprobados en 1998⁵. Se trata, como se verá más adelante, de un documento capital, en el que se ponen las bases del sistema legislativo actual y, en particular, de la necesidad de equilibrar los intereses estratégicos y comerciales de los países exportadores con la protección de los derechos fundamentales en los países de destino.

Como su denominación apunta, el Código de Conducta tenía el objetivo de orientar la toma de decisión de las autoridades nacionales a la hora de autorizar la exportación de armas, pues evidentemente no se trata de un acto jurídicamente vinculante y por tanto los Estados han podido mantener su “específica responsabilidad” con respecto a este tipo de intercambios comerciales⁶. Sin embargo, se trata de un documento políticamente vinculante entre los más avanzados desde el punto de vista formal en el momento en el que se adoptó, que explicita la conexión entre la esfera europea y la global a través de la referencia a los compromisos internacionales ya formalizados en tema de comercio de armas, como las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los embargos declarados por la Organización para la Cooperación para la Seguridad y la Cooperación en Europa, los acuerdos de no proliferación, además de los actos vinculantes del propio Derecho de la Unión Europea.

El hito marcado por la adopción del Código de Conducta encuentra su natural evolución en ocasión de su décimo aniversario, cuando el contenido del mismo pasa ser objeto de la Posición común 2008/944/PESC por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnologías y equipos militares⁷. Se trata de un acto adoptado según el que entonces era el artículo 10 del Tratado de la Unión Europea, y que atribuye carácter vinculante a los ocho criterios fijados en el Código de Conducta. La Posición, además de dichos criterios, incluye referencias al principio de transparencia (art. 4) y establece la obligación de presentar un informe anual por parte de cada Estado y otro anual relativo a la Unión Europea ante el Consejo. Es más, a partir de esta fecha los Estados tendrán que tener en cuenta no solamente el respeto de los Derechos humanos en el país de destino, sino también del Derecho internacional humanitario, que no aparecía como criterio en el precedente Código de Conducta⁸.

Este marco aparentemente bien definido cuenta, sin embargo, con una cláusula de flexibilidad que deja abierta la puerta a operaciones en evidente contradicción con el objetivo último de la Posición, cuando afirma que «si bien los Estados miembros, cuando proceda, podrán también tener en cuenta el efecto de las exportaciones

⁵ Consejo de la Unión europea, Código de Conducta de la Unión europea en materia de exportación de armas, documento 8675/2/98 Rev. 2, Bruselas, 5 de junio de 1998.

⁶ Palladino, R., «Norme sul controllo delle esportazioni di armi e diritti dell'uomo in ambito europeo.», en G. Guarino (ed.), *Il diritto internazionale alla prova del caos: alla ricerca di una logica giurídica*, Nápoles, 2016, pág. 298.

⁷ Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares, DOUE 13.12.2008, pág. 335 y ss.

⁸ Tascioni, G., *La Seguridad Humana en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Análisis del ODS16 y propuestas para la medición de la meta 16.4 sobre la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras*. Tesis doctoral, Doctorado, Universidad Carlos III de Madrid, 2018.

propuestas en sus propios intereses económicos, sociales, comerciales e industriales, estos factores no afectarán a la aplicación de los criterios anteriores»⁹.

Otra limitación, identificada por HANSEN, es la imprecisión y vaguedad terminológica de este instrumento, que no obstante, desde la perspectiva la misma autora no se trataría de un elemento decisivo, en cuanto dicha ambigüedad tiene como causa la configuración de resistencias e heterogeneidades dentro de los Estados miembros que probablemente seguiría desafiando la norma aunque en el caso de que la redacción fuera más precisa¹⁰.

De hecho, el elemento crítico principal relativo a la Posición común no se basa tanto en su contenido o alcance, sino más bien en el reparto competencial entre Estados miembros y Unión Europea en el que se enmarca. En efecto, a pesar de prever criterios comunes y normas de procedimiento suficientemente claras, la Posición común mantiene la competencia exclusiva de los Estados sobre las transferencias de tecnologías y equipamientos militares.

En consecuencia, todo el sistema relativo a la autorización o rechazo de las licencias de exportación en virtud de la aplicación de los ocho criterios mencionados no se encuentra sometido a ningún control centralizado europeo¹¹. Si además consideramos que toda la normativa PESC está excluida de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹², es evidente que resulta totalmente imposible obligar los Estados Miembros al respeto de la misma.

Lo que por tanto se ha ido produciendo con este pase desde el Código de conducta a la Posición Común 2008/944/PESC es realmente un cambio meramente formal que no mejorado por se la implementación de los criterios por parte de los Estados Miembros, que siguen en muchos casos autorizando exportaciones de armas al margen del Derecho europeo e internacional, además de lo que puedan prever sus normas internas.

En este sentido, si en el primer informe anual relativo a la aplicación del Código se afirmaba con entusiasmo que «the Code has increased mutual understanding of Member State policies on conventional arms both directly through the circulation of denial notifications and consultations, and indirectly through contributing to a culture of greater transparency and openness»¹³, en todas las resoluciones del Parlamento Europeo en respuesta los informes de implementación de la Posición Común se ha

⁹ Posición común 2008/944/PESC, art. 10.

¹⁰ Hansen, S. T., «Taking ambiguity seriously: Explaining the indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime», en *European Journal of International Relations*, vol. 22, n. 1, 2016.

¹¹ Palladino, R., «Norme sul controllo delle esportazioni...», *op. cit.*, pág. 303.

¹² El Tratado de Lisboa, en el art. 24 del TUE, mantiene la incompetencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ámbito PESC. Se prevén únicamente dos excepciones en las cuales el Tribunal de Luxemburgo podría ejercer su control jurisdiccional: el control de legitimidad de las medidas limitativas adoptadas por la UE hacia personas físicas y jurídicas (art. 275 TFUE), el control previsto en el art. 40 del TUE relativo al respeto de las atribuciones de las instituciones de la Unión en la aplicación de la PESC.

¹³ First Annual Report on the Implementation of the European Union Code of Conduct on Arms Export, octubre 1999, pág. 3.

reiterado la necesidad de un mayor respeto de la normativa europea, de una mayor transparencia y coherencia por parte de todos los Estados miembros.

Más en concreto, en la última resolución en respuesta al informe relativo al año 2017, el Parlamento critica de forma tajante «que los Estados miembros no apliquen sistemáticamente los ocho criterios y que la tecnología militar esté llegando a destinos y destinatarios finales que no cumplen los criterios establecidos en la Posición Común; reitera su petición de que se lleve a cabo una evaluación independiente del cumplimiento por parte de los Estados miembros de los ocho criterios de la Posición Común; considera que debe promoverse una mayor convergencia en la aplicación de los ocho criterios; lamenta la ausencia de disposiciones en materia de imposición de sanciones a aquellos Estados miembros que no hayan verificado previamente el respeto de los ocho criterios al expedir las licencias; insta a los Estados miembros a que mejoren la coherencia de la aplicación de la Posición Común y les aconseja que prevean disposiciones para la realización de controles independientes»¹⁴.

3. Perspectivas de reforma: ¿Es posible fortalecer la implementación de la Posición común 2008/944/PESC?

Como se ha puesto en evidencia anteriormente, el ámbito de aplicación de la Posición común coincide con un área con un gran valor estratégico de competencia exclusiva de los Estados miembros donde al día de hoy no parece exista el espacio para una reforma que mejore la implementación del derecho europeo en materia de exportación de armas, puesto que esto tendría que pasar necesariamente por una reforma de los Tratados para permitir una supervisión europea efectiva de la actuación estatal.

Asimismo no se puede obviar una consideración relativa a la falta de interés por parte de los países europeos para que se impongan normas de estricto cumplimiento cuando actualmente muchos Estados miembros resultan ser competidores en un mercado internacional cada vez más complejo para la provisión de países grandes compradores y que en muchos también violadores de derechos humanos.

En este contexto poco favorable, el Parlamento Europeo en solitario está instando a los Estados miembros y al resto de instituciones de la Unión para que se ponga en marcha un cambio con respecto al actual sistema de coordinación y control europeo de comercio de armas. En las distintas resoluciones aprobadas por Estrasburgo, en efecto, se ha hecho especial hincapié en la importancia de activar e implementar de forma homogénea los embargos de armas y tecnologías de doble uso hacia terceros países, como se ha hecho con respecto a Venezuela y como tendría que hacerse con la mayor brevedad posible con respecto a Arabia Saudí y a los otros actores involucrados en el conflicto de Yemen. Sin embargo, hasta la fecha estas llamadas del Parlamento Europeo, relativas a la legislatura terminada en la primavera de 2019, siguen sin haber obtenido respuesta alguna.

¹⁴ Parlamento Europeo, Informe sobre las exportaciones de armas: aplicación de la Posición Común 2008/944/PESC (2018/2157(INI)), pág. 10.

Entre 2015 y 2018, el Parlamento europeo optó por aprobar resoluciones relativas a la situación humanitaria en Yemen¹⁵, donde, además de otras consideraciones de orden internacional, también se incluyen propuestas de medidas inmediatas para interrumpir el flujo de armas desde los países de la Unión hacia Arabia Saudí, en aplicación de las normas de Derecho internacional humanitario, del Tratado de Comercio de Armas y obviamente de la Posición común 2008/944/PESC. Dichas consideraciones, leídas conjuntamente con las que la misma institución europea ha expresado en respuesta de los informes de implementación de la Posición común, ponen en evidencia todos los puntos críticos de los que sufre el sistema actual de control de exportación de armas en la UE. Sin embargo, todavía está por verse qué iniciativas tomarán en este ámbito el nuevo Parlamento elegido en 2019 y la nueva Comisión europea presidida por Ursula Von Der Leyen.

Lo que seguramente resulta menos probable es que se realice una reforma del marco institucional a través de la revisión de los Tratados, con el objetivo de crear una autoridad europea de supervisión de la implementación de la Posición común 2008/944/PESC. Los equilibrios políticos internos de la Unión, así como un escenario internacional inestable donde vuelve a cobrar atractivo la acción política en solitario de los Estados, hacen que esta posibilidad sea altamente improbable. Por tanto, y sin dejar de ser la perspectiva más acorde al Derecho europeo y a las normas internacionales relativas al comercio de armas, la creación de un órgano de supervisión con potestad sancionadora no tiene cabida en la UE actual ni en el corto plazo.

Sin embargo, otras iniciativas podrían ponerse en marcha sin la necesidad de modificar el esquema institucional y legal actual, por ejemplo impulsando una rendición de cuentas más puntual eficaz por parte de los Estados miembros, que siguen presentando sus informes con gran retraso y en determinados casos con una calidad de la información altamente mejorable y fomentando mayores controles relativos a los usuarios finales de las exportaciones.

En definitiva, nos encontramos ante una doble necesidad. Por un lado es urgente tomar iniciativas a nivel político y diplomático para adoptar una posición europea realmente común con respecto a la exportación de material de defensa hacia países que no se alinean con los valores de paz y promoción de los Derechos humanos de la Unión, como Arabia Saudí. Por el otro lado, aún sin modificar el entramado institucional actual, resulta fundamental modificar los procedimientos de control político relativos a la implementación de la normativa actual sobre comercio de armas para mejorar la coherencia entre las políticas de exportación de los Estados miembros de la Unión y

¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre la situación en Yemen (2015/2760(RSP)); Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2016, sobre la situación humanitaria en Yemen (2016/2515(RSP)); Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2016, sobre los ataques a hospitales y escuelas, una violación del Derecho internacional humanitario (2016/2662(RSP)); Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2017, sobre las exportaciones de armas: aplicación de la Posición Común 2008/944/PESC (2017/2029(INI)); Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2017, sobre la situación humanitaria en Yemen (2017/2727(RSP)); Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de noviembre de 2017, sobre la situación en Yemen (2017/2849(RSP)); Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de octubre de 2018, sobre la situación en Yemen (2018/2853(RSP)).

los valores sobre los que se quiere basar su acción global, a la espera de una más amplia reforma de los Tratados que confiera a la UE una efectiva capacidad de control y de jurisdicción.

4. Conclusiones

Actualmente la Unión Europea mantiene activas sanciones que limitan la exportación de armas hacia Venezuela (desde 2017), República Democrática del Congo (desde 2016), Rusia (desde 2014), República Centroafricana (desde 2013), Libia (desde 2011), Afghanistan (desde 2011), Sudan y, tras su independencia, Sudan del Sur (desde 2014 aunque ya en 2004 y 2005 se habían activado una serie de sanciones), Myanmar (desde 2008), Bielorrusia (desde 2006), Somalia (desde 2003), Zimbabwe (desde 2002), Iraq (desde 1992)¹⁶.

Pese a su extensión, este listado de países no incluye otros donde de forma sistemática se están violando derechos humanos no solamente en el contexto de conflictos armados, como en el caso de Yemen o Siria, donde se vulnera asimismo el Derecho internacional humanitario, sino también en el contexto de graves represiones de movimientos sociales como en Egipto, Turquía en varios países de América Latina. Por tanto, este listado sigue sin ser lo suficientemente completo.

Por otro lado, al margen de las sanciones mencionadas, la implementación de la normativa europea de comercio de armas sigue siendo a geografía variable, donde brillan por su ausencia criterios comunes a la hora de autorizar o denegar la exportación de material de defensa doble uso hacia terceros países.

En este contexto, España es un ejemplo más de esta falta de coherencia, primero al enviar a Arabia Saudí 400 bombas a punto de caducar para no poner en riesgo el contrato relativo a la construcción de las corbetas de Navantia, luego suspende las autorizaciones a la exportación y finalmente, en 2020, vuelve a abrir esta oportunidad, dando paso a un “estudio caso por caso”¹⁷. La acción del gobierno español, además, resulta aún más grave considerando que la normativa española aplicable en materia (la Ley 53/2007¹⁸) prohíbe claramente las autorizaciones a la exportación «cuando existan indicios racionales de que el material de defensa, el otro material o los productos y tecnologías de doble uso puedan ser empleados en acciones que perturben la paz, la estabilidad o la seguridad en un ámbito mundial o regional, puedan exacerbar tensiones o conflictos latentes, puedan ser utilizados de manera contraria al respeto debido y la dignidad inherente al ser humano, con fines de represión interna o en situaciones de violación de derechos humanos, tengan como destino países con evidencia de desvíos de materiales transferidos o puedan vulnerar los compromisos

¹⁶ EU Open Data Portal, Service for Foreign Policy Instruments, Consolidated List of Sanctions.

¹⁷ El País, España reabre con restricciones las ventas de armas a Arabia Saudí, 28 de febrero 2020.

¹⁸ Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso. BOE, núm. 312, de 29 de diciembre.

internacionales contraídos por España»¹⁹, por lo que se está incurriendo en una violación de derecho interno, europeo e internacional al mismo tiempo.

En definitiva, en el momento actual la Unión Europea, pese a representarse como una organización basada en valores y cuya acción exterior tiene como pilares la promoción de la paz y de los derechos humanos, no cuenta con los mecanismos institucionales adecuados para ser una comunidad de Derecho también por lo que respecta el comercio exterior de material de defensa. Si bien en los últimos años, especialmente tras la creación de la Agencia europea de Defensa, es evidente que estamos asistiendo a una lenta pero gradual comunitarización de asuntos estrictamente relacionados con la soberanía nacional hasta ahora excluidos de la colaboración en ámbito europeo, la aplicación de la normativa actual relativa al comercio de armas sigue siguiendo lógicas fundamentalmente nacionales.

Las posibilidades de que el marco legal e institucional pueda adaptarse a lo que el Parlamento europeo, la comunidad académica y las organizaciones en defensa de los derechos humanos siguen solicitando es, hasta la fecha, poco realista. No obstante, pasos intermedios pueden ser emprendidos para mejorar, aun sin la existencia de un órgano de supervisión centralizado y de un control jurisdiccional, la implementación de una normativa que sigue siendo entre las más avanzadas a nivel global.

Bibliografía

- BAUER, S.; BROMLEY M., «The European Union Code of Conduct on Arms Export», SIPRI Policy Paper No. 8, noviembre 2004.
- BROMLEY, M., BRZOSKA, M., «Towards a common, restrictive EU arms export policy?: the impact of the EU code of conduct on major conventional arms», en *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, n. 3 (2008), pp. 333-356.
- HANSEN, S. T., «Taking ambiguity seriously: Explaining the indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime», en *European Journal of International Relations*, vol. 22, n. 1, 2016.
- MARRERO ROCHA, I., «El Régimen De Comercio De Armas Convencionales En La Unión Europea», en *Revista De Derecho Comunitario Europeo*, 40, 2011, pp. 669-700.
- MURO MARTÍNEZ, R. «El Control Del Comercio Exterior De Material De Defensa Y De Doble Uso. El Tratado Sobre El Comercio De Armas», en *Cuadernos De Estrategia*, 169 (2014), pp. 113-56.
- PALLADINO, R., «Il controllo sulle esportazioni di armi in zone di conflitto: regole e responsabilità dell'Unione europea», en *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2016, pp.1170-1187
- PALLADINO, R., «Norme sul controllo delle esportazioni di armi e diritti dell'uomo in ambito europeo», en

¹⁹ Ley 53/2007, art. 8 a). Asimismo, en la letra c) también se establece la prohibición de autorización cuando las solicitudes vulneren las directrices acordadas en el seno de la Unión Europea, en particular los criterios del Código de Conducta, de 8 de junio de 1998.

- G. GUARINO (ed.) *Il diritto internazionale alla prova del caos: alla ricerca di una logica giuridica*, pp.291-314, Nápoles, 2015.
- TASCIONI, G., *La Seguridad Humana en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Análisis del ODS16 y propuestas para la medición de la meta 16.4 sobre la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras*. Tesis doctoral, Doctorado, Universidad Carlos III de Madrid, noviembre 2018.

LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA COMO MECANISMO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Víctor C. Pascual Planchuelo

Profesor asociado de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid

1. Consideraciones previas. 2. La acción exterior de la Unión Europea y los derechos humanos. 3. La observación electoral de la Unión Europea. 4. La importancia de las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea en la promoción de los derechos humanos. 5. Consideraciones finales

1. Consideraciones previas

La acción de la Unión Europea en el campo de la observación de elecciones comienza en el año 1991 cuando el Consejo Europeo decidió involucrarse formalmente en la promoción de los derechos humanos y a la democracia, iniciando sus actividades con la observación del referendo constitucional de 19 de agosto de 1992 en Madagascar¹. No obstante, la que se consideró la primera misión de observación electoral de la UE sobre el terreno fue el despliegue de una misión electoral “ad hoc” en la Federación Rusa en 1993². La actividad observadora de la UE continuó con las misiones de observación enviadas a las elecciones celebradas en Sudáfrica (1994), Mozambique (1994), Palestina (1996), Bosnia y Herzegovina (1996) o Indonesia (1999)³. Estas primeras acciones de observación electoral de la UE se desarrollaron en la década de los años 90 dentro de un marco institucional y legal escasamente definido. A partir de la aprobación de la **“Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE”**⁴ en el año 2000, se consiguió dar mayor coherencia y sistematicidad a la participación de la UE en los procesos electorales. Desde el año 2000, la UE ha desplegado más de 140 Misiones de

¹ BEIGBEDER, Y.: *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy*, Ed. Springer, Londres, 1994, p. 255.

² THE SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY, *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea*, Estocolmo, 2005.

³ JARILLO ALDENUÉVA, A., *Pueblos y democracia en Derecho Internacional*, UNED, Madrid, 2010.

⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE*. Bruselas, 11 de abril de 2000, COM (2000) 191 final.

Observación Electoral (MOEs)⁵ en tantas elecciones en todas las partes del mundo, con la excepción de la región que cubre la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Desde entonces, los observadores de la UE han estado presentes en elecciones trascendentales en Indonesia, Pakistán, Kenia, Palestina, Venezuela, RD Congo, Liberia, Tanzania, Myanmar, etc.⁶ Una gran diferencia con la observación electoral llevada a cabo por otras organizaciones especializadas como la OSCE o la Organización de Estados Americanos (OEA) -y que determina la base jurídica y el alcance de la observación electoral de la UE- radica en que la observación electoral de la UE no se lleva a cabo entre sus Estados miembros, sino que se desarrolla en terceros países soberanos, previa invitación.

2. La acción exterior de la Unión Europea y los derechos humanos

Originariamente, la Comunidad Económica Europea (CEE), creada en 1957, no contemplaba entre sus fines la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la historia de la construcción de la Unión Europea ha demostrado que conforme se avanzaba en la integración europea, mayores progresos se producían en el ámbito de la democracia y los derechos humanos⁷. Es con el nacimiento de la Unión Europea -que dejaba atrás la CEE- cuando los valores democráticos y los derechos humanos empiezan a incorporarse con carácter “constitucional” al proceso de integración⁸. El mayor hito normativo se produciría con la aprobación del Tratado de Maastricht (1992), que puso de manifiesto el compromiso democrático de los Estados miembros, el cual recibiría su mayor impulso con el Tratado de Ámsterdam (1997), puesto que además de reiterar el compromiso de respeto de los derechos humanos (artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea) proclamaba de forma expresa en su artículo 6.1 que:

“La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales, principios que son comunes a los Estados miembros”⁹.

Este artículo 6 venía a establecer un vínculo formal e indisoluble entre democracia y derechos humanos en la Unión Europea, que además operaría como criterio de legitimación democrática de la organización.

⁵ La web de la Acción Exterior de la UE (EEAS) relaciona todas las Misiones de Observación Electoral que ha desplegado la UE desde sus orígenes a la fecha actual: http://eeas.europa.eu/eueom/index_es.htm

⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA, *EU election observation- Achievements, challenges*, Bruselas, 2008.

⁷ MUÑOZ RODRÍGUEZ, C., *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*, Ed. Reus, Madrid, 2010.

⁸ ESCOBAR, C., “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos, La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza”, *Actas de las XIX Jornadas de la AEDPIRI*, Madrid, 2003, p. 26.

⁹ *Ibidem*, p. 27.

3. La observación electoral de la Unión Europea

Actualmente, la acción exterior de la UE tiene, entre sus objetivos, la promoción de la democracia y los derechos humanos, tal y como se establece en el artículo 21.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) -versión Lisboa 2007-:

“b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional.”

En pro de la consecución de estos objetivos, la Unión Europea tiene a su disposición diversos instrumentos para el desarrollo de su acción exterior, entre los cuales queremos destacar las misiones de observación electoral que la Organización despliega en otros países, como parte de su política comunitaria de cooperación al desarrollo o de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Estas misiones electorales son un claro ejemplo del poder normativo de la UE que, a través de estos instrumentos “blandos”, trata de conseguir que terceros Estados cumplan con los estándares internacionales sobre derechos humanos y principios democráticos.

La precitada **Comunicación de la Comisión de 11 de abril de 2000** marca el punto de inflexión de la observación electoral de la UE, al pasar de una observación electoral de corta duración y carente de una metodología estandarizada a una observación electoral de largo plazo, exhaustiva, sistemática y con un instrumento financiero estable. Esta Comunicación (junto a sus Anexos) ha servido y sigue sirviendo de fundamento jurídico y documento “guía” de todas las operaciones electorales de la UE¹⁰. Sentado lo anterior, podemos afirmar que las misiones de observación electoral de la UE tienen entre sus fines: - la creación de confianza entre la población, - evitar y disuadir la comisión de fraudes electorales o prácticas irregulares, - evaluar el proceso electoral observado, - indicar si el proceso electoral se ha ajustado a los estándares internacionales para elecciones democráticas, así como – dirigir recomendaciones a las autoridades del país para mejorar sus procesos electorales y el desarrollo de próximas citas electorales.

La propia **Declaración de Principios para la observación internacional de elecciones**, aprobada en 2005, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, por las organizaciones más relevantes del sector, destacaba el fin de esta actividad:

“La observación internacional de elecciones expresa el interés de la comunidad internacional en el logro de elecciones democráticas, como parte del desarrollo de la democracia, que comprende el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley.”

¹⁰ CASTRO- RIAL, F., JARILLO, A. y TRILLO, E., *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, p. 53.

3.1. Los criterios de observación electoral de las Misiones de la Unión Europea

La observación electoral de la UE se basa en estándares internacionales para elecciones democráticas. Estos estándares internacionales derivan de los derechos políticos y las libertades fundamentales consagrados en instrumentos jurídicos universales y regionales; en concreto, derivan de los principios universales recogidos en los distintos Tratados internacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas (como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966), de los compromisos contraídos por los miembros de la OSCE en el Documento de Copenhague de 1990, y de otros tratados regionales como la Convención Europea para la Protección y los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa (1950), el Tratado de la Unión Europea (2007) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)¹¹. En consecuencia, las misiones de observación de la UE van a evaluar si los procesos electorales celebrados en cada país se ajustan tanto a sus propias normas electorales internas como a las normas y estándares internacionales para elecciones democráticas, así como si las normas internas son conformes a las obligaciones internacionales del Estado observado.

Son varios los motivos que explican por qué los países aceptan ser evaluados y observados por misiones electorales de la Unión Europea: desde tratar de obtener una mejor imagen internacional, e incrementar así las relaciones comerciales o los privilegios arancelarios, hasta obtener los incentivos económicos y políticos que la UE concede a aquellos Estados más propensos a avanzar por la vía de la democracia y de los procesos electorales acordes a las normas internacionales. Este último supuesto forma parte de la política de la “condicionalidad” que la UE utiliza ampliamente con sus socios.

3.2. La cláusula democrática

La UE ha recurrido al ideal democrático del Consejo de Europa, contribuyendo a afirmar claramente la “proyección de los valores democráticos”¹². Así, el TUE declara que la acción exterior comunitaria debe guiarse por el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho; para ello, la UE cuenta –entre otras– con una herramienta legal de gran trascendencia para la promoción y protección de estos derechos y principios, la “cláusula democrática”. La UE incluye en sus acuerdos de cooperación con numerosos países de África, América o Asia una “cláusula democracia- derechos humanos”, que permite que, en caso de incumplimiento de estos principios y valores democráticos por el Estado extranjero, se le suspenda la ayuda económica y financiera inicialmente prevista¹³; en concreto, la cláusula ha servido de fundamento para suspender la ayuda comunitaria hasta la restauración de la democracia o la introducción de mejoras en el ámbito de los derechos humanos en algunos países (sirvan como ejemplos los casos de Togo en 1998, Zimbabue en 2002 o la República de Guinea entre 2003 y 2013, en los que se suspendió parcialmente la ayuda con el objetivo de que se celebraran nuevas elecciones acordes con los

¹¹ COMISIÓN EUROPEA, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea. Comisión Europea*, Bruselas, 3 ed., 2016.

¹² ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *op. cit.*, p. 25.

¹³ Vid. artículos 9 y 96 del Convenio de Cotonou.

estándares internacionales). Esta cláusula ha adquirido un peso y una repercusión esenciales en la política exterior de la UE, habiendo sido reconducida hacia un modelo que, aun cuando permita la imposición de sanciones (condicionalidad negativa), también intensifique la condicionalidad positiva basada en incentivos¹⁴. Tras Maastricht, el Tratado de la Unión Europea recogió esta cláusula democrática en relación con la política de cooperación al desarrollo, elevándola a la categoría de objetivo general¹⁵. En este sentido, la Unión Europea va a utilizar el binomio formado por los términos “democracia” y “Estado de Derecho” desde el principio del discurso de la condicionalidad y los inserta en la citada cláusula¹⁶. A partir del desarrollo de la política de cooperación de la UE y de la cláusula democrática, se irán definiendo los contornos de una política de condicionalidad por el cual el desarrollo de las relaciones de cooperación quedará sometido al respeto de los derechos humanos y los principios democráticos por parte de terceros países¹⁷. Esta cláusula guarda una estrecha relación operativa con las Misiones de Observación Electoral desplegadas por la UE; estas MOEs servirán como instrumentos de control para las instituciones comunitarias con el objeto de velar por el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos y, por ende, para vigilar el cumplimiento de las cláusulas “democracia y derechos humanos” en los terceros países, principalmente, del ámbito ACP (África, Caribe y Pacífico), con los que Bruselas suscribe acuerdos de cooperación que incluyen la meritada cláusula. En definitiva, la política de la “condicionalidad” constituye una pieza esencial para lograr el compromiso de los gobernantes de tales países para adecuar su comportamiento con los principios democráticos y el cumplimiento de los derechos humanos.

3.3. El desarrollo y despliegue de una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOEUE)

La UE necesita una invitación expresa y formal de las autoridades del país para observar el proceso electoral en un tercer país y contar con el tiempo necesario. El envío de una invitación a la UE para observar por parte de un Estado soberano puede tener como justificación: 1º. La vigencia del Acuerdo de Cotonou e interés del país en demostrar su compromiso democrático. 2º. El interés en mejorar relaciones con la UE o promover su integración en entidades supranacionales. 3º. El interés de las autoridades del país en obtener una validación o legitimación internacional de los resultados electorales, o 4º. El desarrollo de los beneficios comerciales que lleva aparejado el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que la UE aplica con algunos de sus socios comerciales si demuestran en el proceso electoral su compromiso con los principios democráticos y los derechos humanos.

Para garantizar un enfoque consistente de la observación electoral, la UE adopta la misma metodología en todos los países donde observa elecciones. Esta metodología

¹⁴ ÚBEDA DE TORRES, A., “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN 1138-4026, núm. 32, Madrid, enero/abril (2009), p. 85.

¹⁵ ESCOBAR, C., *op. cit.*, p. 33.

¹⁶ MUÑOZ RODRÍGUEZ, C., *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*, Ed. Reus, Madrid, 2010, p. 172.

¹⁷ MORENO FERNÁNDEZ, A., *La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la política de cooperación al desarrollo y la PESC en la actividad de la cláusula democrática*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (Univ.Complutense), nº2, Madrid, 1996, p.7.

se estableció en la **Comunicación sobre las Misiones de Apoyo y Observación Electoral de la UE de 2000** y está en línea con la **Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional**¹⁸. La metodología de la UE se centra en la observación exhaustiva de todos los aspectos y fases de un proceso electoral; se trata de una observación de largo plazo, profunda, exhaustiva, técnica y profesional. Las Misiones de la UE se caracterizan por su independencia de los Estados miembros y del Estado observado, así como por su imparcialidad y neutralidad. A pesar de la participación de diversas instituciones europeas, de las delegaciones de la UE ubicadas en el país observado y las propias autoridades del país anfitrión, las MOEUE se caracterizan por su autonomía e independencia a la hora de observar y emitir los informes y recomendaciones. El procedimiento de observación de todas las fases del proceso electoral tiene un momento trascendental en la jornada de votación. Inmediatamente después de la jornada electoral (habitualmente en un plazo máximo de dos días), la MOEUE emite una *declaración preliminar* pública en una conferencia de prensa, que tiene un enorme impacto político en el país¹⁹ para la aceptación de los resultados por todas las partes y candidatos. No obstante, la misión de largo plazo de la UE permanecerá en el país para observar la fase postelectoral, y que tiene su culminación, dos meses después de la jornada electoral, cuando la UE emite su *Informe Final*, exhaustivo y omnicompreensivo de todos los aspectos importantes del desarrollo del proceso electoral observado. El Informe Final establece unas conclusiones en las que se examina y evalúa el proceso electoral y se analiza el cumplimiento de los estándares internacionales, y asimismo incluye diversas recomendaciones dirigidas a las autoridades del Estado para la mejora de todos los diversos aspectos que lo integran.

4. La importancia de las Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea en la promoción de los derechos humanos

La UE desarrolla sus actividades de observación electoral con el fin de promocionar la democracia y la celebración de elecciones libres y auténticas en los países socios de África, América Latina y, en menor medida, Asia. El apoyo de la UE a los procesos democráticos tiene una importancia primordial para la evolución democrática de esos países; misiones de observación de la UE como las desplegadas en República Democrática del Congo en 2005, Afganistán en 2009 o Tanzania en 2015 constituyen ejemplos claros que resaltan la insustituible tarea desarrollada por Bruselas. Resulta obligatorio enfatizar el carácter irremplazable de las misiones de observación electoral de la UE para el desarrollo democrático de estos países. El compromiso político y económico de la UE con estos países resulta clave en los casos en que la institucionalización y la estabilidad son débiles. Países tan frágiles, como consecuencia de situaciones postconflicto, crisis institucionales, procesos de transición democrática, como El Salvador en 1994, Mali en 2013, y Sudáfrica en 1990, Timor Oriental (1999), Camboya (2002) o Sierra Leona (en 2002) han tenido y siguen teniendo en la UE un socio especializado en ofrecer un soporte electoral e institucional esencial para el

¹⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*, Bruselas, 3ª ed., 2016.

¹⁹ *Ibidem*.

desarrollo de sus democracias electorales, así como para dotar de estabilidad a sus delicadas estructuras políticas. La observación electoral desplegada por la UE sirve también de base para las actividades de asistencia electoral con impacto directo en los países beneficiarios, y se erige en el instrumento básico para fortalecer el compromiso político de Bruselas en el desarrollo político y democrático de estos países.

El establecimiento de una Misión de Observación Electoral por parte de la UE en otro país puede contribuir sin duda a la estabilidad institucional, a dotar de legitimidad a un gobierno salido de las urnas tras situaciones de crisis, a la vez que puede restaurar el orden constitucional y desempeñar un papel clave en la prevención de conflictos. El hecho de que un actor internacional como la UE observe unas elecciones sirve para disuadir posibles prácticas de fraude, para dotar a esas elecciones de legitimidad o para poner de manifiesto que el resultado de esas elecciones refleja el sentir mayoritario de una población, lo que finalmente obliga a que el candidato perdedor no tenga otra salida que aceptar su derrota y aceptar el juego político democrático. De igual modo, la observación electoral de la Unión Europea constituye una herramienta esencial para la promoción de los derechos humanos vinculados con los procesos electorales, especialmente, del derecho a la participación política -por cuanto promueve la participación y genera confianza sobre la limpieza del proceso electoral entre la población-, pero sin duda también de otros derechos humanos conexos y presentes en todo proceso electoral (Libertad de expresión, reunión y asociación; no discriminación; libertad de asociación; derecho a un recurso efectivo; libertad de movimientos; derecho a ser oído con garantías), habida cuenta que todos estos derechos y libertades son objeto también de la actividad observadora de la misión electoral. Asimismo, las misiones de observación electoral de la UE realizan una tarea fundamental en la promoción de los derechos de participación política –en general- de todos los ciudadanos de un país y, en particular, de determinados colectivos especialmente vulnerables y tradicionalmente marginados de la participación en los asuntos públicos, como las mujeres, las personas con discapacidad o las minorías étnicas, al observar y fomentar su participación en el proceso electoral. No obstante, una adecuada medición del grado de éxito de estas misiones de observación electoral de la UE en la promoción de los derechos humanos, evidentemente, exigiría un examen empírico y casuístico, país por país, que excede la extensión del presente artículo²⁰.

²⁰ No obstante, el autor realizó un primer intento de investigación casuística en su tesis doctoral: Vid. Pascual Planchuelo, V.C., *La observación electoral internacional de las organizaciones intergubernamentales. Su alcance en derecho internacional público y en la generación del derecho a la democracia*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2016.

5. Consideraciones finales

La Unión Europea ha consolidado los derechos humanos como un elemento imprescindible de su acción exterior²¹. Si bien la observación electoral de la UE puede merecer críticas por algunas de sus actuaciones o conclusiones en algunos procesos electorales, por aceptar observar algunas elecciones que no reunían unos mínimos estándares aceptables, por su presencia interesada en unos países y su ausencia de otros, por sus condicionantes políticos, económicos y estratégicos, la falta de contundencia o la excesiva moderación de sus informes y en la valoración de los procesos electorales; sin embargo, ello no resta credibilidad ni fiabilidad ni efectividad a su actividad de observación electoral. Contrariamente a ello, son muchos los supuestos en los que la presencia de la MOE UE ha aportado confianza en la limpieza del proceso; en los que su sola presencia ha evitado fraudes; en los que la valoración de la MOE UE ha promovido la aceptación de los resultados de las elecciones por todos los contendientes políticos; en los que la MOE UE ha mitigado tensiones, evitado conflictos y reforzado la legitimidad de las autoridades salidas de las urnas. En consonancia con ello, no podemos sino concluir que la observación electoral de la UE es una herramienta esencial para la promoción de la democracia y los derechos humanos por parte de la UE en los continentes africano, asiático y americano.

Para finalizar, debemos enfatizar que el despliegue de estas misiones profesionalizadas e independientes de la UE en numerosos países del planeta para observar sus procesos electorales está coadyuvando a una mayor generalización del derecho a la participación política y la democracia en la sociedad internacional contemporánea. Y por ello podemos concluir afirmando que no es descabellado sostener, tal como indicó **Thomas Franck**, en 1992, en su artículo *The emerging right to democratic governance*, que “*el sistema internacional está moviéndose hacia un derecho específico a la democracia*”²², y que las misiones de observación electoral de la Unión Europea son en gran parte responsables de ello.

²¹ DÍAZ BARRADO, C.M., “Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea” en MARIÑO MENÉNDEZ, F. y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J., *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 87-88.

²² FRANCK, T.: “The emerging right to democratic governance”; en *The American Journal of International Law*, vol. 86, nº 1, 1992, pp. 46-91.

LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN FAVOR DE LA PAZ EN COLOMBIA

Edgar Castro Lasso

Doctorando en derecho. UC3M. Experto Universitario en Prevención y Gestión de Conflictos Internacionales, UC3M

1. Introducción. 2. Análisis de la participación internacional en los acuerdos de paz. 3. Análisis del protagonismo que reserva o prevé el acuerdo final con las FARC-EP a actores internacionales (Unión Europea). 4. Análisis del protagonismo internacional en la implementación real del acuerdo final con las FARC-EP (Unión Europea). 5. Conclusiones.

1. Introducción

En La Habana, Cuba, se firmó el acuerdo de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). En tanto, esta no es la primera iniciativa para la búsqueda de la paz, ya que desde comienzos de la década de los ochenta se ha intentado conseguir la tan anhelada paz para la sociedad colombiana.

Son muchos los actores tanto nacionales como internacionales involucrados a lo largo de la historia.

A la fecha de hoy el acuerdo de paz en Colombia es un tema de gran importancia tanto en el ámbito nacional, regional e incluso internacional. En ese orden de ideas es interesante analizar cómo ha sido la participación internacional en los acuerdos de paz que se han desarrollado recientemente en Colombia.

En este sentido, resulta interesante analizar cómo ha sido la participación de la comunidad internacional, en especial de la Unión Europea en el acuerdo de paz tanto en la letra del mismo como en la implementación real en Colombia.

2. **Análisis de la participación internacional en los acuerdos de paz**

En teoría en un proceso negociador, la negociación siempre [...] es un proceso de interacción y comunicación entre personas que defienden unos intereses determinados que se perciben como incompatibles.

El que sean siempre personas quienes tengan que negociar, representen o no a las instituciones, concede al proceso de negociación unas características específicas, potencialmente dinámicas, en la medida que abre un extenso campo de posibilidades a la variación de actitudes respecto del adversario, al mismo proceso negociador o al tema sujeto a negociación. (Fisas,1998, p. 191).

A una negociación se llega desde diferentes aspectos que condicionan la actitud de las partes, el tiempo y la importancia de factores externos, como la participación de terceros. Para que los actores de un conflicto consideren la posibilidad de un proceso de negociación, es porque la confrontación se encuentra en un punto de maduración en el cual se configuran los siguientes requisitos (Fisas,1998, p. 191):

- Cuando los conflictos son extremadamente complejos y prolongados en el tiempo.
- Cuando los esfuerzos por controlar o administrar el conflicto bilateralmente, es decir, por las propias partes contendientes, han llegado a un callejón sin salida.
- Cuando ninguno de los oponentes está dispuesto a seguir tolerando los costos crecientes de una escalada del conflicto.
- Cuando las partes contendientes están dispuestas a romper la situación difícil escogiendo un segundo mejor objetivo, es decir, cooperando de alguna manera o SE involucrándose en alguna comunicación o contacto.

Se subraya que en la negociación de conflictos internacionales o de aquellos que afectan un país o un colectivo social, los actores que intervienen suelen ser numerosos e interactúan de diferente forma a la de una negociación relativa a asuntos de menor dimensión. La negociación de un acuerdo de paz es algo sustancialmente diferente a la resolución de un conflicto doméstico o empresarial, puesto que han de intervenir aspectos políticos y diplomáticos de gran complejidad. Existen procesos que están conducidos fundamentalmente por los gobiernos implicados, y otros en los que además de los Estados intervienen organismos internacionales, como las Naciones Unidas o la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, que prestan su asistencia o actúan como mediadores (Fisas,1998, p. 199).

Vicenc Fisas (2010) plantea que, según la naturaleza, en el tratamiento de conflictos se utilizan varias técnicas de negociación, todas ellas voluntarias, que van de la conciliación a la mediación, pasando por el arbitraje o técnicas mixtas de resolución de conflictos. Pedro Valenzuela (1998) afirma que un tercero no siempre desempeña un papel activo en un conflicto y cuando lo hace tiene a su disposición una variada gama de mecanismos de intervención. De ahí que la principal diferencia entre unos y otros es el grado de control que mantienen las partes en conflicto sobre los resultados.

En tanto, la participación de los actores internacionales no se puede catalogar como buena ni mala en sí misma, ya que la comunidad internacional es diversa y cada actor tiene sus propios intereses. La iniciativa de invitar o no a actores internacionales a hacer parte de las negociaciones proviene única y exclusivamente de las partes en conflicto (Borda y Cepeda, 2012, pp. VIII y IX).

Al hablar de comunidad internacional es oportuno distinguir los diferentes actores que la componen: 1) organismos multilaterales; 2) Estados relevantes para él o los Estados involucrados; 3) las organizaciones no gubernamentales (ONG); 4) actores no gubernamentales (Cepeda, 2012, p. 28).

De ahí que cuando se decide incluir explícita y conscientemente actores internacionales en cualquier fase de hostilidad o negociación de un conflicto, se denomina **internacionalización del conflicto**. En este sentido, son diversos los actores que pueden decidir a favor o en contra de la internacionalización. Por ejemplo, los Estados poderosos o vecinos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales son actores que pueden decidir unilateralmente su participación, convirtiéndose la internacionalización en intervención.

Un análisis en contexto, por otro lado, se encuentran aquellos actores que son invitados por las partes en conflicto a participar, estos también pueden ser Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (Borda, 2012).

Sandra Borda (2012) plantea que las partes implicadas en un conflicto persiguen dos objetivos fundamentales cuando optan por internacionalizarlo: por un lado, obtener recursos materiales para continuar la guerra o legitimidad internacional. Ello se sustenta sobre la base de que, en los Estados en vías de desarrollo, en la mayoría de los casos, su sentimiento de inseguridad suele originarse dentro del mismo territorio, razón por la cual intentan buscar apoyo material en el exterior. Esta misma lógica aplica para los grupos. Este tipo de alianza se denomina internacionalización militar, y se define como aquel tipo de internacionalización que utilizan las partes en conflicto para obtener apoyo militar o logístico con el fin de continuar la guerra y mejorar su posición militar frente a los adversarios. Por otro lado, el segundo objetivo es intentar obtener legitimidad, para lo cual los agentes internacionales son fundamentales, ya que el objetivo es conseguir respaldo político para su causa. Un Estado busca legitimidad para obtener apoyo internacional a favor de su derecho a gobernar y atacar sus amenazas y los grupos insurgentes buscan legitimidad para obtener apoyo internacional en su lucha contra lo que consideran un Estado ilegítimo y opresor. A este fenómeno se le denomina **internacionalización política**.

Otro aporte a la internacionalización de los conflictos es la planteada por Leonardo Carvajal y Rodrigo Pardo, la cual es definida como el grado de exposición de un asunto a la comunidad internacional. Es de anotar que tradicionalmente se ha entendido que la internacionalización se configura a partir del contagio o de los daños y efectos colaterales que produce un conflicto armado, es decir, cuando se trasciende las fronteras de un país con manifestaciones como violaciones a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario y crímenes del orden transnacional, narcotráfico, tráfico ilícito de armas y de personas, entre otros. No obstante, no se estaría hablando de internacionalización, ya que se requiere que los actores involucrados desarrollen algún tipo de acciones frente a los efectos de dicho fenómeno (Observatorio de Política Exterior Colombiana –OPEC-, 2008, pp. 1-2).

Al tenor del desarrollo de este artículo se tomará como base la conceptualización sobre internacionalización propuesta por Sandra Borda (2012), la cual refiere a la decisión de un actor de incluir actores del orden internacional y para el caso que nos ocupa, en la fase de negociación e implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y los grupos al margen de la ley.

3. Análisis del protagonismo que reserva o prevé el acuerdo final con las FARC-EP a actores internacionales (Unión Europea)

Colombia se ha caracterizado por tener grupos armados al margen de la ley más prolongada de América Latina, así como por tener los procesos de paz más extensos en la región. Desde la década de los ochenta se han ido produciendo múltiples esfuerzos de construcción de paz, tanto de parte de los actores en conflicto como de la sociedad colombiana.

Históricamente, el conflicto armado interno colombiano permaneció relativamente aislado del contexto internacional. Esta tendencia se mantuvo sin mayores modificaciones hasta que se inició el proceso de paz en el gobierno de Andrés Pastrana, etapa en la que se internacionalizó el conflicto. A pesar de que la internacionalización no fue una constante en el conflicto armado interno colombiano, desde la década de los sesenta hasta finales de los noventa, es pertinente anotar que a partir de ese entonces se ha convertido en algo común (Borda, 2012).

El actual acuerdo paz final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se convierte en un hito para la historia de la guerra y paz bajo el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, este transformó el contexto político al concretar un nuevo proceso de paz con las FARC-EP. Desde su inició, se pactó que las negociaciones se llevarían a cabo fuera del territorio colombiano; Oslo facilitaría su territorio en una primera fase y La Habana, en una segunda. Asimismo, se definieron dos países acompañantes: Venezuela y Chile, y dos países garantes: Noruega y Cuba (Barreto, 2014, p. 235).

En tanto, la distinción entre países acompañantes y garantes está estrechamente relacionada con las funciones que tienen encomendadas dentro de los diálogos de paz. Así, con los garantes, se busca imprimirle credibilidad al proceso y garantizar confianza entre las partes y asegurar que se cumpla lo acordado. El acompañante, por su cuenta, cumple una función más limitada. Es un observador y testigo de la palabra (Barreto, 2014, p. 236).

Se subraya, aun cuando se ha planteado una intervención internacional en el proceso de paz colombiano, es de anotar que diversos actores internacionales han optado por mantenerse al margen de la confrontación que tiene lugar en Colombia.

Se destaca que, en el marco de las actuales negociaciones, entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP han decidido limitar sustancialmente el papel de actores internacionales y definir en términos precisos las funciones de quienes hacen parte de los diálogos (Cuba, Venezuela, Chile y Noruega). Ninguno de estos actores desempeña un papel en calidad de mediador ni de alto perfil y se evidencia la ausencia

de las organizaciones internacionales. Actores de alto perfil como Brasil y Estados Unidos han quedado fuera de la mesa de negociación. En cuanto a Brasil, llama la atención que aun cuando se ha consolidado su posicionamiento de liderazgo regional, el Gobierno colombiano no ha tenido muy clara su posición frente al conflicto y frente a los roces de Colombia con Venezuela. Por otro lado, Estados Unidos ha manifestado su apoyo al proceso de paz, empero su participación no es comparable con el papel que desempeñó en el proceso de paz del presidente Andrés Pastrana (Borda, 2013).

La ausencia de organizaciones como las Naciones Unidas fue notoria. En tanto, ad portas de la firma de los acuerdos negociados en La Habana, a comienzos de 2016, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la creación de una misión que constituirá el componente internacional tripartito de verificación del alto al fuego definitivo acordado entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP (El Espectador, 2016).

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) proveerá observadores para la misión política especial que se establecerá en Colombia (ONU,

2016), los otros dos integrantes de este mecanismo tripartito de verificación son el Gobierno Nacional y las FARC. La misión contará con un mandato inicial de doce meses, aunque prorrogable, de ser requerido por las partes.

El proceso de paz en Colombia, aunque se encuentra bastante adelantado, no ha finalizado y por el contrario ha tenido que afrontar momentos difíciles que han cuestionado su continuidad y la consecución de la tan anhelada paz a través de acuerdos que se materialicen en escenarios claros de posconflicto. En el ámbito del conflicto y la violencia, la resiliencia permite reconocer la capacidad que tienen las comunidades para superar las dificultades a las cuales han sido sometidas ya sea por grupos al margen de la ley o por acciones gubernamentales

Hoy por hoy, después de abordar actual acuerdo de paz y la intervención internacional en estos, se evidencia que los diferentes actores internacionales han desarrollado un papel trascendental en la búsqueda de la paz

El actual acuerdo paz final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en la letra de este, se evidencia la intervención de los actores internacional, en especial de la Unión Europea así:

1. En la suscripción del acuerdo de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas y garantías de seguridad, en presencia... del Representante Especial de la Unión Europea.
2. La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con el Gobierno Nacional, a petición de la unidad de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, solicitará a la Unión Europea el envío de una misión temporal de acompañamiento para fortalecer las capacidades de lucha contra el crimen organizado de la Unidad y asegurar la adopción de las mejores prácticas internacionales, sin perjuicio de la cooperación internacional adicional que pueda requerir la Unidad a través de la Fiscalía General de la Nación.

3. En la implementación de los acuerdos... el Gobierno Nacional y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) estimularán la recepción de fondos procedentes de la cooperación internacional (Unión Europea).
4. Las FARC-EP y el Gobierno Nacional han acordado que se solicitará el acompañamiento internacional de los siguientes países y entidades internacionales, a la implementación de los acuerdos, en cada uno de los puntos del acuerdo general para el fin del conflicto:
 - Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral: Unión Europea.
 - Reincorporación: Unión Europea.
 - Unidad especial de investigación: Unión Europea.

4. **Análisis del protagonismo internacional en la implementación real del acuerdo final con las FARC-EP (Unión Europea)**

La Comisión Europea implementa globalmente programas de cooperación, por una parte, a nivel bilateral definidos en Multianual Indicative Plans (MIPs) en acuerdo con los países socios con quienes coopera, pero también a través de programas que tienen un alcance global y son complementarios, y la cooperación prestada a través de organismos multilaterales y regionales, como es el caso de la cooperación con Colombia y la Comunidad Andina.

Es así, como desde hace más de veinte años, la cooperación de la Unión Europea hacia Colombia se ha enfocado el esfuerzo por impulsar un desarrollo económico y social más integrador, reducir la pobreza y la inequidad, incrementar el acceso a los servicios sociales, aumentar la cohesión social, abordar la gobernanza y fortalecer las instituciones. La existencia de un conflicto armado interno prolongado y arraigado ha requerido además apoyar los esfuerzos de Colombia para mitigar las consecuencias del acceso restringido a partes del territorio, así como reducir las brechas de desarrollo entre las regiones, y entre estas y las zonas urbanas.

La Unión Europea se ha comprometido, junto con las Naciones Unidas, apoyar el acuerdo final con las FARC-EP, a través de medios políticos y diplomáticos, pero respaldando también a los defensores de los derechos humanos e invirtiendo en la reforma rural, la reinserción de los antiguos guerrilleros en la vida civil, la prevención de la delincuencia y la justicia.

Como Unión Europea, “el deber de colaborar frente al acuerdo final con las FARC-EP” señaló el comisario europeo de Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis, Christos Stylianides, en un discurso pronunciado ante los diputados al Parlamento Europeo.

Para la construcción de la paz en Colombia, la UE ha tomado medidas políticas y diplomáticas. “Por ejemplo, primero se suspendió y después eliminó a las FARC-EP de la lista de organizaciones terroristas. Se trata de una decisión fundamental: mostrar a

los excombatientes que, de hecho, es posible volver a empezar, si entregan sus armas y optan por la política democrática".

En concordancia la UE siempre ha apoyado el proceso de paz, Eamon Gilmore, enviado especial para el proceso de paz en Colombia de la alta representante de la UE, Federica Mogherini, ha mantenido a lo largo de todo el proceso estrechos contactos con el Gobierno colombiano y las FARC-EP, así como con los dirigentes de la oposición, la sociedad civil y nuestros socios en las Naciones Unidas.

Dentro de los instrumentos de cooperación que utilizan la UE actualmente de forma complementaria para fomentar el desarrollo territorial sostenible y contribuir al alcance de una paz duradera:

1. **Cooperación bilateral:** del programa bilateral 2007-2013 siguen implementándose tal y como el apoyo institucional al sistema penal colombiano (8.9 M EUR), el fortalecimiento de la capacidad institucional para incrementar la integridad y la transparencia (9.02 M EUR), el apoyo presupuestario a la política de desarrollo rural (37.7 M EUR) y a la política nacional de competitividad y productividad del sector Lácteo (20.4 M EUR). El programa de apoyo al fortalecimiento de la acción contra minas en Colombia (7.2 M EUR) terminó a finales de 2016. En el marco de la cooperación bilateral 2014-2017 que busca consolidar los resultados alcanzados por el apoyo técnico y financiero europeo hasta hoy, 67 millones de euros están actualmente empleados para fomentar por ejemplo el desarrollo local sostenible (20.8 M EUR), apoyar la estrategia de competitividad regional (31.8 M EUR) y fortalecer las capacidades locales para la construcción de desarrollo y paz en Colombia (FORPAZ – 11 M EUR).

2. **Instrumentos temáticos:** que apoyan el empoderamiento y fortalecimiento de la sociedad civil colombiana (más de 6 M EUR anuales) y de las autoridades locales (1.5 M EUR anualmente), la promoción y defensa de los derechos humanos y de la democracia (1 M EUR anual), y la promoción de los bienes públicos globales (procesos de convocatorias competitivas globales)

3. **Apoyo a la Estrategia de Respuesta Rápida del Gobierno:** en el contexto del posconflicto mediante el Instrumento para la Estabilidad y Paz (IcSP) (más de 27 M EUR para el periodo 2015-2017)

4. **El fondo fiduciario europeo para la Paz en Colombia:** este fondo, aprobado en diciembre de 2016, reúne contribuciones de 14 Estados Miembros de la Unión Europea totalizando más de 95 M EUR para apoyar la estrategia colombiana para el postconflicto, sobre todo en el ámbito del desarrollo rural integral con enfoque territorial.

5. **Programas regionales y globales:** Colombia se beneficia de los programas de cooperación regional que abarcan a los 18 países de la región de América Latina en materia de seguridad y drogas, gobernanza y equidad social, sostenibilidad ambiental y cambio climático y programas globales enfocados al fomento de intercambios y cooperación entre universidades, profesores, estudiantes, institutos de investigación e investigadores europeos, colombianos y de otras regiones.

6. **Ayuda humanitaria:** más de 10 M EUR anuales están destinados a reducir los sufrimientos humanos y apoyar el número muy elevado de personas desplazadas en todo el país.

5. Conclusión

Dentro de los procesos de paz en Colombia y la intervención internacional en estos, se evidencia que los diferentes actores internacionales no han desarrollado un papel trascendental en la búsqueda de la paz negociada.

Cuando se internacionaliza un conflicto, como el caso del conflicto armado interno entre el gobierno y las FARC-EP la intervención internacional en dicho proceso, se puede plantear que, a diferencia de otros gobiernos, actualmente ha sido prudente y que en los inicios del proceso de paz fue bastante notoria la falta de presencia de organizaciones internacionales.

Sin embargo, a la firma del acuerdo final entre el gobierno de Juan Manuel Santos Caldero y las FARC-EP, se hizo más evidente la participación de diferentes actores internacionales, en especial de la Unión Europea.

Bibliografía

- BARRETO, M. *Los procesos de paz en Colombia y el rol de la comunidad internacional: ¿crónica de un nacimiento anunciado?* Revista RAI, Bogotá, 2014.
- BIBLIOTECA DEL PROCESO DE PAZ CON LAS FARC-EP. Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Imprenta Nacional, Bogotá, vol.1, 2018.
- BORDA, S. Y CEPEDA, F. *Proceso de paz en Colombia*. ECOE, Bogotá, 2012.
- BORDA, S. *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Ediciones Uniandes, Bogotá, 2012.
- BORDA, S. *Escenarios posible frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales*, 2013.
- Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10153.pdf>
- CEPEDA, F. *La comunidad internacional y el proceso de paz*. En: S. Borda y F. Cepeda, *Proceso de paz en Colombia*. ECOE, Bogotá, 2012.
- FISAS, V. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria/Unesco, París, 1998.

- FISAS, V. (2010). *El proceso de paz en Colombia*. Cuadernos de Construcción de Pau, 2010.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA (OPEC) (2008). *La internacionalización del conflicto colombiano*. Comentario No. 10. Universidad del Rosario, Bogotá, 2008.
- PARDO, RODRIGO Y LEONARDO CARVAJAL. “*Relaciones Internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz*”, en Londoño, Patti y Leonardo Carvajal (comps.), *Violencia, paz, política exterior en Colombia*, Colección Pretextos, n.º 25, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- VALENZUELA, P. *Intermediación y resolución de conflictos violentos*. *Papel Político*, 8, 1987.

Páginas web

- <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/un-nuevo-acuerdo-de-paz-articulo-665329>.
- https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/1077/cooperacion-de-la-union-europea-en-colombia_es

LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA ANTE LOS DESAFÍOS OIGINADOS POR EL TRANSNACIONALISMO Y LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Bianca Leticia de Oliveira Tosta

Abogada, especialista en inmigración, Máster en Derecho Internacional por la Universidad de Lisboa

1. Introducción. 2. Políticas Antiterroristas 3. Políticas de Control de Flujos Migratorios 4. Conclusiones

1. Introducción

Las políticas relacionadas a la seguridad pública, sobre todo en materia de terrorismo y de control de flujos migratorios, que son considerados algunos de los desafíos más complejos originados por el transnacionalismo, exigen una actuación de la Unión Europea condicionada a la compatibilización con sus valores y objetivos, entre los cuales se enfatizará la protección de los derechos fundamentales.

En ese contexto, será analizada la articulación y efectividad de la actuación de la Unión Europea en esa materia, lo que será analizado bajo la óptica de las restricciones provocadas en el ámbito de los derechos mencionados.

Para ello, serán abordados los dominios que corresponden al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) de la Unión Europea, entre los cuales se analizarán: la protección de los derechos fundamentales (artículo 67 TFUE), la lucha contra el terrorismo (artículo 75 TFUE) y el control de los flujos migratorios¹ (artículos 77 a 79 del TFUE)².

¹ También se incluyen en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia otros dominios como: cooperación en asuntos civiles, cooperación en asuntos penales y cooperación policial, los cuales, a pesar de la relevancia, no serán estudiados, debido al objeto de delimitación del trabajo.

² Para un análisis más extenso sobre la dimensión interna del ELSJ y sobre su evolución y el problema relacionado con la protección de los derechos fundamentales Cfr. MARTINS, Ana

En la dimensión interna del ELSJ, aunque haya una tendencia de restricción de derechos individuales, que tiene origen en las amenazas a la seguridad, ha sido reconocida la importancia de la protección de los derechos fundamentales en esa materia, los cuales pasaran a ser aplicados como parámetro para la validez de los actos de la UE.

En ese contexto, han sido realizadas investigaciones jurisprudenciales en las cuales fue identificada la incidencia de conflictos normativos, que oponen el derecho a la seguridad pública y derechos fundamentales. En la resolución de dichos conflictos, la jurisprudencia comunitaria ha presentado una tendencia de prevalencia de los derechos fundamentales, lo que, aunque presuma la coherencia con las políticas aplicadas por la UE, no elimina la divergencia de interpretaciones entre los Tribunales, lo que exige apertura y refuerzo del dialogo y de la cooperación entre ellos.

Así, es posible considerar que, a pesar de la relevancia de esta interpretación, la protección judicial de los derechos fundamentales en esa área no ha sido suficiente³, lo que resulta en la necesidad de una estrategia que no se restrinja solo al plan interno, sino también que tenga dimensiones externas.

Sin embargo, para que la acción externa de la UE en esa materia sea efectiva, es necesaria coherencia entre los instrumentos internos y externos, mayor articulación entre la UE y sus Estados miembros en la ejecución de sus políticas, así como mejor cooperación interinstitucional y coordinación de los distintos organismos e instituciones de la UE, para que así sea posible crear condiciones para la estabilidad, el respeto de los derechos fundamentales, la democracia y la buena gobernanza.⁴

En este sentido, es posible afirmar que la dimensión externa no solo complementa la dimensión interna, sino que es decisiva para su éxito, una vez que sin ella las normas y estándares comunes a todos los Estados miembros, así como la cooperación y la solidaridad dentro de la UE, serían insuficientes para responder a todas las amenazas en el escenario internacional, sobre todo en lo que se refiere al terrorismo y al control de flujos migratorios, teniendo en cuenta el carácter transnacional de estos.⁵

Maria Guerra. *A proteção jurisdicional dos direitos fundamentais no espaço de liberdade, segurança e de justiça*, en *O Tratado de Lisboa*, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 521- 550.

³ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Op.Cit.*, p. 543-544.

⁴ PLACES, Ségolène Barbou des. *L'asile, un exemple de cohérence entre les volets interne et externe de L'ELSJ?*, en *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*. Bruxelles: Ed. Bruylant, 2013, pp. 353- 375, p. 370.

⁵ [MIRANDA, Liliana](#). *A ação externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE. Relações Internacionais*, en *Revista Relações Internacionais*, n.º 40, 2013, pp. 97-109.

2. POLÍTICAS ANTITERRORISTAS

El terrorismo es uno de los principales desafíos que enfrenta la UE⁶, que articula políticas y estrategias preventivas y represivas, internas y externas, para combatirlo.

Sucede que, en el ámbito del refuerzo de las medidas para combatir el terrorismo en la UE, ha habido una tendencia de ideologías de seguridad que resultan en la aceptación de marcos restrictivos de las libertades y derechos fundamentales⁷. Por lo tanto, es necesario considerar en qué medida las restricciones promovidas con fundamento en la defensa de la seguridad pública están dentro de los límites establecidos, así como si tienen coherencia con las otras políticas adoptadas por la UE, especialmente en el área de los derechos fundamentales.

En este contexto, se dará relevancia al tema de las *smart sanctions*, también conocidas como sanciones inteligentes o selectivas⁸, adoptadas con el objetivo de combatir el terrorismo internacional, a través de medidas para restringir los derechos individuales, entre las cuales se destacan: la congelación de bienes, integración de los nombres de sospechosos en listas consolidadas y limitaciones a la libertad individual.

Sin embargo, aunque las sanciones sean más delimitadas y restrinjan los derechos fundamentales en proporciones específicas e individualizadas, más pequeñas que las originadas por sanciones coercitivas comunes, existen divergencias en su aplicación, que pueden dar lugar a violaciones de derechos fundamentales.

En ese sentido, es necesario aclarar que dichas medidas son aplicadas mediante la articulación de mecanismos internacionales y regionales, ya que son aprobadas por el

⁶ Este fenómeno ganó relevancia a nivel internacional después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, lo que implicó el reconocimiento de su carácter transnacional, ya que los efectos han ultrapasado fronteras definidas y causaron consecuencias de impacto global. Sobre la implicación de este fenómeno para justificar violaciones de los derechos fundamentales, bajo el pretexto de "proteger" la seguridad pública Cfr. MAYER, Dayse de Vasconcelos. *Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 e sua projecção sobre os direitos fundamentais: a prevalência do valor segurança sobre o valor liberdade ou um retrocesso em matéria de direitos fundamentais?* en *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLIII, n.º 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

⁷ LOURENÇO, Nelson, *Sentimento de Insegurança e Estado de Direito: O Espectro Axial da Relação Liberdade e Segurança*, en *Segurança e Defesa*, Loures, n.º 17, 2011, pp. 70-83, p. 79. Para análisis sobre el conflicto entre el derecho a la seguridad y derechos individuales, como el derecho a la libertad, y los desafíos planteados en este contexto Cfr. PITARMA, Ana Cristina Afonso. *O impacto das medidas de combate ao terrorismo na vida privada do cidadão, em especial, o conflito entre liberdade e segurança* (tese de mestrado). Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2017, pp. 57- 64.

⁸ Las sanciones inteligentes, en la dimensión interna, integran las medidas que pueden adoptarse en el ámbito de aplicación de la ELSJ y, en la dimensión externa, integran las medidas que pueden adoptarse en el ámbito de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En el contexto de la aplicación de estas medidas por la UE, se indica una alta tasa de éxito, la cual, sin embargo, estas informaciones no son fiables, una vez que provienen de listados inadecuados, que se fundamentan en declaraciones sobre motivos vagos y generales y evidencias insuficientes, originadas por las omisiones que existen a nivel de la ONU con respecto a los procedimientos de determinación y aplicación de las sanciones.

Consejo de Seguridad de la ONU, a través de resoluciones⁹, y llevadas a cabo por los Estados y sus mecanismos correspondientes, que están vinculados a las normas internacionales, razón por cual están obligados aplicarlas.¹⁰

No obstante, existen divergencias en lo que se refiere a los parámetros para la vinculación de los Estados en la aplicación de las sanciones inteligentes, que surgen del conflicto entre la aplicación de dichas sanciones y la protección de los derechos fundamentales, lo que implica analizar si estos pueden reconocerse como límites a la obligación de los Estados de hacer cumplir esas sanciones.¹¹

En este sentido, dado que la UE está vinculada a diferentes niveles y textos normativos que muchas veces se oponen, es necesario analizar cómo debe resolverse un posible conflicto normativo, que comprende, por un lado, el deber de los Estados Miembros de cumplir con las obligaciones internacionales y ejecutar los actos del Consejo de Seguridad, que funciona como una autoridad administrativa en un sistema transnacional y descentralizado de aplicación de sanciones inteligentes, y, por otro lado, la obligación de garantizar la protección de los derechos fundamentales.

Para ello, es necesario considerar las divergencias que se instalan en este contexto, que tienen origen en la ausencia de un modelo específico para la aplicación de sanciones y de un mecanismo jurisdiccional, a nivel de la ONU, para la evaluación de los recursos presentados contra dichas medidas, lo que resulta en la descentralización y en una amplia libertad en la actuación de los mecanismos.

Sin embargo, es necesario considerar que la actuación del Consejo de Seguridad en la aplicación de estas sanciones no puede ser inadmisiblemente de control, lo que justifica

⁹ V. Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU n.º s: 1.267, 1.333, 1.371, 1.373, 1.452, 1.624, 1.730, 1.822, 1.904, 1.989 e 2.083, disponibles en: <https://heccint.wordpress.com/legislacao-internacional/resolucoes-do-conselho-de-seguranca-da-onu/>. Acceso en 03.08.2018.

¹⁰ La atribución de competencia al Consejo de Seguridad para la imposición de estas medidas se deriva del artículo 24, párrafo 2, capítulo VII, de la Carta de las Naciones Unidas, así como del artículo 41, que establecen, respectivamente, que el Consejo puede adoptar medidas coercitivas con el objetivo de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales y que decidirá sobre las medidas que tomará para implementar estas decisiones. La obligación de los Estados de cumplir con estas medidas se derivan del Artículo 25 de la Carta, así como del artículo 103, que, respectivamente, establecen que los Estados deben ejecutar decisiones y que, en caso de conflicto, las obligaciones contenidas en la Carta deben prevalecer sobre otros documentos internacionales.

¹¹ Al implementar sanciones inteligentes, la UE está obligada a cumplir con el derecho internacional, lo que incluye el cumplimiento a las normas de derechos humanos, así como con el derecho comunitario y los derechos fundamentales consagrados en este, más específicamente por la CDFUE y de la CEDH. En ese sentido: TELES, Patrícia Galvão. *As relações entre a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica europeia/comunitária: o caso das sanções/ medidas restritivas*, in *Estudos em homenagem a Miguel Galvão Teles*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 863-875, pp. 868-869. Por lo tanto, la aplicación de sanciones es objeto de problemas con respecto a la articulación de las organizaciones regionales e internacionales en la lucha contra el terrorismo, así como en la protección de los derechos fundamentales y presenta divergencias, resultantes de la descentralización de la aplicación de sanciones y de la falta de un organismo jurisdiccional dentro de las Naciones Unidas para evaluar la aplicación de esos, así como para juzgar los recursos presentados contra las sanciones aplicadas.

la posibilidad de un control judicial indirecto, incidental, por las partes interesadas ante los Tribunales de los Estados.

En este contexto, se discute la autonomía de la UE y los límites de atribución de competencia en esta materia, así como la forma en que debe llevarse a cabo el control mencionado anteriormente, lo que implica analizar cuáles son los criterios que deberán ser adoptados para determinar la resolución de los conflictos existentes, y cómo eso debe ser articulado a nivel europeo, lo que requiere análisis de la articulación multinivel entre los sistemas normativos, jurisdiccionales e institucionales.

En ese sentido es necesario tener en cuenta que la autonomía del juez de la UE no incluye una revisión judicial completa, es decir, el juez no tiene el poder de supervisar la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad, sino solo de evaluar la legalidad del acto comunitario que aplica estas sanciones. Por lo tanto, el objeto de inspección es el acto comunitario que aplica la norma internacional, que debe ser analizado bajo la perspectiva de la adecuación formal y material, de la coherencia interna y de la proporcionalidad, así como a la luz de las normas superiores del derecho internacional, incluso las de *jus cogens*.¹²

Esta interpretación fue reforzada por la jurisprudencia del TJUE, que, realizó un control incidental indirecto de las decisiones del Consejo de Seguridad en el ámbito de las sanciones inteligentes, con el objetivo de garantizar la protección de los derechos fundamentales en el nivel comunitario, lo que ayudó a conciliar el conflicto entre libertad y seguridad.¹³

En este contexto es relevante el caso Kadi¹⁴, que representó un hito para el constitucionalismo europeo y para la acción exterior de la UE, así como para el

¹² MOURÃO, Rodrigo. *As medidas restritivas aplicadas pela União Europeia no combate ao terrorismo*, en *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, año 1, n.º 4, Lisboa, 2015, pp. 1.492- 1.591, p. 1.564.

¹³ PIÇARRA, Nuno. *Terrorismo e Direitos Fundamentais: As smart sanctions na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e no Tratado de Lisboa*, en *Estudos em homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, volume III, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 740.

¹⁴ Kadi, residente en Arabia Saudita, y Al Barakaat International Foundation, con sede en Suecia, tuvieron sus nombres incluidos en las listas consolidadas, por lo que impugnaron ante el Tribunal General la legalidad de los actos aplicables, bajo la alegación de violación del derecho a la defensa, del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a la propiedad. En primero momento el Juez del Tribunal General se declaró competente para "fiscalizar de forma incidental la legalidad de las resoluciones determinadas por el Consejo de Seguridad, a la luz del *Jus cogens*, entendido como un orden público internacional que se impone a todos los sujetos del Derecho internacional incluyendo las instancias de las Naciones Unidas, que no es posible derogar". Sin embargo, consideró que en el caso concreto dichas normas no habían sido violadas, una vez que las sanciones no tenían carácter penal, lo que dispensaría la escucha de los acusados, es decir que el derecho a la tutela judicial efectiva no había sido violado, por lo que no defirió los recursos, alegando que "las decisiones contenidas en la resolución del Consejo de Seguridad deben prevalecer sobre cualquier otra obligación del derecho interno o del Derecho internacional de base convencional, incluido el CEDH." Vid. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea, Yassin Abdullah Kadi v. Consejo de la Unión Europea y otros, asunto T-315/01, de 21 de septiembre de 2005. Sin embargo, de manera divergente del Tribunal General, el Tribunal de Justicia de la UE dio razón a los demandantes y decretó la anulación de la sentencia anterior, considerando que el juez de la UE era incompetente para

Derecho Internacional Público, ya que, en la interpretación de esta jurisprudencia, el TJUE se negó a aplicar una sanción determinada por el Consejo de Seguridad de la ONU en el marco de las sanciones inteligentes, por considerar que la aplicación violaría derechos fundamentales.

Así, la UE, a través del control indirecto, del poder diplomático y de la articulación interna y externa en el campo de los derechos fundamentales, ejerció presión para garantizar la inserción de mecanismos de garantía y transparencia en la aplicación de las sanciones, lo que influyó en el proceso evolución normativa de las resoluciones del Consejo de Seguridad, que dio como resultado un movimiento para la protección de los derechos humanos, a partir del cual se ampliaron las garantías procesales y de defensa y se establecieron límites humanitarios para las restricciones aplicadas, lo que reforzó la acción exterior de la UE en ese asunto.¹⁵

Sin embargo, aunque la UE haya desempeñado un papel relevante en el proceso de afirmación de los derechos fundamentales de los destinatarios de los sistemas de sanciones, su desempeño no fue suficiente para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales en este contexto, teniendo en cuenta los desafíos que plantea el terrorismo globalizado, así como las divergencias y omisiones en el sistema de seguridad de la ONU, lo que implica la necesidad de cooperación entre los mecanismos de la UE y los mecanismos internacionales y nacionales en esta materia, a fin de mantener la coherencia entre las políticas y acciones de estos.

Además, se debe promover la coherencia tanto en las relaciones externas como en las relaciones internas, entre los mecanismos de la UE, especialmente en el ámbito jurisdiccional, ya que, como fue posible concluir del análisis del caso *Kadi*, la divergencia en la jurisprudencia puede resultar en perjuicios para la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Por fin, es necesario promover medidas que permitan conciliar los intereses de la UE y los intereses individuales de sus ciudadanos, proporcionando a ellos acceso a

supervisar la legalidad de las resoluciones, teniendo competencia sólo para supervisar la legalidad del acto comunitario que las aplica. Así, consideró que había tenido lugar la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, una vez que el sospechoso no había podido defenderse satisfactoriamente ante la jurisdicción europea de las pruebas presentadas contra él por la falta de información sobre ellas mismas. Además, consideró que "las obligaciones impuestas por un acuerdo internacional no pueden violar los principios constitucionales del Tratado CE, entre los que figura el principio según el cual todos los actos comunitarios deben respetar los derechos fundamentales, constituyendo este respeto un requisito de su legalidad", por lo que asumió un control indirecto o incidental de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. V. Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, Yassin Abdullah Kadi v. Consejo de la Unión Europea y otros, asunto T 85/09, de 30 de septiembre de 2010. Así, el caso Kadi representó un marco para el Derecho Internacional Público en el ámbito de la aplicación de las sanciones inteligentes y de la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, aborda críticas que cuestionan si es posible hablar de una fragmentación de estas órdenes o si es posible algún diálogo y cooperación entre ellas para reforzar la eficacia de la protección de los derechos fundamentales.

¹⁵ En ese sentido: L. M. HINOJOSA MARTÍNEZ; C. PÉREZ BERNÁNDEZ, *El derecho a la tutela judicial efectiva en el Derecho Europeo y las sanciones contra Al Qaeda*, en Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo: en homenaje al profesor Manuel Pérez González. Vol 2. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012. pp. 1569-1603, pp. 1580-1581.

medidas procesales suficientes para la protección, así como como garantía de proporcionalidad de estas medidas, para que se pueda llegar a la conciliación entre la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos fundamentales.

3. POLÍTICAS DE CONTROL DE FLUJOS MIGRATORIOS

Las políticas de control de flujos migratorios, así como las políticas antiterroristas, hacen parte de la lista de prioridades de la UE y, respectivamente, del Parlamento Europeo, que, debido a las necesidades y desafíos presentados en este contexto, realizó un estudio que analiza el escenario migratorio desde la perspectiva de protección de los derechos humanos, cuyo enfoque aborda desde el momento en que el individuo abandona el país de origen hasta el momento en que llega al país de destino.¹⁶

El documento señala la relevancia de las violaciones presentadas, que, entre otros factores, están relacionadas con una tendencia presentada por los Estados Miembros de cierre de fronteras¹⁷, lo que plantea dudas sobre la coherencia entre las políticas implementadas en esta área y las políticas, exteriores e internas, de protección de los derechos fundamentales.

En respuesta a este problema, en el ámbito interno, los organismos europeos han desarrollado políticas para reforzar la protección de los derechos fundamentales y garantizar la credibilidad de este dominio a nivel comunitario, lo que se ha producido mediante diversas medidas, entre las cuales está la aplicación de sanciones¹⁸ a los Estados que violan estos derechos en la implementación de políticas migratorias.¹⁹

¹⁶ EUROPEAN PARLIAMENT. *Directorate General for External Policies, Migrants en Mediterranean: protecting human rights*, de 29 de outubro de 2015. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU\(2015\)535005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU(2015)535005_EN.pdf). Acceso en 03.08.2019.

¹⁷ GIL, Ana Rita. *A crise migratória de 2015 e os direitos humanos das pessoas carecidas de proteção internacional: o direito europeu posto à prova*, en *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 955-983, p. 958.

¹⁸ En ese contexto es relevante el tema de la aplicación del artículo 7 del TUE, accionado recientemente contra la Polonia y Hungría, en razón de las políticas inmigratorias aplicadas por estos países, las cuales han violado los valores fundamentales de la UE, entre los cuales se destaca la protección de los derechos humanos. Sobre el tema, Cfr.: TOSTA, Bianca L.O. *A Resposta da União Europeia às Ameaças à Democracia no Interior das suas Fronteiras: Uma Breve Análise da Aplicação do Artigo 7 do TUE*, en *Actas del Congreso Demospaz*, pp. 128-130. Disponible en: [https://eventos.uam.es/files/event/25743/editorFiles/file/Actas_I_Congreso_Demospaz%20\(3\).pdf](https://eventos.uam.es/files/event/25743/editorFiles/file/Actas_I_Congreso_Demospaz%20(3).pdf). Acceso en 27.02.2020.

¹⁹ En lo que se refiere a la aplicación de sanciones a los Estados por violación de derechos fundamentales en el ámbito migratorio, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del TEDH en el caso *Hirsi Jama*, en lo que el Tribunal condenó Italia por repatriar solicitantes de refugio en su país, consagrando la interpretación de que el Estado tiene obligaciones relacionadas con la protección internacional de la persona humana, que deben respetarse incluso si esto implica no

En ese contexto, vigora la idea de que, aunque la UE reconozca las dificultades impuestas a los países europeos frente a los flujos masivos de inmigrantes, estos no deberían ser un obstáculo para que los países evadan las obligaciones de respetar los derechos fundamentales.

En el ámbito internacional la UE también ha promovido acciones en esta dirección, entre las cuales es posible mencionar el Informe de la UE sobre Derechos Humanos y Migración en países terceros (2016)²⁰, que reforzó la necesidad de análisis y reestructuración de las políticas de migración desde una perspectiva humanitaria, con el objetivo de formular estrategias de actuación compatibles con los problemas y prioridades identificados, lo que tiene como fundamento la articulación con las otras políticas internacionales de la Unión y la promoción y protección de los derechos humanos.

Estas medidas pretenden generar impacto en las causas profundas de la inmigración, una vez que la extensión del área de estabilidad de la UE para las regiones desfavorecidas contribuye para el desarrollo de estas, lo que promueve mejores condiciones para los nacionales de esa región y por consecuencia contribuye a la reducción de los flujos migratorios hacia las fronteras europeas.

En este contexto es necesario considerar que las políticas relacionadas a la seguridad, especialmente en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo y a la pacificación de las zonas de conflicto, también son relevantes para promover a reducción de los flujos migratorios, una vez que también corresponden a una de las principales razones de la migración a la UE. Por lo tanto, se enfatiza la necesidad de intensificar las políticas externas para pacificar y estabilizar las áreas donde la guerra y los conflictos generan flujos migratorios hacia la UE, con la finalidad de controlarlos.

Además, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) 2014-2020²¹ prevé que es esencial que la Comisión continúe tratando la

respetar el tratado bilateral vigente entre los Estados (en este caso, el tratado de cooperación con Libia, que determinó la cooperación para el transporte y el retorno de inmigrantes ilegales). Así, la sentencia reconoció la violación de cuatro núcleos de protección: (1) el principio de no devolución, (2) la prohibición de la tortura u otros tratos inhumanos o degradantes, (3) la prohibición de expulsiones colectivas y (4) La garantía de acceso a los órganos administrativos del país donde se encontraban los solicitantes de asilo. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hirsi Jamaa y otros v. Italia*, caso número 27765/09, de 23 de febrero de 2012. Otro caso relevante es el *M.S.S. v. Bélgica y Grecia*, en lo que estos Estados fueron condenados por violaciones de derechos humanos, ya que las condiciones de asilo en Grecia eran severas y sometieron a las personas a un trato inhumano y degradante. Sin embargo, no solo Grecia violó la CEDH, sino también Bélgica, por haber transferido al solicitante de asilo a otro país, sin estar seguro de las condiciones de recepción, entendiendo que los solicitantes de asilo no pueden ser transferidos a otros Estados miembros si existe el riesgo de violación de los derechos fundamentales previstos en CDFUE. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *M.S.S. v. Bélgica y Francia*, caso número 30696/09, de 21 de enero de 2011.

²⁰ PARLAMENTO EUROPEO. *Relatório sobre direitos humanos e migração nos países terceiros*, de 10 de outubro de 2016. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0245+0+DOC+XML+V0//PT>. Acesso em 03.08.2018.

²¹ COMISSÃO EUROPEIA, *Instrumento Europeu para democracia e direitos humanos*, de 30 de junho de 2017. Disponível em:

protección y promoción de los derechos fundamentales de los migrantes como una prioridad en el contexto de la revisión intermedia del instrumento de derechos humanos en el período 2018-2019 y que la UE y los Estados miembros cumplan con sus compromisos bajo el Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia, para incluir y mejorar las garantías de derechos humanos en todos los acuerdos, procesos y programas con terceros países en el campo de la migración .

Así, es necesario que la UE y sus Estados miembros sean un ejemplo en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, principalmente dentro de sus propias fronteras, para que sean creíbles al posicionarse sobre el tema en el ámbito internacional en la ejecución sus políticas exteriores.

4. CONCLUSIONES

La complejidad de fenómenos como el terrorismo y la inmigración, que atingen dimensiones transnacionales, hace con que las estrategias internas de la UE sean insuficientes para promover la efectividad de sus políticas en el ámbito de la seguridad pública, así como en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales.

En ese contexto, es necesario considerar que, aunque la UE haya presentado avances en lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales en ese contexto, todavía se verifican violaciones a los referidos derechos en el ámbito de la seguridad pública, como se ha demostrado, lo que exige una actuación más amplia y proporcional de la Unión Europea en esa materia.

Para ello, hay una necesidad de externalización de las políticas comunitarias aplicadas por la Unión, más específicamente en lo que se refiere a los aspectos del ELSJ objeto de análisis. Este proceso de internacionalización implica la necesidad de articulación institucional y jurisdiccional entre la UE y sus respectivos mecanismos, así como entre aquella y otros mecanismos internacionales, con la finalidad de desarrollar respuestas efectivas a las amenazas a la seguridad y a la protección de los derechos fundamentales.

LA UNIÓN EUROPEA EN ÁFRICA: CONTRIBUYENDO A FORTALECER EL SISTEMA REGIONAL AFRICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Juan Bautista Cartes Rodríguez

Investigador Contratado Predoctoral de la Universidad Complutense de Madrid

La importancia de África para Europa ya fue puesta de manifiesto por el ministro francés, Robert Schuman, en su célebre Declaración de 9 de mayo de 1950¹. Importancia que tras más de medio siglo, y aunque en ocasiones quede soslayada, sigue plenamente vigente de una manera recíproca. Así pues, en un continente donde se prevén unas tasas de crecimiento económico y demográfico exponenciales en las próximas décadas, la Europa de los 28, conjuntamente, representa el principal socio comercial, la fuente principal de remesas y el mayor proveedor de ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria en África². Sin embargo, las relaciones de la Unión Europea con África no han estado exentas de críticas en los últimos años. Multitud de programas e iniciativas, a veces solapadas y sin una dirección clara, la falta de una visión estratégica en la PESC para el Mediterráneo Sur, así como la decisión de proporcionar directa o indirectamente importantes partidas a gobiernos represivos con objeto de frenar la llegada de migrantes a Europa³ han sido alguno de los ámbitos donde se ha suscitado una mayor reprobación.

No obstante, más allá de estas (fundadas) críticas, si desgranamos la compleja red de instrumentos, programas e iniciativas, quizás nos sorprenda el alcance de algunas medidas concretas que están siendo promovidas por la Unión Europea en África. Este

¹ Vid. "Declaración de Robert Schuman", 9 de mayo de 1950, párr. 8. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es (Fecha de consulta: 11.11.2019).

² Vid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, "III Plan África. España y África: desafío y oportunidad", marzo de 2019, p. 18.

³ Al respecto Vid. S. BALDO, "Border control from Hell: How the EU's migration partnership legitimizes Sudan's 'militia state'", *Washington: The Enough Project*, Vol. 6, 2017; M. BALDWIN-EDWARDS et al., "[The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis'](#)", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 45, N.º. 12, pp. 2139-2155; A. BILGIC y M. PACE, "The European Union and refugees: a struggle over the fate of Europe", *Global Affairs*, Vol. 3, N.º. 1, 2017, pp. 89-97.

es el caso del proyecto europeo “*Strengthening the African Human Rights System*”, dentro del Programa marco “*The EU Pan-African Programme*” (PANAF)⁴.

Con un presupuesto de 10 millones de euros para el trienio 2017-2019, el mencionado proyecto -en la línea con lo que se ha venido efectuando desde 2011 a través del Programa de Apoyo a la Unión Africana, así como del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos- persigue fortalecer el desconocido Sistema regional africano de protección de los derechos humanos a través de cinco compromisos⁵: cuatro destinados a proporcionar subvenciones directas a la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, al Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, al Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos y al Parlamento Panafricano, y un quinto destinado a proporcionar asistencia técnica a cada una de los mencionados órganos.

Al respecto, el Sistema regional africano de protección de los derechos humanos ha venido desarrollándose bajo los auspicios de la Organización para la Unidad Africana (OUA), la cual fue reemplazada en 2002 por la Unión africana (UA)⁶. A diferencia de su predecesora, esta organización incorporaría en su texto constitutivo un mandato expreso relativo a la protección y protección de los derechos humanos en el continente, incluyendo entre sus instituciones principales un Parlamento Panafricano⁷, que si bien en la actualidad tiene un carácter consultivo, “the ultimate aim is for the Parliament to be an institution with full legislative powers, whose members are elected by universal suffrage”⁸. No obstante, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), auténtico instrumento vertebrador del Sistema regional africano, sí sería adoptado en el seno de la OUA en 1981, entrando en vigor el 21 de octubre de 1986. Entre sus singularidades destaca el reconocer y equiparar en un único texto de ámbito regional derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales y derechos colectivos o de los pueblos⁹. A su vez, distintos tratados y protocolos han

⁴ Dicho programa se incluye dentro de la Estrategia Conjunta África-UE (JAES) establecida en 2007, la cual pretende superar la tradicional dualidad con la que la UE se ha aproximado al continente diferenciando entre los Estados subsaharianos -cuyas relaciones se han regido por la Convenciones de Yaundé, Lomé, y Cotonú- y los Estados del norte de África -guiados por la Política Global Mediterránea (1972), la Asociación Euro Mediterránea o Euromed (1995) y la Política Europea de Vecindad (2004)-.

⁵ Vid. EU, “Action Document for ‘Strengthening the African Human Rights System’”, 2015, disponible en:

<https://www.africa-eu-partnership.org/en/projects/strengthening-african-human-rights-system> (Fecha de consulta: 11.11.2019).

⁶ Tras el reingreso de Marruecos en 2017, la UA se encuentra integrada en la actualidad por los 54 Estados del continente además de la República Árabe Saharaui Democrática.

⁷ En el marco del Programa “*Strengthening the African Human Rights System*” una subvención de 1.800.000 euros le ha sido asignado al Parlamento Panafricano.

⁸ Vid. AU, “*African Union handbook 2019*”, 6ª ed., African Union Commission and New Zealand Crown, Adís Abeba, p. 114. Para un análisis detallado de cada una de las instituciones de la UA, Vid. N. J. UDOMBANA, “The Institutional Estructure of the African Union: A legal analysis”, *California Western International Law Journal*, Vol. 33, No. 1, 2002, pp. 69-135.

⁹ Un examen de sus principales características aparece en U. O. UMOZURIKE, “The African Charter on Human and Peoples’ Rights”, *American Journal of International Law*, Vol. 77, N° 4, pp. 902-913; F. OUGUERGOUZ, “*La Charte africaine des droits de l’homme et des peuples: Une approche juridique des droits de l’homme entre tradition et modernité*”, Graduate Institute Publications, Genève, 1993.

sido adoptados en años subsiguientes para complementar el contenido de la CADHP. Entre ellos destacan la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño de 1990, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África de 2003 (Protocolo de Maputo), la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África de 2009 (Convención de Kampala) y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Personas Mayores en África de 2016. Todos ellos instrumentos que aportan avances significativos al Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹⁰.

Respecto de los mecanismos de garantía y control del Sistema africano, la CADHP establece la creación de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño hace lo propio respecto del Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño¹¹. Ambos órganos cuentan con funciones similares, siéndoles encomendado recibir comunicaciones interestatales e individuales, llevar a cabo misiones de investigación, examinar los informes presentados por los Estados Parte, interpretar los preceptos de sus respectivos instrumentos y desarrollar distintas actividades promocionales conexas con los derechos humanos¹². No obstante, a pesar de la jurisprudencia expansiva y garantista que han venido construyendo¹³, al configurarse como mecanismos cuasi-judiciales, el carácter jurídicamente vinculante de sus decisiones ha sido bastante controvertido¹⁴.

Por ello, el verdadero punto de inflexión en el Sistema regional africano ha devenido con la puesta en marcha en 2008 del Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos (TADHP)¹⁵. Dicho órgano -respecto del cual la UE ha aportado el 6,5% de su presupuesto anual para 2017, pasando a ser su principal donante externo- ha venido

¹⁰ Al respecto, Vid. F. VILJOEN, “*International Human Rights Law*”, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 213-289.

¹¹ En el marco del referido proyecto europeo “*Strengthening the African Human Rights System*” la Comisión Africana ha recibido una subvención de 2.500.000 euros y el Comité de 1.200.000 euros. Vid. supra nota 5, p. 18.

¹² Vid. respectivamente, art. 45 CADHP y art. 42 CADBN.

¹³ Sobre dicha cuestión, Vid. R. MURRAY y M. EVANS (eds), “*The African Charter on Human and Peoples’ Rights: The system in practice: 1986-2000*”, 1ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2002; G. BEKKER, “*The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child*”, en M. SSENYONJO (ed.), “*The African regional human rights system: 30 years after the African Charter on Human and Peoples’ Rights*”, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston, 2011, pp. 249- 263.

¹⁴ Ello a pesar de que la Comisión Africana haya mantenido el carácter vinculante de sus decisiones. Vid. v. g. *Communications 137/94-139/94-154/96-161/97 International PEN, Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Interights (on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr.) v. Nigeria*, párr. 122.

¹⁵ A pesar de que el Protocolo a la Carta Africana sobre el establecimiento de un Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos fue adoptado en 1998, entrando en vigor en 2004, no fue hasta 2008 cuando el Tribunal adoptó sus Reglas interinas de procedimiento y recibió su primer caso, *App. No. 001/2008 – Michelot Yogogombaye v. Republic of Senegal*. Por su parte, es de mencionar el caos institucional que en la actualidad está teniendo lugar en el seno de la UA. Así pues, junto al TADHP, en 2003 fue adoptado un Protocolo por el que se establecía un Tribunal de Justicia de la UA. No obstante, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA adoptó un año más tarde un nuevo Protocolo refundiendo el TADHP junto con el *non nato* Tribunal de Justicia. Protocolo, éste último, aún no en vigor.

adoptado decisiones de especial trascendencia en el continente africano, las cuales, en gran medida, han pasado desapercibidas fuera del mismo¹⁶.

Entre éstas cabe destacar el caso *Zongo and others v. Burkina Faso* en el que ante la muerte de tres periodistas que investigaban distintas tramas de sobornos, el Tribunal determinó que el Estado de Burkina Faso no había adoptado las medidas necesarias para investigar a los responsables de los asesinatos y, por ende, se había producido una violación del artículo 7 de la Carta Africana, debiendo de pagar el Estado la suma de 233,135,409 francos como medida de reparación a las familias de las víctimas¹⁷. Igualmente, ha sido de gran trascendencia el caso *African Commission v. Republic of Kenya* en el que el Tribunal ha fallado en contra del Estado de Kenia por vulnerar el derecho a la vida, propiedad, recursos naturales, desarrollo, religión y cultura del pueblo indígena Ogiek¹⁸.

Por su parte, en mayo de 2018, en su primera sentencia relativa a derechos de los niños y las mujeres, el Tribunal Africano determinó que la reforma del Código de Familia maliense de 2011 vulneraba distintos artículos -entre otros, los relativos a edad mínima para contraer matrimonio, prohibición de discriminación, derecho a la herencia y prohibición de prácticas culturales y consuetudinarias dañinas para las mujeres y niños- recogidos en la Carta Africana, el Protocolo de Maputo y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁹.

Lo expuesto son algunas pinceladas que evidencian que lejos de las grandes cifras y de la complejidad y solapamiento de instrumentos y programas destinados al continente africano, se ha de poner en valor la efectividad de determinados proyectos europeos, como el mencionado “*Strengthening the African Human Rights System*”, que, con un presupuesto limitado y una fuerte visión estratégica, suponen una nueva y acertada aproximación de la Unión Europea respecto a la promoción de los derechos humanos en África, no imponiendo una determinada agenda alejada de la realidad desde Bruselas, sino favoreciendo y secundando “*African solutions to African problems*”.

¹⁶ En el marco del Proyecto europeo “*Strengthening the African Human Rights System*” al Tribunal Africano se le ha concedido una subvención directa de 2.000.000 euros. Vid. supra nota 5, p. 18.

¹⁷ *App. No. 013/2011 – Abdoulaye Nikiema, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo & Burkinabe Human and Peoples’ Rights Movement v Burkina Faso*.

¹⁸ *App. No. 006/2012 – African Commission on Human and Peoples’ Rights v. Republic of Kenya*. Respecto de las reparaciones acordadas, el TADHP estableció que “the Court decides that it shall rule on any other forms of reparations in a separate decision, taking into consideration the additional submissions from the Parties” (párr. 223), no siendo adoptado hasta el momento una decisión al respecto. Por su parte, como queda evidenciado en dicho caso, ante el incumplimiento por parte del Estado de Kenia de las medidas provisionales establecidas por la Comisión Africana, el mecanismo cuasi-judicial decidió transmitir el caso al Tribunal como le faculta la Regla 118 de las Reglas de Procedimiento de la Comisión.

¹⁹ *App. No 046/2016 - APDF & IHRDA v Republic of Mali*.

EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA PARA MANTENER LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Laura López Paz

**Estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y de la
Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad
Complutense de Madrid**

1. Consideraciones previas: Introducción. 2. La política exterior y de seguridad de la UE. 3. El servicio europeo de acción exterior. 4. La política común de seguridad y defensa. 5. Las misiones de paz de la UE. 6. Consideraciones finales: Conclusiones.

1. Consideraciones previas: Introducción

A lo largo de la historia de la humanidad se han producido multitud de conflictos en diferentes áreas geográficas que han conducido al estallido de guerras y enfrentamientos violentos diversos que han provocado consecuencias negativas a nivel social, político, económico y humanitario en los diferentes lugares donde se produjeron.

De este modo, debido al amplio conocimiento que se nos presenta sobre el conflicto y sus consecuencias en la población, hacer una pequeña aproximación sobre el papel de la Unión Europea para mantener la paz y la seguridad internacional, así como, analizar la misión de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y las Misiones de Paz de la Unión Europea, es a mi juicio, necesario tanto a nivel académico como humano.

Desde su origen, los seres humanos hemos estado siempre hablando y deseando la paz. Sin embargo, la historia de la humanidad es, en gran parte, la historia de una sucesión de conflictos. Es por ello que, se considera que analizar cómo la cultura de paz puede ayudar a la resolución de estos, es un tema primordial en la agenda de la sociedad internacional y, consecuentemente, investigar el impacto positivo que la Unión Europea puede provocar como garante de la seguridad internacional es un ámbito de estudio de enorme interés en la agenda de la política europea.

La promoción de la paz y la seguridad internacionales forma parte de la esencia de la Unión Europea. Las partes en conflicto y la comunidad internacional tienen en cuenta cada vez más a la Unión Europea para apoyar los esfuerzos en favor de la paz, ya sea en África, Oriente Medio o los escenarios regionales más cercanos. Las Misiones y Operaciones de la Unión Europea son un ejemplo significativo para hacer frente a las crisis de una manera integrada¹.

2. La política exterior y de seguridad de la UE

No obstante, la Política Exterior y de Seguridad de la UE le permite expresarse y actuar con personalidad propia en la escena internacional. Actuando conjuntamente, los 28 países de la UE tienen más fuerza que si lo hicieran por separado.

En cuanto al Tratado de Lisboa (2009), este fortaleció la política exterior de la UE al crear:

- El Alto Representante de la UE para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: Se encarga de coordinar y llevar a cabo la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea (UE), así como, la política común de seguridad y defensa. El alto representante es a la par uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea y, como tal, se asegura de que la acción exterior general de la UE sea coherente².
- El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), cuerpo diplomático de la UE. Su objetivo es hacer la política exterior de la Unión Europea más coherente y eficaz, aumentando así la influencia de Europa en el mundo³. Entre las funciones del SEAE destaca la ayuda que le presta al Alto Representante de la UE para llevar adelante la política exterior y de seguridad de la UE, la gestión de las relaciones diplomáticas y las asociaciones estratégicas con los países no pertenecientes a la UE, el trabajo con los servicios diplomáticos nacionales de los países de la UE, las Naciones Unidas y otras grandes potencias, la consolidación de la paz (mediante el apoyo político, económico y práctico de los países que forman parte de la Unión Europea), el garantizar la seguridad europea (y, consecuentemente, la seguridad internacional), el mantener buenas relaciones con los vecinos más cercanos de la UE a través de la Política Europea de Vecindad, el fomento del desarrollo, la ayuda humanitaria y la respuesta ante las crisis internacionales y la lucha contra el cambio climático y problemas de derechos humanos, entre otros.

¹ Misiones y Operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE en 2017: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/misiones-operaciones-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-seguridad-defensa-ue-2017>

² EUR – Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009>

³ Unión Europea: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es

A su vez, la Política Exterior y de Seguridad de la UE, fue concebida para resolver conflictos y promover el entendimiento internacional, a través de la diplomacia y el respeto a las normas internacionales. De este modo, se puede destacar que la misión de la Política Exterior y de Seguridad de la UE es⁴:

- 1) Mantener la paz y afianzar la seguridad internacional
- 2) Fomentar la cooperación internacional
- 3) Desarrollar y consolidar: La democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los DDHH y las libertades fundamentales

La Unión Europea mantiene asociaciones con los principales actores de la escena mundial ya que su meta es garantizar que las relaciones se basen en intereses y beneficios mutuos. A pesar de que la UE no tiene un ejército permanente, recurre a las fuerzas que le aportan los Estados Miembros de la UE de cara a desarrollar una seguridad y defensa conjunta en la Unión Europea. Es por ello que, la UE puede enviar misiones a zonas conflictivas del mundo para supervisar y mantener la ley y el orden, así como, participar en los esfuerzos de mantenimiento de la paz o proporcionar ayuda humanitaria a las poblaciones afectadas.

De este modo, se debe de destacar que la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE se basa en la diplomacia. La diplomacia pública es como una actividad política internacional que busca crear una imagen positiva y/o influencia política, y que contribuye al logro de objetivos de política exterior potenciando el poder blanco de quien la ejerce. Según Joseph Nye⁵, funciona como una herramienta para potenciar el poder blando: un tipo de poder basado en la capacidad de atracción, influencia y persuasión que ocurre de modo indirecto cuando se movilizan recursos como la cultura, los principios, las estrategias de política exterior y las instituciones⁶. La Unión Europea, precisamente, es una potencia internacional asociada al concepto de poder blanco, y su diplomacia pública ha recibido una atención académica creciente en los últimos años⁷. De esta manera, podemos clasificar las actividades de la diplomacia pública en cuatro tipos:

- Diplomacia mediática: Hace referencia a acciones de información y comunicación estratégica que se desarrollan en el corto plazo. Son acciones desempeñadas principalmente por líderes políticos y sus portavoces, así como por diplomáticos y asesores de prensa de las embajadas.

⁴ Unión Europea: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es

⁵ Unión Europea y Diplomacia Pública post-Lisboa: Los casos de Argentina, Brasil y México: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2317/2307>

⁶ Cfr. J. Nye, *The Future of Power*, Nueva York, Public Affairs, 2011; "Public Diplomacy and Soft Power", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 1, 2008, pp. 94-109; y *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

⁷ Véase, por ejemplo, M. K. Davis Cross y J. Melissen, *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013; S. Duke, "The European External Action Service and Public Diplomacy", *Discussion Papers in Diplomacy*, núm. 127, La Haya, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2013; T. La Porte, "El poder de la Unión Europea en el Gobierno Global: Propuesta para una nueva diplomacia pública", *CPD Perspectives on Public Diplomacy*, Los Ángeles, Figueroa Press, 2011

- Diplomacia cultural: Abarca intercambios y acciones vinculadas con la ciencia, la educación y la cultura. A través de estas actividades se pretende promover el diálogo, el conocimiento y el beneficio mutuo, creando relaciones positivas y duraderas entre ciudadanos de distintos orígenes, así como, entre instituciones y ciudadanos extranjeros.
- Diplomacia de nicho: Implica especializarse en áreas funcionales o geográficas. La especialización funcional se realiza seleccionando asuntos o problemas a abordar, y la geográfica incidiendo en áreas geográficas o segmentos específicos de la población.
- Place branding: Consiste en el desarrollo de estrategias de presentación y venta de una imagen atractiva y específica a nivel internacional, ya sea para un país (nation branding), región (región branding) o ciudad (city branding). El objetivo es ayudar a mejorar la economía, los negocios, el comercio exterior y el turismo.

3. El servicio europeo de acción exterior

En las escasas ocasiones en que el SEAE menciona el término “diplomacia pública”, hace referencia principalmente a acciones de diplomacia mediática, revelando una visión de la actividad más reducida que la visión académica recién expuesta.

La Diplomacia Pública, a pesar de ser un término reciente en el lenguaje de las Relaciones Internacionales, refleja algo que siempre ha estado presente en la interacción de los diferentes actores internacionales. La capacidad de comunicar, de tejer alianzas para, en un último término, conseguir una mayor influencia en la escena global, son los tres elementos de la Diplomacia Pública.

Hoy, metidos de lleno en la que aspira a ser la sociedad del conocimiento, la información es la materia prima del poder y así la diplomacia pública debe estar en la primera línea de la acción exterior de los gobiernos. Los Estados han entendido que, para defender sus intereses, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, es imprescindible mantener relaciones con los distintos actores del panorama internacional, ejercitar labores didácticas, explicar lo que está pasando y ofrecer a la opinión pública la mejor visión posible de sí mismos⁸.

Es por ello que, a través de la diplomacia, la Unión Europea tiene como retos⁹:

- 1) El promover a la UE como socio en las transiciones democráticas, sobre todo, en el área de la política de Vecindad,

⁸ La Diplomacia Pública como reto de la política exterior:

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2015_ABRIL_FOLLETO%20SEMINARIO%20DIPLOMACIA%20PUBLICA.pdf

⁹ Hacia una nueva diplomacia pública europea:

<http://www.adesyd.es/prensa/articulos/Haciaunanuevadiplomaciapublica europea.pdf>

- 2) El promover a la UE como potencia económica global que responde a las crisis y utiliza el comercio como motor de cambio,
- 3) El promover los Derechos Humanos a través del diálogo político a alto nivel con nuestros socios y programas de cooperación estratégicos,
- 4) El promover a la UE como proveedor de seguridad para responder a las amenazas de seguridad global.

En una primera aproximación podríamos coincidir con Satow al afirmar que la diplomacia es “la conducción de los negocios entre los Estados por medios pacíficos”. Asimismo, la negociación constituye el medio esencial por el que discurre la actividad diplomática. Gracias a ella, la diplomacia se singulariza de otras formas de relación internacional. En efecto, cuando no hay negociación, entendiendo por tal la defensa de los propios intereses mediante la búsqueda de un compromiso o acuerdo aceptable para todas las partes afectadas, tampoco puede hablarse verdaderamente de diplomacia.

Pero, el papel de la diplomacia no se podría desarrollar de igual modo sin el papel complementario del comercio (la UE es una de las economías del mundo con mayor orientación al exterior y que destaca por ser el mayor mercado único mundial; de esta manera, el libre comercio entre sus países miembros es uno de los principios en los que se basa la UE, que también está comprometida con la apertura del comercio mundial)¹⁰, la ayuda humanitaria (la UE es el primer donante mundial de ayuda al desarrollo, además de prestar asistencia a países y poblaciones, tanto dentro como fuera de Europa, cuando se producen grandes catástrofes o emergencias humanitarias)¹¹, la seguridad, la defensa y las Relaciones Internacionales y la asociación con los principales actores de la escena mundial, que actúan principalmente en ámbitos de acción tan diversos como: el fomento de la educación, el cuidado del Medio Ambiente, la Seguridad y Defensa, el freno de la delincuencia y la promoción de los Derechos Humanos.

4. La política común de seguridad y defensa

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) permite a la Unión Europea asumir un papel de liderazgo en las operaciones de mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Es una parte esencial del enfoque integral de la Unión Europea en la gestión de crisis, tanto en el ámbito civil como en el militar. De este modo, la Unión Europea actúa permanentemente en la búsqueda de nuevas formas de trabajo en aras de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible. Asimismo, las operaciones y misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) responden a tres prioridades:

¹⁰ Comercio UE: https://europa.eu/european-union/topics/trade_es

¹¹ Ayuda Humanitaria UE:

https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_es

- 1) Estabilizar nuestra región,
- 2) Contribuir a la resiliencia de los países socios,
- 3) Mejorar la capacidad de respuesta de la Unión Europea.

5. Las misiones de paz de la UE

Por otra parte, la UE ha enviado misiones de paz a diversas zonas conflictivas del mundo. En agosto de 2008, impulsó el alto el fuego que puso fin a las hostilidades entre Georgia y Rusia. Además, prestó ayuda humanitaria a las personas desplazadas por el conflicto. A su vez, en Kosovo ha desplegado una importante misión civil de policías, jueces y fiscales para colaborar en el mantenimiento del orden público.

También es necesario destacar que en el año 2017 la Unión Europea tenía desplegadas 16 misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que se han convertido en una característica esencial de su política exterior. Los efectivos – unos 2.000 civiles y 3.300 militares – desplegados en Europa, en el Medio Oriente y África contribuyen directamente a nuestra propia seguridad dentro de la Unión Europea. Gracias a estas misiones, la Unión Europea es percibida externamente como un proveedor de seguridad global: un organismo confiable y un socio indispensable para la paz y la seguridad.

En el año 2017, la Unión Europea había desplegado diez misiones civiles (en Kosovo, Ucrania, Georgia, Níger, Malí, los territorios palestinos, Irak, Libia y Somalia) y seis misiones y operaciones militares (en Bosnia Herzegovina, el Mediterráneo Central, Somalia, Malí y la República Centroafricana). Por otro lado, también se articuló una Célula Híbrida y una Célula de Coordinación Regional Militar con países del Sahel. Además, recientemente se estableció una nueva Misión Civil para apoyar la estabilización de Irak tras su liberación del Daesh.

Sin embargo, debido al cambio en las amenazas de seguridad se ha profundizado de modo particular en la combinación del compromiso civil y militar que refleja un enfoque propiamente europeo de la seguridad y la defensa. Dicho enfoque radica en la cuidadosa combinación entre acciones civiles y militares específicas llevadas a cabo por la UE que hacen de la Unión Europea un actor único de seguridad en el mundo en la búsqueda de la paz y la resolución de conflictos.

Como decía Javier Solana (2009), “el objetivo fundamental de todas las misiones de mantenimiento de la paz es abrir un espacio para la política, para que los ciudadanos puedan recuperar sus estructuras, sus Estados funcionales, y tener un futuro de estabilidad, de paz y, si es posible, de felicidad”. De este modo, es necesario destacar como las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Europea están encaminadas a garantizar la seguridad y defensa en la UE y a apostar por la resolución de conflictos en la esfera internacional.

En general, la implicación en estas cuestiones de las organizaciones regionales, y en particular de la UE, conlleva necesariamente una mayor complejidad en su trata-

miento jurídico y político¹². Tal y como consta en el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución –, de 11 de diciembre de 2008, la contribución de la UE a la paz y la seguridad de este mundo global cuenta con un variado conjunto de finalidades y mecanismos de actuación:

“(…) la UE está contribuyendo ya a un mundo más seguro. Hemos obrado en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad. La UE sigue siendo el mayor donante a los países necesitados. Para conseguir una estabilización duradera, es necesario un compromiso a largo plazo. (Doc. S407/08, p.2).

Con la finalidad de impulsar este compromiso, la participación de la UE ha conllevado el despliegue de un amplio abanico de misiones de paz dentro del desarrollo orgánico, material y operativo de su Política Exterior y Seguridad Común (PESC). Como apunta el mismo informe:

“En la última década, la Política Europea de Seguridad y Defensa, en cuanto parte integrante de nuestra Política Exterior y de Seguridad Común ha adquirido experiencia y capacidad, llegando a desplegar más de 20 misiones en respuesta a situaciones de crisis, que van desde la pacificación tras el tsunami en Aceh hasta la protección de los refugiados en Chad”. (Ibídem).

De esta manera, podemos destacar que la UE funciona como garante de la seguridad internacional, ya que, a pesar de no tener un ejército permanente, utiliza las fuerzas de los países miembros para:

- Operaciones conjuntas de desarme
- Operaciones humanitarias y de rescate
- Asesoramiento y asistencia en cuestiones militares
- Prevención de conflictos y mantenimiento de la paz
- Gestión de Crisis y misiones de restablecimiento de la paz
- Operaciones de estabilización tras la resolución de conflictos

Para ejemplificar lo mencionado anteriormente se puede destacar las operaciones que la UE llevó a cabo como respuesta a crisis para: pacificar el tsunami de Indonesia, proteger a los refugiados de la República Centroafricana, estabilizar las relaciones entre Kosovo y Serbia a través de los Acuerdos de Diálogo facilitados por la Unión Europea, fortalecer el sistema político de Ucrania mediante el desarrollo de la estrategia de desarrollo 2017–2020, reducir la tensión y facilitar los acuerdos en Georgia, gestionar las fronteras en Palestina, apoyar un importante documento conceptual sobre la reforma del sistema integrado de gestión de fronteras en Libia, asistir

¹² Las misiones de Paz de la Unión Europea – de María Julià Barceló: http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/21201/1/Tesi_doctoral_MJuliaBarcelo_s_et2012_.pdf

a la población en Irak, aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Interna en Nigeria, fortalecer la capacidad de la “Brigada de Investigación Especializada” (BIS) a través de la provisión de capacitación especializada para la mejora de las prácticas de investigación y proteger a los refugiados en Malí, establecer una Célula de Coordinación Regional civil – militar señalando el compromiso de la Unión Europea de apoyar al G5 (Níger, Malí, Chad, Burkina Faso y Mauritania) en la Reforma del Sector de la Seguridad, apoyar la validación y la firma del Plan de Defensa Nacional del personal de las Fuerzas Armadas en la República Centroafricana, defender el primer ejercicio conjunto a gran escala de la policía de Bosnia, el ejército y la misión de la Unión Europea EUFOR, desarrollar una estrategia nacional para contrarrestar el tráfico ilegal de tabaco y armas en Moldavia y luchar contra la piratería en las costas de Somalia y el Cuerno de África.

Además, la UE también fomenta la seguridad y la estabilidad política y en las relaciones entre los distintos miembros de la UE a través de la política de vecindad de la UE. Lo que con ella se pretende es: crear una asociación política entre los miembros de la UE, fomentar la integración económica entre los integrantes de la UE y mejorar la movilidad de las personas de la UE.

De este modo, cabe señalar que la política europea de vecindad se aplica a Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, el Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Ucrania¹³. Su objetivo es reforzar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad para todos. Para conseguir este objetivo, la Unión Europea se basa en el fomento de la democracia, la defensa del Estado de Derecho y el desarrollo del respeto de los Derechos Humanos. La Política de Vecindad se ejerce a través de una política bilateral entre la Unión Europea y cada país socio, aunque se completa con más iniciativas regionales de colaboración como son la Asociación Oriental y la Unión por el Mediterráneo.

6. Consideraciones finales: Conclusión

A modo de resumen se puede decir que las amenazas a la paz y a la seguridad se han vuelto cada vez más complejas y requieren una respuesta común europea que sea eficaz y bien coordinada.

La cultura de paz ha de hacer frente al desafío de tratar los conflictos internacionales, influir en la transformación de las viejas políticas de seguridad, y abogar por el desarme y desmilitarización de la sociedad internacional. Como dice Vicenç Fisas, la cultura de paz, *“es una cultura que promueve la pacificación incluyendo estilos de vida, patrones de creencias, valores y comportamientos que favorezcan la construcción de la paz y acompañe los cambios institucionales que promuevan el bienestar, la igualdad, la administración equitativa de los recursos, la seguridad y la preservación de la identidad sin necesidad de recurrir a la violencia”*¹⁴.

¹³ La Política Europea de Vecindad:

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>

¹⁴ Cultura de paz y gestión de conflictos de Vicenç Fisas:

https://escolapau.uab.cat/img/programas/cultura/una_cpaz.pdf

En cierta medida, la propuesta de una cultura de paz es también una propuesta de forjar un nuevo contrato social a nivel planetario que pueda instalar un equilibrio entre las sociedades y las personas mediante los valores de solidaridad, de fraternidad, de justicia y de libertad.

Bibliografía

- Misiones y Operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE en 2017: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/misiones-operaciones-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-seguridad-defensa-ue-2017>
- EUR – Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009>
- Unión Europea: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_es
- Unión Europea: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es
- Unión Europea y Diplomacia Pública post-Lisboa: Los casos de Argentina, Brasil y México: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2317/2307>
- La Diplomacia Pública como reto de la política exterior: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documentos/2015_ABRIL_FOLLETO%20SEMINARIO%20DIPLOMACIA%20PUBLICA.pdf
- Hacia una nueva diplomacia pública europea: <http://www.adesyd.es/prensa/articulos/Haciaunanuevadiplomaciapublicaeuropea.pdf>
- Comercio UE: https://europa.eu/european-union/topics/trade_es
- Ayuda Humanitaria UE: https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_es
- Las misiones de Paz de la Unión Europea – de María Julià Barceló: http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/21201/1/Tesi_doctoral_MJuliàBarceló_set2012_.pdf
- La Política Europea de Vecindad: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/170/la-politica-europea-de-vecindad>
- Cultura de paz y gestión de conflictos – de Vicenç Fisas: https://escolapau.uab.cat/img/programas/cultura/una_cpaz.pdf

COMITÉ CIENTÍFICO DE LOS CUADERNOS CULTURA DE PAZ

Directores

Carlos Fernández Liesa y Félix Vacas Fernández

Coordinación

Alberto Guerrero Fernández

Comité Científico

Federico Mayor Zaragoza. Fundación Cultura de Paz

Dionisio Llamazares Fernández. UNESCO - Comunidad de Madrid

Cástor Miguel Díaz Barrado. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Carlos Fernández Liesa. Universidad Carlos III de Madrid

Óscar Celador Angón. Universidad Carlos III de Madrid

Félix Vacas Fernández. Universidad Carlos III de Madrid

Martín Sánchez. UNESCO – Getafe

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Los *Cuadernos Cultura de Paz* son una colección editada por el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, donde se reflejan las actividades conjuntas que se han venido realizando en el marco del Instituto entre UNESCO-Getafe y el Observatorio Cultura de Paz del Grupo de Investigación Globalización Cooperación e Integración. Para el buen desarrollo de dichas actividades han colaborado otras Instituciones como la Fundación Cultura de Paz, la Escuela de Guerra y la Confederación de Centros UNESCO-España, entre otras. El objeto de los *Cuadernos* es la publicación de los resultados de los Congresos anuales sobre Cultura de Paz que se celebran desde 2011.

Los *Cuadernos* pretenden contribuir a la publicación de los resultados de esta colaboración y a la difusión de los valores de la paz, la dignidad humana y la solidaridad entre los pueblos. La cultura de paz supone contribuir a la solución de los conflictos por el diálogo y los métodos de la negociación y el acuerdo, con el rechazo de la violencia. Mediante esta colección se pretende contribuir al análisis de los factores y de los instrumentos de cultura de paz. El Comité científico reúne a los representantes de la Instituciones que colaboran en la realización de los Congresos de Cultura de Paz y en la colección.

Personas de contacto:

Carlos Fernández Liesa (carlos@inst.uc3m.es)

Félix Vacas Fernández (fvacas@der-pu.uc3m.es)

Despachos del Instituto “Francisco de Vitoria”: 11.1.19/11.1.18/11.1.23

Teléfono: +34 91 6249708

E-mail:

carlos@inst.uc3m.es

fvacas@der-pu.uc3m.es

Alberto Guerrero. UNESCO Getafe.

albertoguerrero@ono.com

TÍTULOS PUBLICADOS

- 1. Palestina e Israel en el nuevo contexto interno e internacional**
- 2. El Mundo Árabe hoy: entre inmovilismo y transformación**
- 3. Comunidad Internacional, Oriente Próximo y cultura de paz**
- 4. Desarrollo, derechos humanos y víctimas-, triángulo virtuoso para la paz**
- 5. Migraciones, seguridad y Derecho: Una relación compleja en busca de un difícil equilibrio.**
- 6. El modelo de defensa compartida de Europa y su adaptación al nuevo escenario internacional y europeo.**

El presente volumen es el resultado de sendas actividades académicas celebradas en la Universidad Carlos III de Madrid en los años 2018 y 2019 y que tienen como hilo conductor común la Unión Europea: de un lado, el Seminario de Cultura de Defensa titulado “El modelo de defensa compartida de Europa y su adaptación al nuevo escenario internacional y europeo”, celebrado en octubre de 2019 y organizado con el apoyo del Ministerio de Defensa; y, de otro, el VI Congreso de Cultura de Paz, titulado “Los valores de la paz, la solidaridad, la democracia y los derechos humanos en la UE: una reflexión en el 70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” de la Universidad Carlos III de Madrid y UNESCO-Getafe, y celebrado en noviembre de 2018.

Y es que la coincidencia en los dos últimos años del 60 aniversario del Tratado de Roma y del 70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, respectivamente, nos ha dado pie a reflexionar en torno a los valores que, de acuerdo con el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, son el fundamento de la Unión, y sobre su estado de salud, que es sinónimo del estado de salud de la UE misma, en el momento de madurez -60 años- que vive el proceso de integración europeo.

Junto a ello, o mejor, dentro de ello, el llamado consenso trasatlántico, construido tras la II Guerra Mundial y que ha venido funcionando sin sobresaltos durante la Guerra Fría y las dos primeras décadas de la Globalización, y con él uno de sus componentes centrales -el llamado compromiso trasatlántico de seguridad y defensa manifestado esencialmente en la OTAN, de un lado, y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, de otro, como instrumentos fundamentales para la seguridad compartida de España y Europa-, está en duda, sino en crisis, al afrontar inéditos retos, internos e internacionales, de cuya respuesta va a depender en gran medida el mantenimiento de nuestra seguridad.

Colaboran:



Grupo UC3M Globalización
Cooperación e Integración:
“Observatorio Cultura de Paz”



Universidad
Carlos III de Madrid

Departamento de Derecho Internacional,
Eclesiástico y Filosofía del Derecho



Centro UNESCO
Getafe - Madrid

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Ministerio del
Movimiento de Cubes,
Centros y Asociaciones
para la UNESCO