

## UNA UNIÓN EUROPEA MÁS ACTIVA Y COHERENTE: LA RELACIÓN DE LA PESD CON OTRAS POLÍTICAS

POR BERTA CARRIÓN RAMÍREZ

*Nuestro mundo se está tornando más inseguro y no disponemos de una eternidad. Tenemos que actuar. Actuar rápidamente. Tenemos que dar nuestra propia respuesta: Europa debe interpretar su propio papel como actor global.*

Javier Solana. *Instituto de Estudios Políticos.*  
París, 18 de abril de 2005.

### INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó la primera Estrategia Europea de Seguridad bajo el título “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, más conocida como el Documento Solana. Es evidente que aunque la misma ha recibido críticas por ejemplo, por desconocer una dimensión defensiva (1) como tal, supone un avance considerable. Los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común enunciados en el artículo 11 del Tratado de la UE (defensa de los valores comunes, del fortalecimiento de la seguridad de la Unión, del mantenimiento y fortalecimiento de la seguridad internacional, del fomento de la cooperación inter-

---

(1) ENSEÑAT Y BEREÁ, AMADOR “*La Estrategia Europea de Seguridad*”. Cuaderno de Estrategia número 129 “*La Seguridad y la Defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades*”. Ministerio de Defensa, 2004.

nacional y el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho), se plasmaban por primera vez en un documento de carácter político que acerca a la UE a las formas ordinarias de formulación de una política de seguridad. Hay que recordar que cuando la Estrategia se formula la Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante PESD) no solamente ya había nacido sino que en ese mismo año 2003 se veía plasmada en misiones concretas como las desarrolladas en Macedonia o en Congo.

La Estrategia de Seguridad enumera en primer lugar cuales son los principales desafíos mundiales (destacadamente, la situación de pobreza que lleva a la muerte a millones de personas) y hace después un repaso a las principales amenazas (terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado, delincuencia organizada). Este panorama exige respuestas de la UE, que giran en torno del concepto de un multilateralismo eficaz (compromiso con el sistema de Naciones Unidas, cooperación con organizaciones regionales, relación transatlántica). Estas respuestas han de concretarse en lo que la Estrategia llama las implicaciones estratégicas para Europa. Se reconoce el camino andado en lo que se refiere a la consecución de una política exterior coherente y una gestión eficaz de los instrumentos de la misma, señaladamente en el caso de los Balcanes (ciertamente a posteriori, añadiríamos nosotros) pero se considera que la UE debe ser más activa en la consecución de los objetivos estratégicos, más capaz y más coherente. Activos, coherentes, capaces. Tres adjetivos que sirven de rótulo a prácticamente toda la panoplia de actividades de las relaciones exteriores de la UE (ámbito comunitario), de la política exterior y de seguridad común (ámbito intergubernamental) y de la hija de la Política Exterior de Seguridad Común (en adelante PESC), la PESD.

Esta amplitud provoca el que no siempre haya una absoluta claridad en el encuadramiento y rotulación de actividades. Así, por ejemplo, las tareas de prevención de conflictos son examinadas en el epígrafe de *Retos políticos en las relaciones exteriores* en las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2004, mientras que el Consejo Europeo de junio de 2005 aprueba el informe anual sobre prevención de conflictos violentos al establecer las conclusiones sobre la PESD

Nosotros nos vamos a ocupar fundamentalmente de las actuaciones llevadas a cabo para conseguir que la UE sea más activa y más coherente. En otros capítulos de esta obra se estudiará, por un lado, cómo la

Unión trabaja para ser más capaz y por otro se detallarán en mayor medida las misiones que en el marco de la PESD se realizan y que son, asimismo, un ejemplo de actividad. El estudio de la actividad se referirá siguiendo fundamentalmente el esquema de la Estrategia de Seguridad, al campo de la acción exterior, mientras que el de la coherencia lo centraremos fundamentalmente en la relación entre la PESD y los asuntos de Justicia e Interior.

El campo de actuación exterior de la UE es tan extenso que desborda con mucho los límites de este trabajo ocuparse por separado de las relaciones exteriores a cargo de la Comisión, la PESD encarnada en la persona del Alto Representante, la política de Ayuda al Desarrollo... por ello, para el estudio de cómo los 25 pueden ser más activos (y coherentes) en este sentido, se ha tomado como base el trabajo que la UE desarrolla en el campo de la prevención de conflictos. Como intentaremos mostrar, en torno al programa para la prevención de conflictos violentos se desarrolla una enorme panoplia de políticas que intentan contribuir a la seguridad de la Unión conforme a una concepción multifacética de la misma. Además, esta obra se realiza en un contexto de estudios sobre la Seguridad y la Defensa, por ello, el estudio de cómo prevenir conflictos de forma integrada nos parece una opción más adecuada al caso que el examinar por separado las políticas de la UE con repercusión exterior.

La Estrategia de Seguridad también hace referencia a la necesidad de la coherencia tanto en las actuaciones sobre el terreno en caso de crisis como a nivel más general, entre la seguridad interior y la exterior, para luchar contra el terrorismo y la delincuencia organizada. No creemos que en la mente de muchos, cuando diseñaron la PESD en 1999, se contemplaran estas posibilidades, como finalidades inmediatas de la nueva política. Basta recordar la literalidad de las declaraciones con palabras como proyección de fuerzas, zona de conflicto, misiones Petersberg. Sin embargo, la UE dispone ahora mismo de un Marco Conceptual de Contribución de la PESD a la lucha contra el terrorismo y en las misiones en Balcanes la lucha contra la delincuencia organizada es un desafío creciente.

Por último, debemos hacer una advertencia. Vamos a centrarnos en aquéllas iniciativas que ya se llevan a cabo o que tienen posibilidades de llevarse a efecto en breve plazo. No haremos, por tanto, referencia al texto de un Tratado constitucional que en el verano de 2005, tras los no francés y holandés y la suspensión de la ratificación parlamentaria del mismo en

Reino Unido, no parece que tenga muchas posibilidades de supervivencia en su forma y contenido actuales.

## **MÁS ACTIVOS: LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS VIOLENTOS**

La intención de la UE de ser más activa en lo que a la paz y estabilidad mundial se refiere, y por tanto en lo que afecta a su propia seguridad, no es una novedad plasmada por primera vez en la Estrategia de Seguridad de 2003.

Existe una iniciativa que data de 2001: el programa de la UE para la prevención de conflictos violentos adoptado en junio de 2001 en el Consejo Europeo de Gotemburgo. Este programa, como veremos de inmediato, ha sido objeto de implementación y el Comité Político y de Seguridad (en adelante, COPS) ha elaborado los informes de cada presidencia para presentarlos a los correspondientes Consejos Europeos. A partir de la Estrategia Europea de Seguridad, estos informes cambian de denominación y ya no se llaman solamente de aplicación del programa de conflictos violentos, sino actividades de la UE en materia de prevención de conflictos, de forma más general.

El programa se basaba en una comunicación de la Comisión (2) sobre el asunto, tras la aprobación por el Consejo Europeo las sucesivas presidencias han informado al mismo. Aunque parezca una obviedad, resaltaremos algo: cuando la UE mira en junio de 2001 a su alrededor y comienza a articular políticas que le hagan ser más activa y coherente en búsqueda, en definitiva, de su propia seguridad, aún no se han desplomado las Torres Gemelas, quedan tres años para el 11-M y cuatro para el 7-J. Queremos decir con esto, que si bien los ciudadanos europeos no comienzan a exigir soluciones contra los ataques terroristas hasta hace bien poco, las instituciones comunitarias habían comenzado a trabajar para desarrollar políticas que permitieran a la Unión insertarse de forma más eficaz en un entorno internacional lleno de incertidumbres.

Nos referiremos pues, en primer lugar, a las líneas de trabajo que proponía la Comisión en su comunicación, en segundo lugar, al programa aprobado por el Consejo Europeo y, por último, a como se han conseguido realizaciones en los años posteriores.

---

(2) Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos COM (2001) 211 final. No publicada en el Diario Oficial. Se puede buscar en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

## La Comisión y el Programa de Conflictos violentos: Propuestas para una actuación

La Comisión encuadraba sus propuestas en dos grandes epígrafes: las acciones necesarias para prevenir los conflictos a largo plazo “*Proyección de la estabilidad*” y la prevención a corto plazo, “*Respuesta rápida en caso de conflictos armados*”.

### *Proyección de la estabilidad*

En lo que se refería a la Proyección de la estabilidad, así denominada porque la UE es en sí misma un proyecto de paz y estabilidad, se destacaban varias líneas de acción.

En primer lugar, y en el ámbito territorial más cercano, se destacaba la importancia de los procesos de integración regional como vía, tanto de desarrollo económico como para amortiguar las tensiones políticas, poniéndose como ejemplo el progreso económico y el aumento de confianza en y entre los países de Europa central y oriental que tenían como objetivo la integración más inmediata en la UE. Cambios positivos que también ocurrían en los países partícipes en el proceso de Estabilización y Asociación de los Balcanes Occidentales (3). La adhesión de ocho países en 2004 pertenecientes a Europa Central y Oriental (incluida Eslovenia) es, sin duda alguna, el mejor ejemplo de que esa perspectiva era un auténtico acicate. Partiendo de esas positivas experiencias, se apostaba claramente por seguir apoyando procesos similares en otras áreas regionales: MERCOSUR (4), Comunidad de Estados de África

---

(3) El Proceso de Asociación y Estabilización para el Sureste de Europa fue lanzado por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999. En julio de ese mismo año tuvo lugar una cumbre en Sarajevo en la que comenzaron a adherirse los países a los que iba dirigido el mismo: Albania, Bosnia i Herzegovina, Croacia, Macedonia, Serbia y Montenegro (desde el año 2000). En la cumbre de Zagreb de noviembre de 2000 el Pacto se concretó en la firma de Acuerdos de Asociación y Estabilización entre la Unión y los países implicados. El Pacto pretende tanto la profundización de las relaciones entre la UE y los países implicados, como de éstos entre sí y establece tres grandes áreas de trabajo: democracia y derechos humanos, desarrollo económico y seguridad. Además, participan en el proceso Rusia, Rumania, Noruega, Moldavia, Bulgaria, Canadá y Japón. Entre las organizaciones internacionales, habría que hablar de la OTAN, la OSCE, la ONU o el Banco Mundial. Ver [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org).

(4) Recuérdese que forman el mismo Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con Chile y Bolivia como miembros asociados.

Occidental (5) o el Consejo de Cooperación del Golfo (6), prestando ayuda financiera para programas concretos como, por ejemplo, al mecanismo de prevención de conflictos creado en el seno de la citada Comunidad de Estados de África Occidental.

En segundo lugar, se subrayaba la importancia de los vínculos comerciales como forma de desarrollar la interdependencia a nivel internacional y desde luego para fomentar el desarrollo de los países. Es por ello que a través por ejemplo del Acuerdo de Cotonú (7) con los llamados países ACP, la mayor parte de los productos de esos países pueden acceder libremente al mercado de la Unión o la libre entrada de los productos provenientes de los países integrados en el proceso de Asociación y Estabilización.

En tercer lugar, se exponía la necesidad de que la instrumentación de la política de cooperación de la UE (8) al desarrollo estableciera programas en los que se incluyera el concepto de estabilidad estructural, atendiendo a las causas profundas de los conflictos, de forma que se permitiera el desarrollo económico sostenible, la democracia, y el respeto de los derechos humanos, unas estructuras políticas viables y unas condiciones medioambientales y sociales sanas, con la necesidad de adaptarse al cambio sin necesidad de recurrir al conflicto. Dentro de esta gobernanza democrática, se destacaba la importancia de que la UE apoyara acciones concretas, como el envío de observadores electorales o la financiación de la defensa de las víctimas de violaciones de los derechos humanos en los procesos judiciales post-conflicto. Asimismo, y en el caso de sociedades que estuvieran en fase de rehabilitación post-conflicto, el apoyo económico a procesos de limpieza de minas o de reinserción en la vida civil de antiguos combatientes, era otra de las líneas de actuación a seguir. Para hacer un correcto seguimiento y evaluación de todo ello se recomendaba que cuando la propia Comisión elaborara los informes de estrategia nacional referidos a cada país se estableciera un sistema de indicadores de conflicto.

---

(5) Recuérdese que forman parte de la misma Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

(6) Recuérdese que forma parte del mismo Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omar, Qatar.

(7) Acuerdo vigente hasta 2008.

(8) La Política de Cooperación al Desarrollo fue introducida por el Tratado de la Unión Europea. Actualmente está regulada por el artículo 177 y se configura como complementaria de la que lleven a cabo los Estados miembros en esta materia.

En cuarto lugar, se recomendaba la realización de actuaciones para luchar contra los llamados problemas transversales, esto es, situaciones que quizás no causan por sí mismas conflictos con causas digamos de tipo político (luchas territoriales, por ejemplo) pero que en unión de otros factores complican la terminación de las guerras convencionales o dificultan la vuelta a la convivencia. Es el caso por ejemplo, del tráfico de drogas o de armas ligeras. En consecuencia, se invitaba a apoyar programas de cultivos alternativos o a programas de recogida de armas.

### *Respuesta rápida en caso de conflictos incipientes*

La segunda parte de la propuesta de la Comisión giraba en torno a la Respuesta Rápida en caso de conflictos incipientes. Entre las medidas que se proponían pueden destacarse algunas.

En primer lugar, la necesidad de poder alertar rápidamente a los órganos de decisión de la UE sobre una crisis emergente para lo que era necesario disponer de las correspondientes estructuras (9).

En segundo lugar, desde el punto de vista financiero, se confiaba en las posibilidades del entonces recién creado Mecanismo de Reacción Rápida (10) que en un marco financiero y jurídico único, permitiría realizar una amplia gama de acciones a corto plazo: por ejemplo, el envío de observadores de la Comisión a procesos electorales de gran trascendencia o la ayuda económica puntual a un estado para evitar una situación de deterioro social.

---

(9) Cuando la Comisión presenta la comunicación en 2001, se habían creado muy recientemente una serie de estructuras que son las mismas que siguen en funcionamiento. Ciertamente, se ha trabajado desde entonces en una mayor coordinación entre las mismas. Puede destacarse el papel del Comité Político y de Seguridad (COPS), constituido por representantes de los Estados miembros a nivel de embajador y también el de la Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida (UPPAR), a la que se encomienda la evaluación y alerta rápida sobre situaciones que pudieran tener incidencia sobre la PESC, incluidas por tanto la crisis potenciales.

(10) El Mecanismo fue aprobado mediante Reglamento CE número 381/2001 del Consejo de 26 de febrero. DOCE L 57 27/2/2001. El mismo se creaba con el objetivo de que la Comunidad pudiera responder de forma rápida, eficaz y flexible, ante situaciones de emergencia, de crisis, o ante amenazas de crisis de forma que las mismas pudieran afectar a los beneficios de las políticas y programas de asistencia y cooperación. El Mecanismo por tanto, pretende asegurar los beneficios del resto de las políticas contempladas a más largo plazo. La ejecutora del Mecanismo es la Comisión, la cual actuará normalmente bajo la forma de acuerdos marco o acuerdos financieros con los países donde se vayan a realizar las acciones, con organizaciones internacionales u ONG'S.

En tercer lugar, utilizando los instrumentos políticos y diplomáticos se alentaba el uso más enérgico de las posibilidades del diálogo político previsto en determinados tipo de acuerdos con un contenido normalmente de gran interés económico para la otra parte (11), además de las relaciones establecidas con los países ACP (12). Se consideraba asimismo fundamental un mayor uso de los Representantes Especiales como mediadores en caso de emergencia de un conflicto, y no solamente cuando el mismo ya ha estallado.

En cuarto lugar, se mencionaba a la PESD que entonces estaba empezando a desarrollarse. Concretamente, se aludía a la posible utilización de las misiones civiles de la misma (operaciones de fortalecimiento del Estado de Derecho y de la Administración Civil) en casos de conflicto emergente. Cuatro años después puede señalarse que estas misiones de la PESD, como es el caso de la que se ha desarrollado en Georgia de fortalecimiento del Estado de Derecho, se han llevado a cabo.

Por último, la Comisión subrayaba la necesidad de cooperar tanto con interlocutores internacionales tan importantes como los Estados Unidos, como con organizaciones internacionales como la ONU o la OSCE, así como con las organizaciones no gubernamentales.

---

(11) El Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 incluía un nuevo Título, el XXI, denominado Cooperación económica, técnica y financiera con terceros países. El mismo tiene un solo artículo el 181 A, en el que se indica que la Comunidad podría llevar a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países. Acciones que serían complementarias de las que lleven a cabo los Estados miembros y coherentes con la política de desarrollo de la Comunidad. De forma expresa se indica que *“la política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como al objetivo del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”*. Es evidente que, en este marco, el diálogo político que puede tener el carácter de auténtica presión en un momento dado, es muy importante.

(12) Los países conocidos como ACP son definidos por el artículo 182 del Tratado CE, como países y territorios no europeos que mantienen especiales relaciones con Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido. Los Acuerdos giran en torno fundamentalmente al acceso privilegiado de los productos de estos países al territorio de la Unión, ya que los Estados miembros aplicarán a sus intercambios comerciales con los mismos el régimen que se otorguen entre sí en virtud del propio Tratado. Si bien es cierto que, a diferencia de lo establecido en el caso anterior, no se hace una mención especial al desarrollo de la democracia y el Estado de Derecho en estos países, la propia naturaleza de la UE parece que obliga a esta finalidad en todo tipo de acuerdo y desde luego el diálogo político puede ser fundamental ante una situación de deterioro.



## **El Consejo y el programa de conflictos violentos: Una decisión para la acción**

A partir de esta comunicación y como se ha indicado más arriba, el Consejo de Gotemburgo adoptó el programa de conflictos violentos. El mismo concretó todo lo que se ha señalado anteriormente en cuatro objetivos:

- Establecimiento de prioridades políticas claras para acciones de prevención: En este sentido, el Consejo programará al inicio de cada presidencia con asistencia del Alto Representante, del COPS y de la Comisión un amplio estudio de potenciales conflictos.
- Alerta rápida, coherencia de las actuaciones y de las políticas: Se atribuía al COPS un papel central en el seguimiento de los potenciales conflictos, utilizando información procedente tanto de las misiones de la CE como de los Estados miembros, de la UPPAR o de organizaciones como Naciones Unidas.
- Instrumentos de la UE para la prevención a largo y corto plazo: Integración de las recomendaciones de la Comisión en todas las políticas de la UE, como es el caso de la política comercial, la medioambiental y la de la cooperación al desarrollo. Utilización del diálogo político. Apoyo a los procesos de control de armamento, haciendo hincapié en el de las armas ligeras.
- Cooperación con la ONU y la OSCE entre otras organizaciones internacionales. De forma destacada la implementación de los acuerdos con OTAN en el desarrollo de la PESD, que finalmente se llevaron a cabo a finales de 2002.

## **Implementación del programa de conflictos violentos: Cuatro años de realizaciones**

Cabe ahora repasar cuáles han sido algunas de las acciones concretas que se han llevado a cabo para cumplir con los objetivos propuestos.

### *Eficacia institucional y dispositivos financieros*

Desde este punto de vista, hay que hablar de las nuevas formas de trabajo del a Comisión y del Consejo. La primera mantiene una “lista de prio-

ridades de observación de países” basándose en la valoración de posibles conflictos en más de 120 países. Estas valoraciones han servido para integrar la perspectiva de la prevención de conflictos en mayor medida, en los Documentos de Estrategias por países que elabora la Comisión en el ámbito de las relaciones exteriores.

En la esfera del Consejo, la Secretaría General ha desarrollado un sistema de alerta temprana basándose en lo informes y las valoraciones de riesgo realizadas por el Comité Político y de Seguridad, órgano que asume el papel de liderazgo en materia de análisis y presentación de propuestas de carácter político al Consejo en este campo. Los informes del COPS se valoran conjuntamente además de por la UPPAR, por la División de Inteligencia del Estado Mayor y por el Centro de Situación. Órganos que además intercambian información con la Comisión. Se ha trabajado también para aumentar el flujo de información que sobre los potenciales conflictos pueden proveer los jefes de misión de las delegaciones de la UE. El incremento de las relaciones con organizaciones internacionales, como se verá más abajo al hablar de la cooperación con terceros, se ha convertido también en una buena forma de obtención de información.

Ha de destacarse especialmente la creación de una célula en el Consejo con componentes civiles y militares que es estudiada en el Capítulo II. Su nacimiento se pretende que sea una forma de aumentar la compatibilidad y la coherencia de las acciones emprendidas en el caso de conflictos emergentes. Mejorará la capacidad de la UE en la planificación de la gestión de crisis, al aprovecharse de los instrumentos civiles y militares a la hora de hacer frente a las mismas.

La figura de los Representantes Especiales es, en estos momentos, un elemento fundamental en la acción exterior de la UE en zonas de conflicto (por ejemplo, la resolución del conflicto de Transnistria en el caso de Moldavia) o post conflicto. En el verano de 2005 hay ya nueve representantes especiales (Asia Central, Sudán, Moldavia, Macedonia, Proceso de paz de Oriente Medio, Cáucaso Meridional, Afganistán, Bosnia, y Grandes Lagos). Se observa fácilmente como la UE, a través de ellos, está presente en las zonas más conflictivas del planeta. Se les han dado directrices de evaluación. Al ser una figura PESC, su financiación proviene de una línea presupuestaria que quizás no es tan importante como debiera, pero la trascendencia política ha sido captada por los Estados, que envían funcionarios en comisión de servicios.

El examen del mandato (13) del Representante Especial de la UE en Bosnia, donde se están llevando a cabo dos misiones de la PESD, puede dar una idea de la importancia que estas figuras han alcanzado. Lord Ashdown deberá ofrecer el asesoramiento político a las autoridades bosnias, promover la coordinación política de la UE en Bosnia, (sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, se añade), en el ámbito de la PESD deberá prestar asesoramiento político al Comandante de EUFOR (misión militar de la UE), tendrá potestad para dictar instrucciones al Jefe de la Misión de policía, dentro del tercer pilar (Justicia e Interior) y en los asuntos de tipo comunitarios participará en la coordinación local que se requiera, desde el punto de vista de los recursos financieros será consultado sobre las prioridades del programa Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización (Reglamento CARDS) del que es responsable la Comisión (14). Como se puede constatar, en torno a su figura se “centraliza” la eficacia de políticas muy diversas.

Además de las misiones de los Representantes Especiales, habría que hablar de otras acciones cuya utilidad se ha constatado, como son las misiones de observación (caso de los Balcanes) y las de investigación. Estas últimas se configuran como aquéllas en las que se estudia de qué forma la UE puede influir con sus medios en las causas subyacentes de los conflictos. Se han llevado a cabo misiones de este tipo en el caso de Indonesia, Nepal, Sri Lanka y Pacífico Meridional.

Por su parte, el Mecanismo de Financiación Rápida se ha utilizado en situaciones tan graves como la de Macedonia en 2001 (15) o para financiar por ejemplo las conversaciones israelo-palestinas en Ginebra, medidas de confianza en Abjasia y Osetia del Sur y las conversaciones de paz en Sudán. El Reglamento CARDS se ha mostrado especialmente útil en Balcanes.

### *Instrumentos de la Unión Europea para la prevención a largo y corto plazo: proyectando estabilidad*

Se puede hablar en primer lugar del trabajo llevado a cabo por la Unión Europea en relación a lo que la Comisión denominaba *problemas trans-*

---

(13) Acción Común 2004/569/PESC de 12 de julio de 2004. DOCE L 257 de 28.7.2004.

(14) Reglamento del Consejo 2666/2000 de 5 de diciembre DOCE L 306 7.12 .2000.

(15) El conflicto entre la guerrilla albanesa y el gobierno macedonio en 2001 dio lugar a combates que dañaron casas por ejemplo en la zona de Tetovo y Skopska Crna Gora. La UE destinó dos millones y medio de euros a su reconstrucción

*versales*. Así, la ratificación por los Estados de la Unión del Protocolo de Kyoto de 1998 a la Convención contra el Cambio Climático 1992 y el diálogo con otros países para que hagan lo mismo: la degradación del medio ambiente es causa de posibles conflictos (falta de agua, por ejemplo). La Unión considera que este instrumento internacional de fijación de las emisiones máximas de dióxido de carbono es uno de los instrumentos adecuados para luchar contra la degradación medioambiental.

Problema también transversal y de enorme gravedad, lo constituyen las armas pequeñas y ligeras. La UE apoyó de forma muy activa el Plan de Acción de las Naciones Unidas adoptado en julio de 2001 en el seno de la “*Conferencia sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*”. En esta línea se adoptó la de la Acción Común 2002/589/PESC (16). La misma tiene por objetivo la lucha contra la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas de pequeño calibre y ayudar a resolver los problemas causados por dicha acumulación. Para ello, la UE se compromete a luchar por conseguir en todos los foros el que los países importen y posean únicamente las armas de pequeño calibre necesarias para satisfacer sus necesidades de seguridad. Además, la UE financiará y dará asistencia técnica a aquellos programas que tengan por objeto controlar o suprimir los excedentes. En este sentido la UE ha actuado en la destrucción de munición en Albania, Camboya, colaboración con el Centro Regional de Naciones Unidas para la paz, el desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. En el caso de los países ACP la UE contribuye además a programas en este sentido, o a través del presupuesto PESC y del Fondo Europeo de Desarrollo (17). Además, se trabaja para reformar el Código de Conducta de Exportación de Armas de 1998. El Código establece normas para la exportación de armas convencionales, con sistemas de certificación que impidan que armas que salgan de suelo europeo alimenten conflictos.

La *política de cooperación al desarrollo* también ha sido objeto de enfoques que pretenden aumentar su eficacia en lo que a la seguridad se refiere. En los programas de ayuda al desarrollo la Comisión ha puesto más énfasis en la programación de la misma (estrategias regionales y por países) en ámbitos como la consolidación del Estado de Derecho, el

---

(16) DOCE L 191 de 19.7.2001.

(17) El Fondo Europeo de Desarrollo es un instrumento financiero distinto del presupuesto general y que no tiene personalidad jurídica. Su función es la de financiar las ayudas al desarrollo que afectan a los países ACP.

apoyo a las instituciones democráticas, el desarrollo de la sociedad civil, la reforma del sector de la seguridad y otras medidas específicas post-conflicto. El Mecanismo de Reacción Rápida se ha mostrado especialmente útil en casos de urgencia.

El *diálogo político* se mantiene con distintos países y organizaciones regionales, en cuyos textos se han incluido menciones a la prevención de conflictos. Es el caso de los Acuerdos Diálogo y Cooperación negociados por la UE, tanto con la Comunidad Andina como con Centroamérica. Las declaraciones políticas, las gestiones y las sanciones de la UE en un momento dado pueden ayudar a evitar que un conflicto no estalle.

Últimamente, la preocupación por la *proliferación de armas de destrucción masiva* ha ido en aumento y por ello, se han incluido cláusulas en este sentido en los planes de acción adoptados en relación a los países que forman parte de la Iniciativa de Nueva Vecindad y se hará en futuros acuerdos de otro tipo.

Desde el punto de vista del *seguimiento de áreas conflictivas y de actuación en consecuencia* se pueden destacar varios ejemplos: África, Asia y Colombia.

*África* ha sido objeto de especial atención y por ello nos vamos a detener en ella, porque quizás las actuaciones de la UE en este continente no son tan conocidas como las que ha llevado a cabo en los Balcanes. Supone además un ejemplo de la creciente importancia de la PESD en las relaciones exteriores de la UE.

La Unión aprobó en 2004 una posición común sobre la prevención de conflictos en África, que ha sido sustituida por otra en 2005, denominada sobre la "*Prevención, gestión y resolución de los conflictos en África*" (18).

La UE se propone actuar en este continente, utilizando prácticamente todos los medios a su alcance desde el punto de vista de la acción exterior, desde diversos frentes, y teniendo siempre presente que la principal responsabilidad de la paz recae en los propios africanos. Como ejemplo de relaciones exteriores, encontramos el Acuerdo de Cotonú ya mencionado más arriba. La política europea de cooperación al desarrollo está presente a través del Fondo de Paz para África, el cual, con un presu-

---

(18) Posición común 2005/304/PESC del Consejo de 12 de abril de 2005. DOUE L97 de 15.4.2005.

puesto de 250 millones de euros, pretende apoyar el desarrollo de operaciones de paz y ampliar las capacidades institucionales de prevención de conflictos. Ya se han financiado actuaciones de este tipo en Burundi, Liberia y Costa de Marfil. La PESC está presente a través del Representante Especial de la UE en los Grandes Lagos. Además del apoyo financiero del Fondo para la Paz, la UE, a través de la PESD, va dar un apoyo técnico a acciones de seguridad. Para ello, en 2004 el Consejo aprobó el Plan de Acción de apoyo a la paz y la seguridad en África en el contexto de la PESD (19). El Plan de Acción se centra en una serie de actuaciones prácticas que tendrán lugar a corto plazo, y trata esencialmente de las cuestiones de creación de capacidades, apoyo al planeamiento, desarme, desmovilización y reintegración (acciones que normalmente se conocen como DDR) de combatientes (en particular, los niños soldado), reforma del sector de la seguridad y coordinación interna y externa de la UE (nótese la responsabilidad que se atribuye a la PESD). El interlocutor principal en todo este proceso, sin perjuicio de otros actores regionales (Comunidad Económica de los Estados del África Occidental) va a ser la Unión Africana (20). Se ha destacado en la misma un oficial procedente del Estado Mayor de la UE.

Este Plan de Acción PESD dentro de esa estrategia global ya está dando sus frutos. El 12 de abril de 2005 comenzó a desarrollarse la misión EUPOL Kinshasa. La misma se estudia con atención en el capítulo dedicado a los conflictos en curso. Aquí diremos solamente que la misma se encarga de garantizar la protección de las instituciones y de las altas autoridades gubernamentales de transición, así como de contribuir a la misión de seguridad pública en la capital. Esto supone hacerse cargo de una misión que previamente había sido desarrollada por la ONU y a la que la UE había prestado asistencia financiera, lo que es una muestra de esa actividad deseable por parte de la UE. Además, la UE está presente en el proceso de Darfur, como se examinará en el capítulo correspondiente a los conflictos actuales.

Por último, señalaremos el apoyo que la UE de forma decidida presta al proceso Kimberley de certificación de diamantes (21). El tráfico ilegal de

---

(19) Ver informe de la presidencia sobre la PESD al Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2004.

(20) La Unión Africana cuenta con 53 miembros, todos los Africanos y el Sáhara Occidental. Debido a esto Marruecos suspendió su pertenencia.

(21) Reglamento CE núm 2368/2002 del Consejo de 20 de diciembre de 2002 por el que se aplica el sistema de certificación del proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto. DOCE L 358 de 31.12.2002.

los mismos procedente de África es, por desgracia, uno de esos problemas transversales que permiten alimentar los conflictos, financiando a movimientos guerrilleros africanos que intenten derrocar a gobiernos legítimos. El sistema de certificación supone que las importaciones y exportaciones de las piedras preciosas con destino a la Unión o procedentes de ella, se sometan a validación por parte de las autoridades competentes de cada Estado. El sistema que cuenta con el apoyo de Naciones Unidas que a través de su Resolución 56/263, alentó a todas las partes a cumplirlo. Es un claro ejemplo, otra vez, de cómo una política ajena en principio a la seguridad en un sentido más clásico, la política comercial, tiene sin embargo también un papel en este campo.

*Asia* también ha sido objeto de atención. El ya mencionado Alto Representante para el Cáucaso Meridional apoya la resolución de los conflictos en Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj. Se ha utilizado el Mecanismo de Reacción Rápida en apoyo de la transparencia, credibilidad y legitimidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas en Georgia a principios de 2004. Ha habido una misión PESD de tipo civil de la clase apoyo al Estado de Derecho en este país (julio 2004/2005). Se han realizado acciones de ayuda para la transición hacia la economía de mercado y la democracia, la cooperación regional y la lucha contra la pobreza, utilizando el Mecanismo de Respuesta Rápida por ejemplo, para apoyar el programa de asistencia policial de la OSCE.

En Irán, la UE intenta que este país no siga adelante con el desarrollo de su programa nuclear, a cambio de firmar un acuerdo con la Unión.

*Colombia*, es un país en el que por los especiales lazos que España tiene con ella ha de destacarse. Los informes de la UE señalan a este país como un buen ejemplo de enfoque integrado de prevención de conflictos. De esta forma, la misma ha participado en diálogo político con el gobierno de ese país y otras partes interesadas, como las Naciones Unidas, en apoyo de una solución política para salir del conflicto que enfrenta al gobierno con los grupos guerrilleros de extrema izquierda y derecha. La UE ha financiado proyectos como el “Laboratorio de la Paz”, en el que se han financiado programas de consolidación democrática de las instituciones del Estado, la paliación de la crisis humanitarias, la protección de los derechos humanos, el fomento de actividades medioambientales y el desarrollo de alternativas viables a la producción ilícita de estupefacientes, permitiendo en este último caso un sistema de acceso preferencial de productos agrícolas al mercado comunitario.

## *Utilizando la PESD*

Además del caso particular del Plan de Acción de la PESD para África, la Política Europea de Seguridad y Defensa está desarrollando distinto tipo de misiones que hace que la UE sea un actor cada vez más activo en el tablero mundial: Misión militar y de policía en Bosnia, operación policial en Macedonia, operación militar ya concluida también, la ya mencionada operación de policía en Congo... Además, desde marzo de 2003 se lleva a cabo un diálogo mediterráneo en este ámbito con miras a reforzar la comprensión mutua y a estudiar ideas y propuestas de cooperación más concretas. Marruecos y Turquía están participando en la operación Althea de la PESD en Bosnia (22).

## *Cooperando con terceros*

La cooperación con terceros ha mostrado una voluntad continuada. Puede hablarse en primer lugar de las relaciones con las Naciones Unidas. Se empezó por establecer un proceso de reuniones semestrales de alto nivel entre las Naciones Unidas y la UE, que permite en la actualidad contactos regulares entre el Secretario General y el Subsecretario General de las Naciones Unidas y el Consejo y la Comisión, de forma que en numerosas áreas políticas la consulta y la cooperación son actualmente habituales.

Desde el punto de vista de las políticas, se empezó por desarrollar relaciones mucho más intensas con las estructuras de Naciones Unidas en el campo del desarrollo y humanitario, a partir de la Comunicación de la Comisión de 2001 (23) "*Construcción de una asociación efectiva con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios*".

Pero una vez se había avanzado en ese sentido, una nueva Comunicación de la Comisión (24), de 2003, señaló la necesidad de ir más allá del desarrollo, reforzando la cooperación en cuestiones de paz y seguridad. En 2002, representantes de ambas organizaciones se habían reunido en

---

(22) Las misiones actuales son examinadas en otro capítulo de esta misma obra. Para las finalizadas (hasta julio de 2003), ver CARRIÓN RAMÍREZ, BERTA "*Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia, y República Democrática de Congo*", Serie Unión Europea número 3 de 2004. Instituto de Estudios Europeos de la USP- CEU, Madrid, [www.ceu.es/idee](http://www.ceu.es/idee)

(23) COM (2001) 231 final, de 2 de mayo de 2001.

(24) COM (2003) 526 final de 10 de septiembre de 2003. Número CELEX 52003DC0526



Suecia para entablar un diálogo sobre prevención de conflictos. Fruto de estos contactos, en primer término, han sido los pasos para mejorar la sincronización de la ONU (y sus organismos especializados) y la Comisión para coordinar la programación de distintos proyectos de prevención de conflictos. El ya mencionado de Mecanismo de Reacción Rápida, es cada vez más empleado para apoyar las operaciones de Naciones Unidas (25).

Dando el paso siguiente, la cooperación en la gestión de crisis desde el punto de vista operativo, ha de destacarse la *Declaración conjunta de la UE y la ONU de 24 de septiembre de 2003 sobre cooperación en caso de crisis*. La Declaración fija un marco para una cooperación más estrecha en materia de gestión de crisis, especialmente en los ámbitos de la planificación, formación, la comunicación y las mejores prácticas (26). Posteriormente se han establecido comités de dirección para coordinar el trabajo de las secretarías en lo referente a la gestión de crisis. Fruto de los trabajos de estos comités de dirección son dos documentos en los que se abordan la cooperación civil (27) y militar (28), respectivamente.

En lo que respecta a la *cooperación civil* se han establecido tres modalidades de cooperación:

- Intercambio de información para mejorar la eficacia: Prevista para el caso en que en una operación de gestión civil de crisis, los Estados

---

(25) Por ejemplo, los 30 millones de euros que en 2003 la UE entregó al fondo fiduciario administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la administración provisional en Afganistán o la financiación del proceso de desarme y desmovilización dirigido por el fondo en Congo (Brazzaville).

(26) La Declaración, firmada por la presidencia italiana de la UE y el Secretario General de Naciones Unidas, tiene por objeto profundizar la cooperación en el área de la gestión civil y militar de crisis, particularmente en África y los Balcanes. Ya ha habido ejemplos prácticos de cooperación, como la sucesión de la UE en la misión de policía en Bosnia y el despliegue de la UE a requerimiento del Consejo de Seguridad en la República Democrática de Congo (operación Artemisa). La declaración preveía establecer un mecanismo conjunto de consulta para examinar formas de ampliar la mutua coordinación en una serie de áreas. Así, la **planificación** (contacto entre las unidades de planificación de misiones haciendo especial hincapié en la asignación de recursos logísticos y la interoperabilidad del equipo), la **formación** (establecimiento de mínimos comunes de formación, oficiales de enlace, celebración de seminarios y ejercicios), **comunicación** (intercambio de oficiales de enlace, diálogo a través de las respectivas delegaciones en Nueva Cork y Bruselas), **mejores prácticas** (intercambio de lecciones aprendidas).

(27) Ver Informe de la presidencia sobre la PESD al Consejo Europeo de diciembre de 2004, Anexo IV del Anexo. Doc 15547/04. "*Cooperación UE-ONU en la gestión civil de crisis*".

(28) Informe de la presidencia sobre la PESD al Consejo Europeo de junio de 2004. Doc 10226/04 "*UE y las Naciones Unidas en las operaciones militares de gestión de crisis. Aspectos de la aplicación conjunta de la Unión Europea y las Naciones Unidas*".

miembros respondan mediante contribuciones nacionales a los requerimientos de las Naciones Unidas. En este caso, en el seno del COPS podría darse un intercambio de información que permita determinar posibles sinergias y oportunidades entre ellos.

- “Procedimiento de facilitación” para coordinar las contribuciones de los Estados miembros: es un paso más, en el que en un marco que sigue siendo bilateral entre los Estados y las Naciones Unidas, se coordinan las contribuciones de los mismos en plena asociación con la Comisión.
- Contribución de la UE en respuesta a una petición de las Naciones Unidas: En este supuesto la operación sería UE-ONU y podría ir desde el marco comunitario, (evaluación de una situación de crisis con el envío de observadores) hasta operaciones PESD.

En lo que respecta a la *cooperación militar* y en la fase de planificación de las operaciones el documento contempla dos supuestos:

- Aporte de capacidades nacionales por parte de los Estados miembros: Es similar al mecanismo de facilitación que se ha visto en el caso de la gestión civil. Dentro de los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros y el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, la UE podría adoptar una función de mediación entre los contribuyentes, de forma tal que de manera voluntaria puedan intercambiar información o incluso coordinar sus aportaciones, lo que sería muy importante respecto de aquellas que son escasas y costosas como es el caso de los hospitales de campaña.
- Operación de la UE en apoyo de las Naciones Unidas: En este caso, el control político y estratégico lo tendría la UE. Podría asumir una operación autónoma, como en Bosnia i Herzegovina, o la responsabilidad de un componente específico dentro de la estructura de la misión de la ONU (enfoque modular). El documento presta también especial atención a las operaciones que precisan una reacción rápida. Estas operaciones podrían ser del modelo de “*puente entre fuerzas*”, en la que la UE realizaría una misión que tiene por objeto preparar una nueva operación o reorganizar una ya existente (caso de la operación Artemisa), o modelo “*fuerzas de reserva*”, que consistirían en fuerzas de reserva ajenas al teatro de operaciones o en una fuerza de extracción suministrada por la UE en apoyo de una operación de las Naciones Unidas.

Hay que hablar también de la *cooperación con la OSCE* en supuestos concretos, sobre el terreno, como en el caso de la misión de policía de la UE y la misión de la OSCE en la antigua República Yugoslava de Macedonia, donde la UE financia a expertos de policía en comisión de servicios en la misión de extensión de la OSCE.

En lo que se refiere a interlocutores estatales, la relación con *Estados Unidos* en el campo de la prevención de conflictos es bastante reciente, si atendemos a lo que señala el informe de la presidencia de 2005 sobre el asunto. (29) Data de la nueva etapa inaugurada tras la cumbre UE- Estados Unidos de junio de 2004 y la visita del presidente Bush a las instituciones comunitarias en febrero de 2005. Los ejemplos de esta cooperación que exponen los documentos de la Cumbre son de acciones comunes a través de organizaciones internacionales (Bielorrusia, Ucrania, Kirguiztan) o de la OTAN (la asunción de la operación militar en Bosnia por parte de la UE).

Nos parece insuficiente para dos actores de esta envergadura. Al margen de que particularmente consideremos que el contenido de los retos transnacionales que recoge la Agenda Transatlántica de 1995 deberían ser un poco actualizados, otros aspectos podrían recibir un nuevo enfoque. Cuando se producen las Cumbres UE-Estados Unidos podría haber comunicados que expusieran objetivos en relación a la prevención de conflictos, aunando así ciertos objetivos en materia de promoción del Estado de Derecho y de lucha contra el terrorismo (*actuar (30) sobre las causas subyacentes a las que los terroristas pueden agarrarse para el reclutamiento y para explotarlas en su favor*) que ahora aparecen separados. Es quizás, más una cuestión de formas que de fondo, pero en política sabemos que aquéllas son fundamentales.

*En la cooperación con Rusia*, dentro de los denominados Espacios Comunes (31), se ha decidido centrarse más en los esfuerzos por impulsar la prevención de conflictos, mediante un diálogo más estrecho y una cooperación orientada hacia el logro de resultados.

---

(29) Doc 9714/05.

(30) Declaración Estados Unidos-UE sobre ampliación de la cooperación en el campo de la no proliferación y la lucha contra el terrorismo. Cumbre de 20 de junio de 2005. [www.eurunion.org](http://www.eurunion.org)

(31) En la Cumbre de 10 de mayo de 2005 la UE y Rusia llegaron a un acuerdo para lanzar por fin los cuatro espacios comunes que acordaron crear en 2003. Los mismos son en materia económica, seguridad exterior, libertad, seguridad y justicia y, por último, educación e investigación. Todos ellos aproximan normas, eliminan barreras y establecen mecanismos de cooperación.

*Por último*, también comienza a introducirse la cuestión en las reuniones con socios como China, India y Japón, así como con los trece socios asiáticos que conforman la ASEAN.

*La cooperación con organizaciones no gubernamentales* es un área de interés creciente. La importancia de este diálogo era remarcada no solamente por el programa de prevención de conflictos, sino que más recientemente, el Plan de Acción de la UE para los aspectos civiles de la gestión de crisis vuelve a hablar de esta necesidad. Por ello, conforme a los nuevos pasos dados, se prevé que existan reuniones entre cada presidencia y las ONG (32), con actualización de los recursos de las mismas para poder acudir a un conflicto, discusión de los posibles conflictos, participación, incluso si es posible a nivel formal, de las ONG en el proceso de planificación a largo plazo de las actuaciones políticas relativas a medidas civiles, en particular la planificación de las diferentes etapas de una misión. Por otra parte, se considera deseable una mayor sinergia entre el Comité para la Gestión Civil de Crisis y el grupo de cooperación para el desarrollo.

*La cooperación con la OTAN* ha sido uno de los objetivos de la PESD de su nacimiento. La vertiente militar de las relaciones exteriores de la PESD, no puede entenderse a nuestro juicio sin que la UE y la Alianza Atlántica mantengan una relación de cooperación leal. El acuerdo de 16 de diciembre de 2002, entre la organización atlántica y la UE sobre la posibilidad de acceso de la PESD a los recursos de la Alianza, daba cumplimiento a uno de los objetivos de la Cumbre de la OTAN de Washington en 1999 y han permitido que la UE pueda relevar a la Alianza en el escenario bosnio.

## **MAS COHERENTES: PESD Y ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR**

El segundo gran apartado del que vamos a ocuparnos es la relación entre la actuación exterior de la UE y los Asuntos de Justicia e Interior. Señala la Estrategia Europea de Seguridad que es fundamental aumentar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, para luchar tanto contra el terrorismo

---

(32) Esta idea ha sido también recogida en el Plan de Acción de capacidades civiles aprobado por el Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004. Por ello se han celebrado reuniones con las ONG'S tanto durante la presidencia holandesa (segundo semestre de 2004) como durante la de Luxemburgo (primer semestre de 2005).

como contra la delincuencia organizada (la lucha contra esta última, en su dimensión exterior, están ganando gran importancia en los últimos tiempos).

Desde que se produjeron los ataques terroristas del 11 de septiembre la UE ha tomado medidas para luchar contra el terrorismo en distintos frentes. Desde el denominado de Justicia e Interior (orden europea de detención, creación de Eurojust (33), mejora de las capacidades de Europol (34) para recolectar y analizar información en este ámbito...) en el campo del transporte y la seguridad en las fronteras (establecimiento de la Agencia Europea para la Gestión de las fronteras exteriores), en el ámbito de la protección civil (ampliación del programa de la respuesta de la UE a ataques nucleares, radiológicos, biológicos y químicos), en el ámbito de las relaciones exteriores promoción de la firma por parte de todos los Estados de las 12 Convenciones Internacionales existentes para la lucha contra el terrorismo (35), inclusión de cláusulas antiterroristas en los acuerdos con terceros Estados... Como se puede observar, una enorme gama de actuaciones (36). Nosotros nos ocuparemos del examen de la

---

(33) Eurojust es un órgano de la UE con personalidad jurídica propia cuyos objetivos son estimular la coordinación entre los Estados Miembros en la investigación y persecución de los delitos, así como mejorar la cooperación entre las autoridades de los mismos en particular facilitando la ejecución de la asistencia legal mutua. Está compuesto por funcionarios policiales, judiciales o fiscales de los Estados. Ver Decisión del Consejo 28.2.2002 DOCE L 63 6.3.2002.

(34) Europol tiene por objetivo mejorar la cooperación de los Estados Miembros en la persecución policial de delitos como el tráfico ilícito de drogas, la inmigración ilegal o el terrorismo. Hace análisis y provee de apoyo técnico a operaciones de los Estados Miembros. En 2004 se firmó un acuerdo de cooperación con Eurojust. Prevista en el TUE como una pequeña unidad antidroga Europol está regulada en la actualidad por una Convención 1 de octubre de 1998 de la que son miembros todos los Estados. Comenzó sus actividades el 1 de julio de 1999. Ver [www.europol.com](http://www.europol.com)

(35) Convención de 1973 sobre la prevención y castigo de crímenes contra las personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos, Convención de 1979 contra la toma de rehenes, Convención de 1997 para la supresión del terrorismo con bomba, Convención de 1999 para la supresión de la financiación del terrorismo, Convención de 1963 contra los delitos bordo de aeronaves, Convención de 1970 contra la toma ilegal de aeronaves, Convención de 1971 contra la supresión de actos ilícitos para la seguridad de la aviación civil, Convención de 1980 sobre la protección física del material nuclear, Convención de 1988 para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Convención de 1991 para el marcado de los explosivos plásticos con el propósito de su detección, Protocolo de 1988 sobre la supresión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos civiles, Protocolo de 1988 para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas localizadas en la plataforma continental.

(36) Ver un resumen de estas medidas en la *Fact sheet sobre terrorismo* en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

contribución de la PESD a la lucha antiterrorista y de la lucha contra la delincuencia organizada.

## **La PESD y la lucha contra el terrorismo**

El terrorismo no aparece mencionado de forma expresa en el Título V del Tratado de la Unión Europea, como se ha comprobado más arriba al enumerar los objetivos de la PESD, contenidos en el artículo 11 del Tratado. Es el Título VI, en el artículo 29, el que incluye la lucha contra el terrorismo para la consecución de un espacio de seguridad y justicia, el tercer pilar, por tanto.

Es decir, cuando el Tratado se redacta se está pensando en un terrorismo fundamentalmente interno de cada país como el etarra, el norirlandés... En Europa había habido atentados islamistas pero no habían cambiado la situación estratégica, como sí ocurrió después del 11 de septiembre. El ámbito en el que se pensaba residenciar el tratamiento de estos asuntos era pues, el de las reuniones de los Ministros de Justicia e Interior. Pero los acontecimientos han propiciado un enorme cambio. El Consejo Europeo de 21 de septiembre de 2001 adoptó un Plan de Acción de lucha contra el terrorismo. El Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004 estableció un Plan de acción revisado (posteriormente, en junio de 2005, ha vuelto a revisarse), pero además adoptó una declaración de solidaridad sobre el terrorismo, tomando como base la cláusula de solidaridad establecida en el Proyecto de Tratado Constitucional, en su artículo 42. Si hace un año era importante esa declaración más lo es ahora, dadas las casi imposibles posibilidades de supervivencia del Tratado constitucional. La cláusula indicaba que:

*Los Estados miembros y los accedentes actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad si uno de ellos es víctima de un ataque terrorista. Movilizarán todos los instrumentos a su disposición, incluidos los medios militares para:*

- *Prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos.*
- *Proteger las instituciones democráticas y a la población civil de cualquier ataque terrorista.*
- *Asistir a un Estado miembro o accedente en su territorio a requerimiento de sus autoridades políticas en caso de un ataque terrorista.*

*Será cada Estado Miembro o accedente a la Unión el que elija los medios más apropiados para cumplir con su compromiso de solidaridad hacia el Estado afectado.*

Por tanto, la utilización de medios militares se prevé ahora para atender a la seguridad de los ciudadanos europeos en su propio territorio. El camino recorrido por la PESD desde 1999 ha sido rápido, se ha pasado de pensar en la PESD como una política fundada en la actuación exterior a buscar la contribución de la misma a la protección del *European Homeland*. Del terrorismo por tanto, no se tratará ya solamente en las reuniones de los Ministros de Justicia e Interior sino también en la de los de Defensa (37).

### *El concepto marco de lucha contra el terrorismo*

Para dar cumplimiento a esa cláusula de solidaridad, el Consejo Europeo de junio de 2004 encargó al COPS la elaboración del concepto marco que identificara los principales aspectos de la PESD en la lucha contra el terrorismo.

El Concepto Marco gira en torno a una serie de principios, de los que se pueden destacar el de la naturaleza voluntaria de las contribuciones de los Estados miembros, la naturaleza complementaria de las acciones que realicen los propios Estados, la cooperación con otros actores y la coordinación entre pilares para asegurar la eficacia (38). A este último respec-

---

(37) No es desde luego el lugar para tratar de asuntos constitucionales internos y por tanto del marco jurídico de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la lucha contra el terrorismo en el contexto únicamente nacional. Solamente apuntaremos que el Tribunal Constitucional en distintas sentencias (25/81,199/87,71/94) ha calificado el terrorismo como acciones que atentaban no solamente contra la vida o integridad de las personas sino contra el orden constitucional, pero nunca ha mencionado el artículo 8 de la Constitución donde como es sabido, se enumeran las misiones de las FAS siendo una de ellas la defensa del ordenamiento constitucional. En los últimos tiempos se ha desplegado al Ejército para vigilar por ejemplo vías férreas o centrales nucleares en previsión de atentados terroristas, así la operación Romeo-Mike en 2004. El proyecto de la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional señala la posibilidad de apoyo de las FAS a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las operaciones antiterroristas. Ver por ejemplo COTINO HUESO, LORENZO *“El modelo constitucional de Fuerzas Armadas”* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.

(38) Recuérdese que en el caso de la PESD estamos en el II pilar (TUE), en el supuesto de la cooperación policial y judicial en materia penal en el III (TUE) y si hablamos por ejemplo de los requisitos de los visados estaríamos en el I pilar (Título IV del Tratado CE).

to, se designa al Coordinador Contra Terrorista (39) como el encargado de asegurar esta faceta en lo que a la contribución de la PESD se refiere.

Una vez señalados los principios, el Concepto recoge a continuación las áreas en las que la PESD puede contribuir. En primer término, la prevención y la protección que tienen una dimensión básicamente externa, en el ámbito de las operaciones de la PESD. Así, la protección de los propios contingentes desplazados, de determinadas infraestructuras, o de la población civil. La dimensión interna aparece en el caso de que el ataque ya se haya producido. En este caso, la PESD se concibe como un apoyo a los mecanismos de protección civil, incluido al programa CBRN al que haremos referencia más abajo. En este sentido, se prevé continuar la formación de la base de datos sobre recursos militares relevantes para la protección de la población civil, incluido el caso de un ataque CRBN. Existe la posibilidad de que voluntariamente los Estados miembros oferten capacidades en este sentido en la línea del Catálogo de Fuerzas del Objetivo de Fuerza de 2010.

Desde un punto de vista estrictamente militar, se prevé la posibilidad de trabajar sobre la hipótesis de que ciudadanos de la UE fueran secuestrados por grupos terroristas en terceros países. Asimismo, se recomienda buscar maneras de cooperación con la OTAN en el caso por ejemplo del reiterado CRBN.

### *Plan de Acción de la UE de lucha contra el terrorismo*

El Plan de Acción al que se hizo mención más arriba recoge acciones de la UE para combatir el terrorismo que son enormemente variadas y desde luego afectan a todos los pilares. Su punto 3. 7 (40), y el punto 5, se ocupan de la contribución de la PESD.

---

(39) El Coordinador anti terrorista fue nombrado por el Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004. Está situado dentro de la Secretaría General del Consejo y se le encomienda una misión de coordinación transversal, esto es de todas las actividades en los distintos pilares, coherentes.

(40) El Plan de Acción contra el terrorismo tiene 7 objetivos. El primero *Profundizar en el consenso internacional y ampliar los esfuerzos internacionales para combatir el terrorismo*, el segundo *Reducir el acceso de los terroristas a recursos financieros y otros recursos económicos*, el tercero *Maximizar la capacidad de los órganos de la UE y de los Estados Miembros para detectar, investigar y perseguir a los terroristas y prevenir ataques*, el cuarto, *proteger la seguridad del transporte internacional y asegurar un sistema efectiva de control de fronteras*, el quinto, *ampliar la capacidad de la UE y de los Estados Miembros para afrontar las consecuencias de un ataque terrorista*, el sexto, *afrontar los*



El punto 3.7 se refiere fundamentalmente a acciones que podemos encuadrar en una dimensión externa de lucha contra el terrorismo. Así, se hace referencia a la necesidad de que el Objetivo General de 2010 tenga en cuenta la amenaza terrorista en todas las operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE. Además, se señala la necesidad de que el Objetivo General Civil preste atención al despliegue y mayor desarrollo de las capacidades civiles de la PESD, (ver capítulo II de este mismo Cuaderno) para, tanto prevenir como repeler las amenazas terroristas. De forma más concreta, se expone la necesidad de establecer un marco conceptual de trabajo sobre cooperación consular para la evacuación de ciudadanos de la UE en terceros países. En relación a los terceros países, se indica también la necesidad de proteger posibles objetivos civiles en el área de operaciones en las que las fuerzas de la UE estén desempeñando sus misiones.

En una faceta que denominaríamos transversal, el Plan insta a que las organizaciones de inteligencia en el ámbito de la Defensa aumenten sus intercambios de forma tal que se incremente el apoyo al Centro de Situación de la UE (41) para que, progresivamente, se llegue a la consecución de una capacidad de inteligencia que cubra todo el rango de las amenazas terroristas que afectan a los intereses de la UE, tanto dentro como fuera de la misma.

Desde un punto de vista de la dimensión interna, que es quizás aquella que como hemos señalado más nos sorprende dado el diseño inicial de la PESD, habría que hablar ahora de la contribución prevista en el objetivo número 5 del propio Plan de Acción, objetivo que se denomina “*Aumento de las capacidades de la UE y de los Estados miembros para afrontar las consecuencias de un ataque terrorista*”. Este objetivo se cumple fundamentalmente a través del programa C (42) B (43) R (44)

---

*factores que contribuyen al apoyo al terrorismo y al reclutamiento para el mismo, el séptimo identificar acciones dentro de las relaciones exteriores de la UE para establecer como prioridad terceros países donde la capacidad o el compromiso para combatir el terrorismo necesitan ser ampliados.*

(41) Centro en el ámbito de la Secretaría General.

(42) C de *Chemica*. Las armas químicas son agentes manufacturados que cuando se activan producen incapacitación, heridas e efectos letales sobre los seres humanos.

(43) B de *Biological*. Un arma biológica combina un agente biológico junto con los medios para dispersarlo. Pueden ser virus o bacterias e infecta a los humanos, ganado o a las cosechas.

(44) R de *Radiological*, un artefacto radiológico de dispersión, también conocido como bomba sucia, consiste en material radiactivo que se mezcla con explosivos convencionales. Cuando se explosiona la radiación se libera en el aire circundante.

N (45) adoptado por el Consejo y la Comisión y ampliado y revisado en 2004 (46) y que se inscribe dentro de las acciones de la Unión en materia de protección civil (47).

El programa CBRN recuerda la Declaración sobre el combate contra el terrorismo a la que se ha hecho referencia más arriba y que incluye, recordemos, dentro de la solidaridad entre Estados miembros la puesta a disposición de recursos militares. El programa tiene seis objetivos estratégicos (48) de los cuales destacaremos ahora aquellos en los se menciona la contribución de esos recursos militares.

El objetivo número cuatro del Plan de Acción se ocupa de la preparación de las capacidades necesarias para mitigar y remediar el impacto de los ataques terroristas y facilitar el retorno a la vida normal. Las acciones planeadas para el cumplimiento de este objetivo son varias.

En primer lugar, la elaboración y actualización por parte de la Comisión de bases de datos sobre los medios de protección civil y expertos que poseen los Estados. A ello se une la obtención de información relevante sobre vacunas, sueros y otros recursos médicos que pudieran ser necesarios en caso de un gran ataque terrorista. En caso de ataque y en aplicación de la cláusula de solidaridad, los recursos de un Estado miembro podrán ser puestos a disposición de otro. Los recursos militares, los que aquí más nos interesan, son recopilados en una base de datos establecida en el Comité Militar de la UE. Aunque esta base de datos por tanto, no

---

(45) N de *Nuclear*.

(46) Doc 15480/04

(47) La política de protección civil en la Unión tiene uno de sus elementos más importantes en el Mecanismo de Protección Civil de la Comunidad. El mismo fue establecido por el Consejo por Decisión 2001/792 de 23 de octubre. DOCE L 97 de 15 de noviembre. Entre sus tareas se pueden destacar la de identificación de equipos y otros recursos disponibles en los Estados miembros en caso de emergencia y la existencia dentro de la Comisión del MIC, Centro de Monitorización y coordinación a través del que los Estados hacen sus peticiones de ayuda.

Puede hablarse también del Comité de Seguridad de la Salud formado el 26 de octubre de 2001 por representantes de los Ministerios de Sanidad de los Estados miembros. Entre sus trabajos destaca el BICHAT (*programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agent attacks*). Ver LINDSTROM GUSTAV "Chailot Paper número 69, *Protecting the European Homeland*". Instituto Europeo de Estudios de Seguridad, julio 2004. [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org).

(48) El primero sería el de la valoración del riesgo y el análisis, el segundo el de adopción de medidas preventivas, el tercero el de detección, identificación y alerta, el cuarto el de preparación y gestión de las consecuencias de un ataque, el quinto el de la investigación y el desarrollo, el sexto el de la cooperación internacional.

es gestionada por la Comisión se ha dado acceso a la misma al Mecanismo Comunitario de Protección Civil. Por otra parte, se ha solicitado al COPS que ofrezca recomendaciones al Consejo para mejorar las capacidades en este sentido, en el marco del Objetivo General de 2010, como señala el Marco Conceptual de Contribución de la PESD a la lucha contra el terrorismo (49). Las contribuciones de los Estados miembros aparecerían como un addenda del actual Catálogo de Fuerzas.

La segunda línea de acción la constituye la realización de ejercicios y la formación. El hecho de que existan equipos civiles y militares hace necesario que en los mismos uno de los objetivos a conseguir, según parece que exige la lógica, es que exista coordinación entre ambos tipos de equipos. Pues bien, el Seminario celebrado en el Instituto de Estudios de Seguridad sobre la PESD y el terrorismo en marzo de 2005, señalaba la necesidad de que los recursos militares fueran tenidos en cuenta en futuros ejercicios. Los ejercicios de protección civil EURATOX (2002), Common Cause (2002) y el EU Response Exercise (2003) fueron realizados por la Comisión sin participación de la PESD (y por tanto de la PESD).

La tercera línea de acción es la que se refiere a los procedimientos y organización. En este sentido, se señala la creación por parte de la Comisión Europea de ARGUS (*Secure General Rapid Alert System*), que dentro del respeto a las competencias de los Estados, vinculará todos los sistemas especializados en emergencias con que cuenta la UE, creando un nuevo punto de entrada de información dentro de las estructuras de la Comisión. Además, se prevé la creación de un Centro de Crisis que reuniría a representantes de todos los servicios de la Comisión durante una emergencia. El Plan de Acción apunta la posibilidad de estudiar el establecimiento de contactos entre Centro de Crisis dentro de la Comisión con servicios relevantes del Consejo. Nosotros señalaríamos aquí que consideramos que sería más eficaz que hubiera, dentro de ese Centro de Crisis, un representante del propio Consejo, quizás del Estado Mayor.

La última línea de acción habla de la necesidad de informar a la población de forma adecuada en el caso de que haya un ataque terrorista.

El objetivo estratégico número seis del Plan de Acción se refiere a la cooperación internacional. La OTAN aprobó en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002 seguir apoyando el Planeamiento de Emergencia Civil

---

(49) Informe de la presidencia al Consejo europeo de diciembre de 2004. Doc 15547/04.

(50). El mismo prevé la posibilidad de que la OTAN, a requerimiento de los Estados miembros, pueda poner a su disposición recursos para paliar los efectos de un ataque no convencional. Por ejemplo, la OTAN envió personal especializado a los Juegos Olímpicos de Atenas. En consecuencia, la cooperación con la Alianza en este terreno es también absolutamente deseable.

La contribución de la PESD, de los activos militares a la protección civil en caso de ataque terrorista no convencional, es criticable según algunos tal y como está configurada en este momento. Así, GUSTAV LINDSTROM (51) señala que la fórmula elegida que acaba de describirse es de una creatividad ambigua. Por ello, señala este autor, el objetivo *“debería ser establecer guidelines que sean lo suficientemente claras que permitan la claridad y la predictibilidad... deberían proveer a los militares con una mejor panorámica de los tipos de misión a la que podrían ser llamados a contribuir.... Deberían explorarse las sinergias con la OTAN”*.

### **La PESD y la lucha contra la delincuencia organizada**

Como ya se ha mencionado más arriba la PESD tiene una dimensión civil, lo que le permite llevar a cabo operaciones denominadas de policía, como se verá en el correspondiente capítulo de este mismo Cuaderno (EUPM en Bosnia, y EUPOL Próxima en Macedonia). También se estudiarán en otro lugar de esta misma obra lo relativo a las capacidades para la realización de esas misiones. Nos ocuparemos por tanto nosotros, de la relación que con la seguridad interior de la Unión Europea pueden tener estas misiones, camino que está explorándose más vivamente en los últimos tiempos.

Así, la presidencia holandesa organizó en el segundo semestre el 25 de octubre de 2004 una conferencia de jefes de policía de la UE en Warnsveld. La misma constituye la segunda de este tipo que se ha producido, y si la que se celebró en noviembre de 2001 se centró fundamentalmente en los aspectos relativos a las capacidades, la reunión de 2004 se ocupó además del estudio de los aspectos que ligan la seguridad inter-

---

(50) Su objetivo es coordinar los planeamientos nacionales de forma que la utilización, bajo mando de cada país de buques comunicaciones o medicinas sea eficaz, apoyando operaciones artículo 5 y no artículo 5, acciones en caso de emergencia civil, incluida la provocada por ataques con armas de destrucción masiva.

(51) op. cit página 43.

na y la externa de la Unión, en búsqueda de esa deseada coherencia exigida por la Estrategia Europea de Seguridad. De esta forma recordaron cómo Europa es objetivo del crimen organizado (tráfico de drogas, de seres humanos y de armas).

El crimen organizado es un gran obstáculo para la consolidación del Estado de Derecho y la recuperación del orden público en aquellas zonas que han atravesado un conflicto, las mafias ocupan los espacios que dejan las desmoronadas estructuras estatales y sociales, añadimos nosotros. Pero además, seguimos añadiendo nosotros, cuando esta situación se produce en las fronteras de la UE, como en el caso de los países balcánicos, las posibilidades de que esas actividades delictivas afecten gravemente a la seguridad de los países europeos son enormes. No hay más que repasar la prensa española para comprobar cómo bandas procedentes de esos países como Albania o de Serbia (Kosovo) por ejemplo, asaltan polígonos industriales o urbanizaciones de lujo.

Ante esta situación, la Declaración de Warnsveld recomienda tener en cuenta la lucha contra el crimen organizado en el planeamiento de las operaciones de policía, así como asegurar la cooperación entre las misiones de policía de la PESD y Europol.

Los jefes de policía alertaban por último de los potenciales vínculos entre el crimen organizado y el terrorismo.

Como consecuencia de estas realidades la actual misión de policía en Macedonia, prorrogada en diciembre de 2004, tiene como uno de sus objetivos la lucha contra la delincuencia organizada. Por su parte, la operación militar Althea en Bosnia está llevando a cabo también un Plan de Acción contra la delincuencia organizada (52). Esto supone además, la implementación de la Convención de Palermo de la ONU contra el crimen organizado (53).

Por último, haremos referencia a la decisión de Francia, España, Italia, Portugal y los Países Bajos de establecer una Fuerza de Gendarmería

---

(52) Ver Informe de la presidencia sobre la PESD al Consejo Europeo de junio de 2005. Doc 1003/05.

(53) La Convención fue aprobada en diciembre de 2000 y entró en vigor en septiembre el 28 de septiembre de 2003. Ninguna Convención de Naciones Unidas ha tenido nunca tantos signatarios inmediatamente después de quedar abierta a la firma. Recoge la definición de crimen organizado, la no posibilidad de amparo de los Estados en el secreto bancario, la protección de testigos, la ayuda legal mutua, etc.

Europea (Eurogendfor) (54). La misma fue tomada en la reunión informal de Ministros de Defensa celebrada los días 3 y 4 de octubre de 2003. Se concibe esta Fuerza para que esté presente en las misiones de la UE acompañando a fuerzas estrictamente militares o no. Dada la formación militar de sus integrantes la Gendarmería Europea puede ser un eficaz elemento de actuación en las fases de transición de autoridad, cuando las fuerzas militares se retiren. Pero aquí nos interesa resaltar sobre todo la vertiente de lucha contra la delincuencia organizada en aquellos escenarios en los que las actividades de la misma, puedan sobrepasar sus fronteras y salpicar la seguridad de los ciudadanos de la Unión. Es decir, el respeto a los derechos humanos en que esta Fuerza instruya a fuerzas policiales de un país no democrático es una misión muy loable, pero conseguir datos que ayuden a los servicios de información de sus propios países, también. Si el contribuyente europeo paga el desplazamiento de fuerzas fuera de sus fronteras ello ha de revertir no solo en la clásica seguridad exterior sino también en la interior, en definitiva, en la coherencia entre ambas.

## CONCLUSIONES

Llega el momento de las conclusiones. O mejor dicho, de algunas conclusiones, porque a buen seguro los posibles lectores de este capítulo sacarán las suyas. La primera idea que nos gustaría apuntar es que creemos que existe una tendencia, algo excesiva, a criticar la falta de eficacia de la Unión Europea como Administración, esto es, como provisión de servicios en aplicación de un presupuesto. Se critican los complicados y defectuosos procesos de decisión, la falta de coherencia entre pilares... como si en las Administraciones de los Estados el funcionamiento de todas las instancias territoriales fuera una maquinaria perfectamente coordinada entre ellas, como si nunca hubiera sus “refriegas” entre los ministerios de Exteriores y los de Defensa, entre los de Comercio y Exteriores, entre los de Interior y los de Justicia... En la Unión Europea estos problemas se producen... también...

Una vez señalada esta primera idea podemos iniciar alguna reflexión en torno a la evolución que la Unión Europea ha tenido en el ámbito de las

---

(54) Ver ESQUIVEL LALINDE, ENRIQUE, “La nueva Fuerza de Gendarmería europea”. [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org).

Relaciones Exteriores en los últimos años. En este sentido, ésta es la historia de quién hace algo más de diez años decidió que quería jugar un papel internacional en un mundo cambiante y complejo. Y de quién está aprendiendo a hacerlo.

Está aprendiendo a utilizar instrumentos que nacieron con finalidades diferentes, como la política comercial, para prevenir conflictos mediante la introducción en su articulado de cláusulas de diálogo político, aprendiendo a aumentar su seguridad a corto plazo introduciendo en esos acuerdos artículos sobre lucha antiterrorista o proliferación de armas de destrucción masiva. Pero también planificando acciones a largo plazo para evitar la aparición de conflictos y para paliar las consecuencias de los mismos. Y para ello, utiliza instrumentos que provienen de diferentes pilares: la Ayuda al Desarrollo, la figura de los Representantes Especiales, el desarrollo de la PESD... Existe un amplio consenso en considerar que en los últimos años la Unión se ha vuelto más activa, pero se insiste en que debe ser más coherente en sus actuaciones. Se ha indicado por ejemplo, que la PESD estaba desconectada de los mecanismos del primer pilar o que la planificación de las operaciones PESD militares no se coordinaban bien con las civiles... bien, pues la Unión está adoptando medidas en este sentido. La posición común sobre África que se ha estudiado en este capítulo es todo un ejemplo de cómo, según lo vaya requiriendo la situación, se pueden ir utilizando distintos medios, cómo hay un enfoque integrado que abarca desde Cotonú hasta las misiones PESD, pasando por el proceso de certificación de diamantes.

Pero también hay avances desde el punto de vista institucional. La figura de los Representantes Especiales se ha fortalecido enormemente en los últimos años. Son la auténtica vanguardia de la acción exterior de la UE, y decimos acción exterior porque, aunque son una figura creada por la PESC, sobre el terreno están coordinando, haciendo más coherente, las actuaciones de los distintos pilares, de la ayuda humanitaria a la PESD, (ver el mandato del Representante Especial en Bosnia i Herzegovina examinado más arriba). En 2005 se ha celebrado el primer seminario de los representantes especiales con Javier Solana, para analizar las lecciones aprendidas sobre el terreno y establecer las líneas de actuación futura. En lo que se refiere a las misiones civiles y militares de la PESD, la nueva célula de coordinación es el camino adecuado para conseguir mayores sinergias.

Por supuesto, restan cosas por hacer. Por ejemplo, la prevención de conflictos agrupa créditos en la línea presupuestaria relaciones exteriores. Sería aconsejable que fuera un programa transversal. De nada sirve la coordinación institucional o la voluntad política si ello no tiene un reflejo presupuestario eficaz. Y hay que mejorar la eficacia con los mecanismos que ahora tenemos: como dicen los ingleses no lloremos sobre la leche derramada. De momento no tenemos Ministro de Asuntos Exteriores, no tenemos un presidente del Consejo Europeo... y no sabemos si a partir de 2006 el proceso constitucional seguirá adelante o no. Así que es hora de seguir haciendo avanzar la PESC y la PESD con el Tratado de Niza, y con voluntad política.

Los ciudadanos europeos estamos ahora más inseguros que hace seis años en nuestra propia casa: el fenómeno del terrorismo islamista nos ha golpeado en una escala hasta ahora desconocida y en un contexto internacional diferente al que había cuando estallaron las bombas islamistas en París o en Madrid, antes del 11-S. Debido a estos acontecimientos, la Unión está adoptando medidas para luchar contra este fenómeno. Y las mismas, como en el caso de la seguridad exterior, se encuentran diseminadas en la estructura de pilares con la que parece hemos de seguir conviviendo. Se ha creado la figura de un coordinador de la lucha antiterrorista en el seno del Consejo. La PESD está ya trabajando, como hemos examinado, para proteger a sus ciudadanos en caso de un ataque terrorista. Los españoles, como otros socios europeos, tenemos una amarga experiencia en materia de terrorismo. Y sabemos lo que es la soledad y la incomprensión en la lucha para combatirlo. Ahora todos los países y ciudadanos se sienten amenazados, y ello lleva a pensar que la voluntad política y la comprensión judicial serán mayores que antaño.

La inseguridad en nuestro propio suelo proviene también, de forma creciente, de la delincuencia organizada la cual, muchas veces, es generada cerca de nuestras propias fronteras. También la PESD está contribuyendo a combatirla, no solamente mediante la aportación de las misiones civiles sino también de las militares, como se ha visto más arriba al hablar de este punto. Seguridad interior que se conecta cada vez en mayor medida con la exterior y que a su vez está menos compartimentada entre los distintos países. Por eso, algunas voces hablan ya de la necesidad del establecimiento de una Estrategia de Seguridad Interior y de un coordinador europeo en esta materia, con competencias más amplias que las de la lucha contra el terrorismo. Nosotros estamos de acuerdo con esta medida pero también consideramos que las dificultades para llevarla a



cabo son aún mayores que en el caso de las Relaciones Exteriores. Habría que hacer coherentes no solamente las acciones de la UE y 25 gobiernos sino también de 25 poderes judiciales.

La Unión Europea ha recorrido en los últimos años un largo camino en el ámbito de las Relaciones Exteriores y de la seguridad interior. La PESD ha mostrado una extraordinaria capacidad de adaptación a las nuevas exigencias. El balance podría ser mejor pero tampoco es negativo. Los próximos años han de ver como la UE es cada vez más activa y más coherente de forma que contribuya a su seguridad mediante acciones que llevarán a las tropas y funcionarios civiles lejos de casa, pero también mediante actuaciones que les hará velar cada vez en mayor medida por la seguridad en la casa europea.