

CAPÍTULO TERCERO

¡A MÍ LA LEGIÓN!

¡A MÍ LA LEGIÓN!

Por MARÍA ELENA GÓMEZ CASTRO

El nuevo mundo y el uso de la fuerza

El nuevo mundo al que dio paso el fin de la guerra fría ha traído consigo el desasosiego, la sorpresa y la sensación de vulnerabilidad. Quienes allá por el año 1989 quisieron ver únicamente el fin de un sistema profundamente injusto, olvidaron que con la injusticia se iba también la relativa estabilidad. Ralph Dahrendorf en sus *Reflexiones sobre la revolución en Europa*, ya advirtió:

«La guerra fría era mucho más que fría, era gélida. Había congelado las grandes corrientes históricas que discurrían por Europa y con el deshielo se han reabierto las grandes fallas y la Historia ha comenzado a fluir de nuevo con una fuerza desconocida.»

El corto siglo XX –de 1914 a 1989– estuvo marcado por la supervivencia. Tanto la Primera como la Segunda Guerra Mundial y, más tarde, la guerra fría fueron en esencia guerras de supervivencia entre Estados, alianzas de Estados o superpotencias. Más que un espacio para la negociación o para la política, había un control del espacio ideológico y geográfico, sin reconciliación aparente; todo ello sobre la base de una eficaz política de una disuasión, cuyo punto álgido se alcanzaría con la Doctrina o de la Destrucción Mutua Asegurada (MAD).

El año 1989 marcó el fin de un siglo XX convulso, y el principio de una era de esperanza. En Europa y en el resto del mundo. Un sueño de libertad y

prosperidad que hoy, contemplando el mapa y los mercados financieros, parece algo ingenuo. Recuerdo aquellos momentos y las discusiones a las que dieron pie en las aulas de la facultad de Derecho en Salamanca. Como seguramente muchos de ustedes, sentí euforia al ver caer el muro de Berlín, consternación ante la invasión de Kuwait, ante la situación en Somalia... Más tarde llegarían Ruanda, Srebrenica, Kosovo, Sudán, Irak, Costa de Marfil, volverían Afganistán, Líbano, Somalia, con su «exportación» de la violencia a los mares, las tragedias del Congo y de Liberia, persistirían los «conflictos congelados».

También los riesgos y amenazas se extenderían, rompiendo las barreras tradicionales de la soberanía y las fronteras estatales. Estados Unidos, España o Reino Unido serían escenario del Horror con mayúsculas, y el terrorismo, cambiaría para siempre el concepto de poder y marcaría un punto de inflexión en el orden internacional. Vulnerabilidad e interdependencia marcan el nuevo siglo. Contrariamente a lo que pensaba Luttwak en el año 1995, los Estados marginales, o mejor, los actores marginales, sí representaban una amenaza para Estados Unidos y para sus intereses primordiales.

La seguridad se convierte en indivisible y aparece como la responsabilidad de todos respecto a todos, una empresa obligatoriamente común que ha de ser abordada globalmente y en la que todos los actores, estatales y no estatales, tienen un papel que jugar. Las amenazas se vuelven difusas, y no necesariamente afectan a la integridad territorial de los Estados, sino a la seguridad de sus ciudadanos, y a la de otros países; los conflictos entre Estados se convierten en la excepción y el paradigma de la guerra industrial da paso a otro nuevo, el de la guerra entre las gentes. Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurría con las guerras industriales, los riesgos provienen fundamentalmente de los «Estados fallidos o frágiles», de las dictaduras en descomposición.

La «primavera árabe» ha vuelto a suscitar un sinfín de interrogantes acerca del papel de la comunidad internacional, y ha acelerado la reflexión sobre la responsabilidad de proteger y sus implicaciones, sobre:

«La necesidad de una intervención urgente por parte de la comunidad internacional cuando la muerte y el sufrimiento afectan a un gran número de personas y cuando el Estado, nominalmente responsable, es incapaz o no desea corregirlo» (1).

(1) ANNAN, Koffi: «Two concepts of sovereignty», *The Economist*, 18 de septiembre de 1999.

Ante estas situaciones, que el general británico Rupert Smith ha dado en llamar «guerras entre las gentes» (por oposición al paradigma de la guerra industrial interestatal), se produce cada vez con mayor frecuencia un llamamiento a la acción y también cada vez más esta acción se traduce en operaciones militares. De ahí que este capítulo lleve por título «¡A mí la Legión!».

Ya imaginará el lector que se trata únicamente de una licencia literaria –y algo provocativa– para llamar su atención. En realidad, la genial idea partió de uno de los componentes del grupo de trabajo durante nuestros debates y, como puede apreciarse en el índice, otros dos suscribimos la iniciativa.

Terminado este breve inciso, regreso a la cuestión. Una vez desencadenado el conflicto armado, y especialmente cuando se produce dentro de un mismo Estado, las vías del diálogo, la política y la diplomacia se estrechan hasta casi desaparecer y entonces «el último recurso», la fuerza, aparece como el único capaz de frenar y evitar el sufrimiento y la muerte de civiles. Luttwak describe con acierto cómo la guerra fría fue un eficaz inhibidor de conflictos y cómo una vez finalizada se ha disuelto la cultura de la restricción disciplinada del uso de la fuerza. También que la agresión no recibe castigo y, lo que es más importante, que los vencidos quedan abandonados a su suerte (lo cual no ocurría durante la guerra fría, pues cualquier rincón del mundo tenía un valor estratégico para una de las dos potencias y recibían la ayuda de una u otra) (2).

Por ello hoy, a la luz de las numerosas operaciones en curso, ya sean de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Unión Europea, Alianza Atlántica, el uso de la fuerza parece revelarse como uno de los pilares, no el único, ni siquiera el determinante, pero sí quizás el más demandado del ejercicio de la responsabilidad internacional. Este fenómeno –conviene mencionarlo– no sólo deriva de las deliberaciones en los principales organismos internacionales y regionales, sino que responde de una forma creciente a la movilización de la vergüenza que los medios de comunicación dirigen y frente a la cual las opiniones públicas reaccionan. No lo hacen siempre, y tampoco parecen existir patrones geográficos, de

(2) Como apuntan Camilleri y Falk en su obra: *¿El fin de la soberanía?*: «Ambas superpotencias normalmente se sentían obligadas a responder a los movimientos de la otra para no dar la impresión de que abandonaban a sus respectivos clientes o aliados.» Edward Elgar Publishing Ltd., p. 147.

la naturaleza de la crisis, etc. que justifiquen la movilización, pero no hay duda de que, cuando lo hacen, la respuesta internacional se acelera o se produce. El caso más reciente es el de Libia, y las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; las actuaciones subsiguientes hablan por sí mismas.

En el contexto actual, la comunicación, ha adquirido una nueva dimensión. La prensa sigue relatando hechos, incitando a la reflexión o impulsando la acción, pero la estrategia de comunicación forma parte ya esencial de toda operación militar. Las coaliciones, alianzas u organizaciones que llevan a cabo una intervención realizan cada vez mayores esfuerzos por dar a conocer sus objetivos, los hechos que acaecen en el área de operaciones, las actuaciones, la evolución de la situación y los riesgos existentes. La comunicación es hoy determinante en el éxito de las operaciones y una estrategia clara en este campo debe existir antes incluso de comenzar la intervención. La función de información regular y de explicación pública no necesariamente debe ser asumida por el militar –ocupado en otras tareas–, pero será preciso asegurar un flujo de información regular, adecuada y rigurosa de lo que sucede sobre el terreno –algo que sólo puede aportar el militar sobre los aspectos operativos–, para proyectarlo *in situ* y a nivel estratégico.

El paradigma de «las guerras entre las gentes» hace necesario ganarse a esas mismas gentes entre las que se actúa. Para ello, resulta esencial saber explicar lo que se está haciendo. La llegada de extranjeros armados suscita en mayor o menor medida reticencia entre las poblaciones locales (mayor cuanto más alejadas estén de los grandes núcleos urbanos) y su presencia a lo largo del tiempo genera malestar. También, por cierto, a las opiniones públicas de los países que aportan medios humanos y materiales para gestionar el conflicto. De manera recurrente, el apoyo de estas últimas a las intervenciones suele ser inversamente proporcional a la duración de los conflictos.

Este nuevo tipo de conflictos, unido a la creciente conciencia de responsabilidad compartida en la solución de los mismos, tanto en el nivel político internacional como en el nacional, así como el nuevo concepto de «seguridad», han influido decisivamente en la evolución de los ejércitos, especialmente los occidentales. Los ejércitos nacionales ya no sólo se preparan para asumir las tareas tradicionales de la defensa estática y geográficamente delimitada del propio territorio y sus ciudadanos. Hoy, en coordinación con otros ejércitos –en el caso de los países occiden-

tales fundamentalmente en el seno de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea–, articulan procedimientos de actuación conjunta –tanto a nivel estratégico-militar como operacional–, mejoran la disponibilidad de capacidades, establecen mecanismos para fomentar el Investigación y Desarrollo (I+D) en Defensa y el desarrollo de programas conjuntos, a la vez que crean sinergias para poder hacer más con menos.

En definitiva se busca lograr la disponibilidad, capacidad de despliegue, interoperabilidad y sostenibilidad de los medios y capacidades necesarios para garantizar esa Seguridad con mayúscula. En este campo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha sido desde su creación, el eje central de la transformación del paradigma militar y, en parte gracias a ella, la Unión Europea ha podido establecer y desarrollar en apenas una década una política de seguridad y defensa creíble y eficaz. Europa, el sueño tantas veces anhelado a lo largo de la Historia, surgió paradójicamente de su destrucción. Es quizás el mayor logro del siglo XX y también el gran desafío del actual, porque la compleja realidad de nuestro tiempo se empeña en desafiar las ideas de los padres fundadores. Pese a todo, el proyecto sigue adelante y parece salir reforzado de cada una de las crisis a las que ha sobrevivido. Por ello, y porque siempre he pensado que una Europa fuerte significa una Europa mejor para quienes vivimos en el Viejo Continente, dedicaré gran parte de esta reflexión a su papel en la gestión de crisis y al desarrollo de sus capacidades militares.

La conciencia de la responsabilidad compartida está produciendo un nuevo fenómeno, el de la apertura a la participación de terceros de las operaciones lideradas por la OTAN o por la Unión Europea (es evidente que las de Naciones Unidas están abiertas a la participación de todos). Los casos de Fuerza de la Unión Europea (EUFOR) *Althea*, Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), Fuerza Marítima Europea (EUNAVFOR) *Atalanta* o *Protector Unificado*, ilustran bien esta tendencia que probablemente seguirá consolidándose en el futuro. Aunque su participación plantea ciertos problemas al chocar el principio de autonomía de decisión tanto de Unión Europea como de OTAN con los deseos de los países terceros de participar activamente en la fase toma de decisiones (*decision making*) y no sólo en la formulación de las mismas (*decision shaping*), lo cierto es que pone de manifiesto un creciente compromiso y refuerza la eficacia en la gestión de crisis. Más aún, los formatos ampliados acrecientan la legitimidad de las intervenciones, algo esencial

en casos como el de *Unified Protector* en Libia, al aportar confianza a aquéllos que pudieran albergar reticencias sobre las razones de algunos países unidos en alianzas u organizaciones a la hora de actuar.

Así pues, como consecuencia de la proliferación de conflictos armados en todo el mundo, con independencia de su naturaleza y alcance, la comunidad internacional hace un uso creciente de los medios y capacidades militares para evitar el sufrimiento de las poblaciones y en aras de la protección de los derechos humanos. El uso de la fuerza no ha dejado de ser por ello un último recurso, pero en ocasiones –como cuando la decisión es adoptada por una coalición de países– suscita dudas sobre su legitimidad. El propio secretario general de la ONU, Koffi Annan, planteaba el dilema del denominado «intervencionismo humanitario» en septiembre de 1999:

«Por una parte, ¿es legítimo que una organización regional haga uso de la fuerza sin un mandato de Naciones Unidas?; por otro lado ¿puede permitirse que existan violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, con graves consecuencias humanitarias sin tomar acción?»

Los casos de Kosovo y Ruanda escenificaron ambas opciones. En estas guerras entre las gentes –me refería a ello anteriormente– la actuación militar constituye sólo uno de los elementos de respuesta de la comunidad internacional. La solución siempre será política y por ello, toda intervención debe servir a una estrategia política global. Javier Solana decía al recibir el Premio Extraordinario de Defensa en el año 2010 y refiriéndose a las operaciones-misiones Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea que éstas sirven para abrir un espacio para la política.

Como ya he mencionado, tras muchos de estos conflictos subyacen «Estados fallidos» o regímenes autoritarios en descomposición, sin instituciones adecuadas por lo que la estabilidad –menos aún la paz– no puede surgir automáticamente cuando se ha logrado controlar la violencia. Empieza entonces la gran tarea de construir un país, articular las estructuras del Estado, crear canales de expresión ciudadana, lograr, en fin, un verdadero Estado de Derecho, capaz de garantizar un futuro a sus ciudadanos. Pero la responsabilidad de la comunidad internacional no se agota en proteger los derechos humanos allí donde existan violaciones. También existe antes, para prevenirlas, y después, para que no vuelvan a ocurrir:

«El mejor momento de tratar un problema es en el instante en que surge, antes de que se consoliden las posturas (idealmente, antes de que nadie se haya percatado de que existe un problema)» (3).

Pero no resulta fácil realizar una alerta temprana eficaz y menos aún lograr influir en las decisiones de los gobiernos en esta fase. A menudo, existen indicadores de elementos potencialmente desestabilizadores dentro de los países, pero esos elementos suelen estar presentes en mayor o menor medida en todos los Estados. Es cierto que los mecanismos de reacción son muy distintos en Estados democráticos con instituciones sólidas y cauces de diálogo y expresión ciudadana adecuados y en aquellos que carecen de ellos, pero no parece realista, incluso en estos últimos casos, determinar cuándo o si esos problemas darán lugar a una crisis, y eventualmente a un conflicto. Al menos esa es mi experiencia en la crisis de Costa de Marfil, que comenzó con el golpe de Estado de diciembre de 1999.

La alerta temprana es posible, pero los mecanismos para atajar los problemas antes de que produzcan una crisis son, sin duda más difíciles de articular. Quizás en este campo, las organizaciones regionales y subregionales podrían desempeñar un papel creciente no sólo limitado a la prevención –pilar esencial de la seguridad–, sino también en la gestión de las crisis y los conflictos. El liderazgo de la Liga Árabe en la crisis libia, que ha facilitado y acelerado la toma de decisiones en el seno del Consejo de Seguridad, y la participación de algunos de sus miembros en la operación *Protector Unificado* es un buen ejemplo de la importancia de la implicación regional.

Los medios para lograr la resolución de los conflictos son muchos –resumidos hoy en la noción de las tres *Ds*: *Diplomacia*, *Defensa* y *Desarrollo*–, pero también dispersos y ello mengua su eficacia. El mantra de nuestro siglo parece ser el «enfoque integral», pero el modo en que nos organizamos internacionalmente dificulta enormemente el objetivo. Los medios están desagregados, sometidos cada uno a regulaciones propias (algo, por otra parte esencial para la seguridad jurídica) y a procedimientos de decisión que en muchos casos siguen siendo nacionales. Si a ello se añade la urgencia impuesta por cada una de las crisis, entonces parece inevitable la existencia de ciertas duplicaciones y solapamientos entre

(3) SOLANA, Javier: «Cinco lecciones sobre diplomacia global», *Financial Times*, 21 de enero de 2009.

los actores, las agencias y la asistencia en sí. Frente a este fenómeno, de difícil solución, quizás sólo quepa, por un lado establecer criterios de actuación que atenúen los efectos perniciosos de las posibles duplicaciones, y por otro, exigir la apropiación (*ownership*) por parte de los estados beneficiarios y su responsabilidad (*liability*). A fin de cuentas, la comunidad internacional podrá crear el espacio para la política, pero, como apunta Javier Solana:

«Que la política funcione es algo que nadie desde fuera puede conseguir; sólo lo pueden hacer los ciudadanos locales» (4).

Y este último punto suscita la cuestión del alcance de la responsabilidad de la comunidad internacional. En el caso de las operaciones militares, salvo en contadas ocasiones, como operaciones «puente» (véase *Artemis*, EUFOR República Democrática del Congo o EUFOR Chad) no pueden planearse sobre la base de un límite temporal, sino conforme a un objetivo deseado (*end state*). Los conflictos hoy tienden a prolongarse en el tiempo:

«Puesto que se busca alcanzar una situación que debe ser mantenida hasta que se produzca un acuerdo o un resultado definitivo, lo que puede suponer años o décadas» (5).

Por ello, es preciso garantizar la continuidad del esfuerzo y que cada país asuma su propio reparto de la carga, aportando los medios –humanos, materiales y financieros– que sean necesarios. En este campo queda sin duda mucho por hacer. Mientras siga manteniéndose el principio de que los gastos los asume quien incurre en ellos (*costs lie where they fall*), quienes deseen ejercer su parte alícuota de responsabilidad, deberán, no sólo enviar a sus hombres y mujeres de uniforme –más todo el material y los equipos necesarios– sino también asumir los costes (una suerte de *bis in idem*).

Antes de terminar este apartado, me gustaría referirme, fuera de la gestión de crisis, a la actuación de medios y capacidades militares en emergencias y catástrofes. Cuando ocurren catástrofes naturales o provocadas por el hombre, a menudo hay que movilizar una gran cantidad de recursos; asegurar que lo que los Estados miembros aportan es lo que se necesita; evitar duplicidades y hacerlo en el menor tiempo

(4) SOLANA, Javier: «Cinco lecciones sobre diplomacia global», *Financial Times*, 21 de enero de 2009.

(5) SMITH, Rupert: *The Utility of Force*, p. 17.

posible. En este sentido, los medios y capacidades militares, por su capacidad de despliegue, por su disponibilidad y por los medios de los que disponen, son especialmente idóneos para complementar los esfuerzos de protección civil y ayuda humanitaria en los Estados afectados. Ejemplos recientes de intervenciones exitosas en este campo han sido el *tsunami* del océano Índico del año 2004, y el terremoto que asoló Haití. Este fenómeno, que probablemente se consolidará en los próximos años, está incidiendo ya en el modelo de las Fuerzas Armadas y en algunos países, como España, ha llevado a la creación de una unidad especial, Unidad Militar de Emergencias especializada en este tipo de actuaciones.

Por lo tanto, son un útil importante, pero, como en el caso de la gestión de crisis, su activación estará determinada por la confluencia de varios factores: la voluntad del país afectado, las necesidades existentes en el ámbito de la protección civil y de los actores humanitarios. No debe olvidarse que los medios y capacidades militares complementan a los medios y capacidades civiles. También en este campo son, pues, un último recurso.

La responsabilidad de proteger

La década de los años noventa en la que proliferan los conflictos armados dentro de los Estados, con grave impacto sobre las poblaciones civiles, obliga a reorientar el concepto de protección de los Estados, predominante durante la guerra fría, hacia la protección del individuo. La aparición de un amplio espectro de nuevos actores no estatales, combinado con los fenómenos de su interacción con los propios Estados, la interdependencia consiguiente y la globalización han suscitado nuevos problemas y preocupaciones en la comunidad internacional. También ha desembocado en un replanteamiento de la propia noción de soberanía, de modo que, como apuntó Koffi Annan en 1999:

«Los Estados son ahora generalmente concebidos como instrumentos al servicio de los pueblos y no al contrario» (6).

En otras palabras, se afianza el concepto de «la soberanía como responsabilidad», que desde años antes había venido defendiendo Francis

(6) ANNAN, Koffi: «Dos conceptos de soberanía», artículo aparecido en la revista *The Economist*, 18 de septiembre de 1999.

Deng (7), y según el cual el ejercicio de la soberanía entraña obligaciones permanentes frente a los ciudadanos, lo que garantiza al Estado ciertos privilegios internacionales.

El concepto de la soberanía estatal aparece, pues, limitado en el nuevo siglo: por la globalización y sus efectos en ámbitos hasta entonces prerrogativa exclusiva de los Estados, en segundo lugar, por procesos de integración internacional y regional y cuyo ejemplo más notable es el proceso de construcción europeo, en el que los Estados miembros ceden progresivamente poderes de decisión sobre materias hasta entonces reguladas exclusivamente por cada uno de ellos; finalmente, por la nueva elaboración doctrinal de la soberanía como responsabilidad, cuyo incumplimiento podría conducir a una intervención internacional.

En este contexto, los derechos del individuo adquieren una mayor relevancia y se sitúan en un primer plano tanto en la esfera nacional como en la internacional. Como apuntó el entonces secretario general de la ONU, Koffi Annan, en un artículo publicado en septiembre de 1999:

«Cuando leemos la Carta hoy somos más conscientes que nunca de que su objetivo es proteger a los seres humanos individuales.»

Días más tarde, plantearía a la Asamblea General:

«Si la intervención humanitaria es un ataque inaceptable a la soberanía estatal, ¿cómo deberíamos actuar ante una Ruanda, ante una Srebrenica, ante violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos que afectan a todos los preceptos del género humano?» (8).

La respuesta al dilema humanitario reviste gran complejidad. El fin de la guerra fría creó expectativas sobre el nuevo papel de Naciones Unidas en el mundo posbipolar en el establecimiento de un multilateralismo eficaz, capaz de garantizar la paz, el respeto de los derechos humanos, y un desarrollo sostenible en el mundo. Así pues, se espera que actúe. Pero conviene recordar que en el tipo de conflictos actuales, generalmente de naturaleza intraestatal, la intervención implica tomar partido por una de las partes y en el caso de decidir hacer uso del Capítulo VII,

(7) DENG, Francis M. *et al*: *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1996.

(8) «*If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, a Srebrenica, to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?*»

es bueno recordar que como afirma Rupert Smith (9) «no hay un campo de batalla determinado donde se enfrentan los ejércitos, tampoco hay necesariamente ejércitos, «al menos no en todas las partes en conflicto» «el enemigo está entre la gente». Ello genera enormes dificultades para la actuación militar y entraña importantes riesgos tanto para los hombres y mujeres de uniforme que son desplegados, como para las gentes que habitan los países afectados. En estas circunstancias, siempre existirán consecuencias no deseadas, daños personales y materiales difícilmente cuantificables *ex ante*. De ahí el dilema.

Desde entonces, sucesivos informes han plasmado una reflexión seria sobre la naturaleza, contenido y alcance del concepto y resoluciones del Consejo de Seguridad como la 1970 y 1973 (referentes a Libia) o la 1975 (relativa a Costa de Marfil) han consolidado *de facto* esta responsabilidad.

El Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, publicado en diciembre de 2001 bajo el título: «La responsabilidad de proteger» fue el primer gran Documento de referencia sobre el asunto. En el año 2004 el Panel de Alto Nivel del secretario general de la ONU elaboró un informe y el propio secretario general apela a los gobiernos a apoyar el concepto en uno propio:

«Un concepto más amplio de la libertad: seguridad y derechos humanos para todos» (10).

En la cumbre del Milenio de 2005, el Documento final (11), aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno el concepto de la responsabilidad de proteger quedó acuñado en términos generales. Se adquiere, así, y por primera vez un compromiso político firme de todos los Estados. De acuerdo con el mismo, «cada Estado individual tiene la responsabilidad de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad». Asimismo se estipula que «la comunidad internacional, a través de Naciones Unidas también debe contribuir a proteger a la población»:

«En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII,

(9) *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, p. 3, Penguin Books 2006.

(10) *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (A/59/2005).

(11) Documento final de la cumbre Mundial 2005 (A/60/1), párrafo 139.

en cada caso concreto y en cooperación con las organizaciones regionales según proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.»

Este compromiso político ha dado paso a esfuerzos complementarios para la institucionalización y definición operativa, que hoy continúan. Entre ellos destacan el Informe del secretario general de la ONU de principios de 2009 «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger» (12), en el que prevé una estrategia con tres pilares: la responsabilidad que incumbe al Estado (respecto a todos los que se encuentren en su territorio); la asistencia internacional y la formación de capacidades (que podría consistir en alentar a los Estados a que cumplan sus obligaciones, ayudarlos a ejercer dicha responsabilidad, a incrementar su capacidad de hacerlo y cuando se encuentren en situaciones de tensión antes del estallido de la crisis o el conflicto) y, en tercer lugar, la respuesta oportuna y decisiva (de la comunidad internacional con medios pacíficos –previstos en los Capítulos VI y VIII de la Carta–, o incluso haciendo uso de la fuerza, es decir del Capítulo VII, tal y como quedó reflejado en el Documento final de la cumbre Mundial de 2005). Un año después el secretario general elaboraría un segundo Informe «Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger» (13), que incide en los aspectos de alerta temprana, la información y la rapidez de acceso a la misma a fin de evitar los cuatro supuestos contemplados en la responsabilidad de proteger.

Probablemente los resultados de estos esfuerzos no se estén produciendo al ritmo inicialmente esperado, en parte debido la sensibilidad de aquellos Estados, que ven amenazado el principio de no injerencia en los asuntos internos. Pero es posible que la fuerza de las circunstancias –la crisis libia– acelere *de facto* el proceso. Las resoluciones 1970 y 1973 serán, sin duda un referente, tanto en el aspecto jurídico, como práctico y operativo de cara al futuro (14). Y del resultado final se extraerán, sin

(12) (A/63/677) de 12 de enero de 2009.

(13) (A/64/864) de 14 de julio de 2010.

(14) Aunque no son las únicas resoluciones del Consejo de Seguridad que incluyen la responsabilidad de proteger, pues también figura en la 1676 de 28 de abril de 2006 relativa a la protección de civiles en conflictos armados, o en resoluciones recientes de conflictos prolongados en el tiempo y que ya habían sido objeto de resoluciones previas del Consejo de Seguridad: Sudán, resolución del Consejo de Seguridad 1706 de 28 de abril de 2006, y Costa de Marfil, resolución del Consejo de Seguridad 1975 de 30 de marzo de 2011.

duda, lecciones que marcarán el rumbo de los debates sobre esta cuestión e, idealmente, podrá lograrse que la Asamblea General adopte una resolución de carácter sustantivo, que incorpore los postulados de los Informes del secretario general anteriormente mencionados.

La gestión de crisis y la transformación del paradigma militar: «el arte de la guerra» en nuestro mundo

El contexto ya descrito del siglo XXI y la necesidad creciente de abordar muchos de los conflictos existentes con operaciones militares, ha provocado un cambio importante en la estructura y funciones de los ejércitos, algo que se constata fundamentalmente en los países pertenecientes a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea.

Los nuevos teatros de operaciones obligan a llevar a cabo misiones de diversa naturaleza, en entornos variables, con frecuencia lejanos y ello difiere notablemente de las funciones de seguridad territorial y estática. Tampoco los enfrentamientos se producen en un campo de batalla; con frecuencia, ni siquiera entre ejércitos al uso. Finalmente, ningún país –ninguna organización internacional– puede afrontar en solitario la tarea.

Los ejércitos por ello deben, por un lado, elaborar y adoptar doctrinas conjuntas y, por otro, garantizar una mayor capacidad de despliegue, con medios más ligeros y unidades adaptadas, prever capacidades de reacción rápida interarmas, como por ejemplo los denominados *battlegroups* (Agrupaciones Tácticas de unos 1.500 efectivos con elementos de apoyo). Además, la necesaria interoperabilidad requiere no sólo de una formación de características similares y la realización regular de ejercicios conjuntos (*LIVEX* o *CPX*), sino también, lo que es más importante, del desarrollo de una planificación coordinada de los medios y capacidades disponibles a nivel nacional y la articulación de sistemas de estandarización y certificación conjuntos.

MacArthur decía que la historia del fracaso en la guerra puede resumirse en dos palabras: demasiado tarde. Demasiado tarde en comprender el propósito mortífero de un enemigo potencial, demasiado tarde en la preparación, demasiado tarde en reunir todas las fuerzas necesarias, demasiado tarde en comprometerse con los amigos. En definitiva, se fracasa cuando se carece de la inteligencia adecuada, falta el planeamiento, la generación de fuerzas es deficiente y la voluntad política dubitativa.

Y eso, con todos los avances tecnológicos y la mejora en el equipamiento de los ejércitos, sigue siendo la base del éxito de la actuación militar.

Por eso, comparto la opinión de quienes piensan que el paradigma militar se ha transformado –especialmente en el mundo occidental–, pero no ha surgido uno nuevo. La idea de un nuevo paradigma militar articuló las discusiones durante el primer lustro de los años noventa en Estados Unidos, con el telón de fondo de la guerra del Golfo de 1991, una supuesta revolución militar posmoderna y el consiguiente nuevo paradigma militar. Más concretamente, se identificaba con quienes defendían el poder aéreo como el elemento central de la guerra o el combate del futuro, un poder cuya eficacia, rapidez y limitación exponencial de las bajas residía en la combinación del armamento de precisión, los Sistemas de Inteligencia, Vigilancia, Captación de Objetivos y Reconocimiento (ISTAR) y la supresión de las defensas aéreas.

También Luttwak deja traslucir este pensamiento en el artículo que publicó en la revista *Foreign Affairs* (mayo-junio en 1995). Luttwak considera que en el contexto que describe (según el cual un puñado de «Estados marginales» –*rogue states*– o desórdenes internos de ciertos países no suponen una amenaza para Estados Unidos o sus intereses primordiales), podrían realizarse intervenciones con, virtualmente, cero bajas en las filas estadounidenses haciendo uso del nuevo armamento existente (fundamentalmente aéreo) si se modificara adecuadamente el planeamiento militar. Para ello, sería preciso ser modesto en los objetivos y conformarse con resultados limitados.

La reciente intervención en Libia, vuelve a poner sobre la mesa este tipo de guerra –la a mi juicio desafortunadamente denominada posheroica–, pero sigo pensando que representa la excepción que confirma la regla y que, en definitiva, el conflicto libio se está ganando en tierra. A fin de cuentas, ningún conflicto puede terminarse exclusivamente desde el aire o la mar. Como siempre, es la ocupación del terreno físico la que resulta determinante (con el apoyo, eso sí, también de los medios aéreos y navales).

Respecto a los avances tecnológicos, no cabe duda de que si los conflictos se produjeran entre Estados, con campos de batalla determinados y nivel de fuerzas similares, la disponibilidad de los nuevos equipos y armamentos otorgarían una clara ventaja comparativa. Sin embargo, en el tipo de los conflictos actuales, éstos pierden gran parte de su valor como consecuencia de la asimetría en los actores, en las tácticas y

procedimientos, y en los medios. Sirva como ejemplo, el relato del periodista Sebastian Junger en Afganistán:

«Por cada ventaja tecnológica de los americanos, los talibán parecían tener una ventaja equivalente o una contramedida. Los helicópteros *Apache* proporcionan imágenes térmicas que revelan el calor corporal en las montañas, por lo que los talibán logran desaparecer cubriéndose con mantas en rocas calientes. Los americanos también utilizan aviones no tripulados para localizar al enemigo, pero los talibán también pueden hacer lo mismo observando a las bandadas de cuervos volando en círculos sobre las posiciones americanas en busca de restos de comida...» (15).

Quizás por ello quepa preguntarnos ¿nos estamos preparando mejor para el futuro equivocado?

Y antes de abordar la transformación del paradigma militar en relación con la Alianza Atlántica y la Unión Europea, permítanme una breve reflexión sobre la incómoda terminología de lo posheroico. Durante las reuniones preparatorias de esta *Monografía* y como bien ha explicado el general Miró Valls en su «Introducción», p. 9, esta cuestión ha ocupado gran parte de nuestro debate. En realidad, ninguno pensábamos que hoy exista una era o cultura posheroica. De hecho, hablábamos, de la necesidad de buenas dosis de altruismo y con frecuencia heroicidad en numerosos oficios y en variadas circunstancias de la vida y lo poco oportuno que resultaba, de primeras, el uso de la expresión en el ámbito militar.

No pretendo hacer un panegírico de lo que significa ser militar (entre otras cosas porque alguno me consideraría poco neutral), pero sí me permito robarle algunos párrafos más a un periodista (16) para ilustrar la manera de conducirse del militar en el teatro de operaciones:

«Realmente constituimos una hermandad. Ser capaz de salvar la vida de cualquiera de ellos, para que puedan vivir compensa. Cualquiera de ellos haría lo mismo por mí; la coreografía siempre requiere que cada hombre tome las decisiones no sobre la base de lo que es mejor para él, sino de lo que es mejor para el grupo. Si todos lo hacen así, la mayoría del grupo sobrevivirá. Si no la hace ninguno, la mayoría del grupo morirá. Esencialmente, en eso consiste el combate.»

(15) JUNGER, Sebastian: *War*, p. 83, Fourth State, Harper Collins Publishers, 2011.

(16) *Ibidem*, pp. 246 y 120.

Por esta manera de actuar del militar («contra el espíritu de supervivencia del ser humano») y por la entrega de la que hacen gala muchos otros profesionales en sus oficios respectivos, parece poco prudente hablar de posheroico. Por muy moderno o ingenioso que pueda parecer el término.

La Alianza Atlántica y la transformación del paradigma militar

La Alianza Atlántica ha constituido el pilar del paradigma militar en el área transatlántica desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. El conflicto bélico marcó el principio de la cooperación estructurada y reglada entre ambas orillas en el ámbito de la defensa y aportó la estabilidad necesaria para la reconstrucción del Viejo Continente. Cuatro décadas más tarde, la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría simbolizaba, en parte, el éxito de la Alianza. Paradójicamente, fue su existencia y no su uso la que determinó ese éxito.

La OTAN realizó –sigue realizando– una labor extraordinaria:

- En el ámbito del desarrollo, transformación y modernización de las Fuerzas Armadas de los países miembros y también de aquellos que aspiran a serlo en el futuro (mediante planes de acción *ad hoc*, los planes de acción para la adhesión).
- En el establecimiento de una verdadera cultura de trabajo conjunto de las Fuerzas Armadas de todos los aliados (la estructura de mandos ha sido clave en este proceso).
- En el diálogo constante y permanente en el área transatlántica no limitado a cuestiones militares o de defensa que ha logrado consolidar, y ello a pesar de la variedad e incluso oposición de puntos de vista entre los países miembros. Un diálogo que, tras la guerra fría se ha abierto a terceros, ya sea de forma bilateral (Consejo OTAN-Rusia, la Comisión OTAN-Ucrania y la Comisión OTAN-Georgia) o multilateral (la Asociación para la Paz, el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul).
- En la articulación de mecanismos de diálogo, cooperación militar «Berlín Plus» e intercambio de información con la Unión Europea (muy útiles en los estadios iniciales de las operaciones PESD *Concordia* y *Althea* en los Balcanes)
- En la gestión de crisis más allá del espacio OTAN: en Kosovo, Afganistán, las aguas frente a las costas de Somalia y Libia.
- En la adaptación a las cambiantes circunstancias del siglo XXI: ya fueran de naturaleza interna con las sucesivas ampliaciones hasta alcan-

zar hoy los 28 miembros; ya fueran externa, lo que se ha materializado, entre otros documentos, en tres Conceptos Estratégicos 1991, 1999 y 2010.

Desde el punto militar, además, la OTAN ha sido la gran impulsora –al menos de forma metodológica y armonizada– de la transformación de la defensa, es decir, de la integración de los cambios tecnológicos, organizativos y doctrinales experimentados por las Fuerzas Armadas en el nuevo entorno estratégico, a fin de poder afrontar los riesgos y amenazas actuales y futuros.

De unas fuerzas tradicionalmente estáticas –basadas en la protección del territorio nacional– se va avanzando hacia otras cada vez más expedicionarias (incluso estableciendo un porcentaje de fuerza que ha de ser desplegable en los ejércitos de todos los aliados), se flexibilizan progresivamente los procedimientos de actuación a la vez que se crean Fuerzas de Reacción Rápida, NRF (*NATO Response Force*) y se sigue trabajando, en fin, por redefinir estructuras y cometidos a fin de adaptarlos a los desafíos del siglo XXI. Como estipula el último Concepto Estratégico, del pasado mes de noviembre:

«A fin de llevar a cabo todo el espectro de las misiones de la OTAN tan efectiva y eficazmente como sea posible, los aliados acometerán un proceso continuo de reforma, modernización y transformación» (17).

La dimensión de planificación de la defensa constituye la clave para el mantenimiento de una capacidad militar adecuada a nivel nacional, que garantice la interoperabilidad y consiguientemente la capacidad de actuar colectivamente cuando sea necesario. Siempre conforme al principio rector de la solidaridad entre aliados.

Los medios y capacidades son nacionales –salvo excepciones como estructuras de mando y control y algunos medios de alerta temprana...–, pero las necesidades de la Alianza, como organización cuya función primordial sigue siendo la seguridad colectiva, guían las decisiones en los distintos Estados. El intercambio de información sobre los planes nacionales, la fijación de objetivos sujetos a actualizaciones periódicas

(17) «*In order to carry out the full range of NATO missions as effectively and efficiently as possible, Allies will engage in a continuous process of reform, modernization and transformation.*»

y el análisis y previsión en campos como la logística, estandarización, certificación de unidades, etc. constituyen una aportación esencial de la OTAN a las necesidades actuales de gestión de crisis.

La Alianza debe aportar estabilidad, también fuera del área definida en el Tratado de Washington. Al mismo tiempo, debe contribuir de forma eficaz a la gestión de crisis en el área euroatlántica, proporcionando una respuesta militar autónoma, adecuada, solidaria y en tiempo oportuno. Ello, sin embargo, no debe convertirla en el «gendarme mundial»; sino en uno de los elementos –esenciales, eso sí– del multilateralismo efectivo. La ONU ha sido y debe seguir siendo el pilar del orden mundial y el garante primordial de la paz y la seguridad internacionales.

En fin, la OTAN debe seguir siendo un foro de diálogo entre los aliados sobre todas aquellas cuestiones vinculadas a la seguridad; y también debe asegurarse que actúa hacia afuera en sinergia con el resto de los actores y organizaciones internacionales, especialmente con la ONU y la Unión Europea.

La Unión Europea como actor global

La envergadura del conflicto balcánico en el corazón mismo de Europa puso en evidencia el gravísimo déficit histórico de la comunidad: la ausencia de una PESD frustrada en los albores mismos del proyecto.

Habría que esperar al siglo XXI para que la Unión Europea terminara con la paradoja del uso de mecanismos de actuación exterior, fundamentalmente políticos, diplomáticos y económicos, pero sin «músculo» para asumir sus responsabilidades en la escena internacional. Y es que en el ámbito de la gestión de crisis, la política sin una dimensión militar y civil no es seria.

Y hoy, salvado ese déficit, la Unión Europea constituye una herramienta única al poder abordar las crisis internacionales de forma global o integral, combinando la diplomacia, la seguridad y el desarrollo.

Desde el año 2003, la Unión Europea ha lanzado 24 operaciones militares o misiones civiles, en los Balcanes, en el Cáucaso Sur, en Oriente Medio, en África y en Asia. Algunas han sido relativamente simples, otras muy complejas por la lejanía de los teatros y las dificultades del terreno. También por el entorno de seguridad. Considerando la juventud de la PESD, hoy ya Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), es

preciso reconocer que los logros han sido más que notables. Europa, además, ha demostrado que no es sólo un poder suave, un *soft power* y que es capaz de asumir sus responsabilidades.

Europa actúa porque lo deciden los 27 y deja de actuar cuando sólo uno así lo decide, y cuando actúa lo hace mejor cuanto mejores son las capacidades que se ponen a su disposición. La dificultad estriba en conciliar la voluntad política de actuar con la contribución de medios.

Hoy la PCSD es un hecho y el Tratado de Lisboa, ofrece una base institucional que supera los antiguos «tres pilares», así como la posibilidad de aquellos Estados miembros que lo deseen, puedan fortalecer su aportación en este ámbito mediante la cooperación estructurada permanente y las cooperaciones reforzadas.

En este contexto, la Unión logrará consolidar su papel en el mundo si logra: contar con un entramado institucional, unos procedimientos de decisión y un liderazgo a nivel europeo; disponer, además, de las capacidades adecuadas y con la preparación necesaria, y, finalmente, coordinar y utilizar todos los medios disponibles para asegurar una estrategia de salida (tanto los existentes dentro de la Unión Europea, como los de otros actores presentes en los distintos teatros de operaciones).

En el ámbito del desarrollo de capacidades, el Objetivo 2010 (*Headline Goal 2010*) ha sido un buen referente para los trabajos de la Unión Europea en esta década. El Catálogo de Fuerzas ha revelado unas carencias significativas y esenciales para el desarrollo de las operaciones, como son helicópteros o transporte estratégico. Y no existen capacidades excedentarias en otros países fuera de la Unión Europea, como lo prueba el hecho de que la OTAN tiene el mismo problema.

Probablemente, esta situación sólo pueda mejorarse mediante la cooperación entre países y el desarrollo de programas conjuntos. Iniciativas como la del A-400M podría convertirse en un referente en este sentido.

Por otra parte, la Agencia Europea de Defensa (EDA) está llamada a jugar un papel fundamental en este campo si se superan los escollos existentes en la aprobación de su presupuesto. Porque si no se logra aprobar unos presupuestos para la EDA que sean consecuentes con el objetivo y el nivel de ambición que marcan los Estados miembros, probablemente no podrá hacer mucho. Tampoco podrá hacerlo si, no logramos coordinar esfuerzos en el desarrollo de los grandes proyectos industriales.

En cuanto a proyectos e iniciativas, sería útil avanzar en el mercado europeo de equipos de defensa y deberá estudiarse y, a medio plazo, eventualmente articular, un fondo común de inversión para I+D en Defensa que permita un avance equilibrado.

Más importante es la capacidad de respuesta rápida. A fin de cuentas, y como decía el general MacArthur, demasiado tarde es lo que determinará nuestro fracaso en el exterior. Europa cuenta con las Agrupaciones Tácticas de Combate, los *battlegroups*.

Es verdad que no se han utilizado hasta la fecha, y que hay un gran interrogante sobre la posibilidad de desplegarlos en esos cinco más diez días de los que se habla en el concepto (o que por lo menos tengan la capacidad inicial en el teatro de operaciones). Es verdad también que no han sido probados, y que ello ha desembocado en un debate sobre el sentido de estos *battlegroups* y sobre la oportunidad de mantenerlos; también se están registrando problemas para cubrir las sucesivas rotaciones y lograr mantener dos *battlegroups* preparados simultáneamente en turnos de seis meses. Pese a todo, yo considero que las estructuras y las fuerzas están para ser utilizadas cuando sea necesario y cuando las circunstancias así lo aconsejen.

¿Se pueden mejorar algo? Probablemente sí. Quizás sería bueno contar con un sistema de certificación europeo y no sólo de carácter nacional, algo que existe por ejemplo en la Alianza Atlántica con la NRF.

En segundo lugar, haría falta facilitar las estructuras de mando y control. Cada uno de los *battlegroups* tiene que aportar también su propio cuartel general y eso supone una gran dificultad añadida. Para solucionarlo habría una solución relativamente fácil: el uso del Centro de Operaciones (OpsCen), que existe dentro del Estado Mayor de la Unión Europea, como Cuartel General preferido. Esta opción sería viable si se incrementaran ligeramente los efectivos actuales y se flexibilizara el procedimiento de activación (hoy sometida a decisión *ad hoc* del Consejo).

Y finalmente, hay un último problema y es el de la financiación común. El principio en la Unión Europea es que, como dicen los ingleses *costs lie where they fall*, o lo que es lo mismo, el que genera el gasto lo asume. Cuando se habla de una responsabilidad de la Unión Europea, parece poco lógico que, salvo unos gastos comunes (apenas el 10% de los gastos totales de las operaciones), el peso del coste recaiga fundamen-

talmente en los Estados miembros que se muestran más generosos en el envío de sus Fuerzas Armadas y los correspondientes medios y también capacidades.

Por lo tanto, también ahí hay un campo en el que debería seguir desarrollándose la reflexión y en el que probablemente todos deberíamos hacer mayores esfuerzos.

Dicho esto, quizás la carencia más importante de la Unión Europea hoy sea la de una estructura clara de mando y control. Y digo clara, porque hasta el momento se han realizado operaciones militares, pero se han utilizado soluciones no europeas: el recurso a los mecanismos de «Berlín Plus» de la OTAN y el uso de cuarteles generales nacionales.

Los mecanismos de «Berlín Plus», establecidos con la OTAN en el año 2003, han permitido el acceso de la Unión Europea a sus capacidades de planeamiento; de mando y control, y de algunos medios (transporte estratégico), en las operaciones *Concordia* en la antigua República Yugoslava de Macedonia y *Althea* en Bosnia-Herzegovina.

Sin embargo, en el estadio actual de desarrollo de la PCSD, parece poco apropiado que la Unión Europea tenga que depender de las capacidades que le preste la OTAN, y personalmente creo que esta opción, definida y utilizada cuando la PESD echaba a andar, no volverá a utilizarse.

También se ha recurrido a alguno de los Cuarteles Generales nacionales predefinidos, de los que hasta el momento se han utilizado tres: el francés, en Mont Valérien, en varias ocasiones; el alemán, en Potsdam, una vez (EUFOR República Democrática del Congo), y finalmente Northwood, para la operación EUNAVFOR *Atalanta* en curso. El uso de este último reviste una importancia especial, pues ha marcado la verdadera implicación de Reino Unido en la PESD.

Pero, insisto, ninguna de estas dos soluciones es plenamente satisfactoria. Una por desfasada y otra por complicada. El uso *ad hoc* de estructuras nacionales provoca grandes problemas: primero, de aportación de personal de aumento de los Estados miembros y segundo, de ausencia de una cultura de trabajo conjunto conforme a los procedimientos de la Unión Europea. Hay que reconocer que uno de los grandes logros de la estructura de mandos de la OTAN ha sido, precisamente, el haber creado una verdadera cultura de trabajo conjunto de las Fuerzas Armadas de todos los aliados. La Unión Europea necesita, pues, un cuartel

general, no sólo para actuar sino para asegurar que las Fuerzas Armadas no tengan que improvisar cada vez que se lanza una operación.

Y, finalmente, se cuenta con el centro de operaciones, aunque por su limitación, sólo podría ser activado –previa decisión del Consejo– para operaciones de un número de efectivos no superior al de un *battlegroup*.

Todas estas capacidades tienen, además, que ser capaces de trabajar juntos y ello se consigue a través de la formación, en las academias militares y en la realización de ejercicios conjuntos. En cuanto a la formación, es especialmente relevante lo que se ha dado en denominar el «Erasmus Militar», un proyecto del que España ha sido pionera y que sería bueno se consolidara en el futuro.

Durante el desarrollo del *MILEX 08*, cuyo Cuartel General de la fuerza se estableció en Bétera, se constató de que los militares de los países europeos no entendían bien el proceso de toma de decisiones, las instituciones participantes, etc. Es cierto que los procedimientos de la Unión son complejos, distintos de los de la Alianza Atlántica y, también por ello es preciso que, desde las Academias, empiecen a familiarizarse con lo que es esta PESD.

También los ejercicios son esenciales para poder trabajar juntos. El ejercicio *Azor* de helicópteros, que organizó España durante la Presidencia española de la Unión Europea es un buen ejemplo de cómo debemos proceder en el futuro; con formatos amplios que permitan la participación de terceros Estados dispuestos a contribuir a las operaciones PCSD.

Les decía también al principio que, además del entramado institucional, de los procedimientos y de las capacidades, es preciso asegurar la coordinación y el uso óptimo de todos los medios disponibles, o lo que es lo mismo, lograr el Enfoque Global o Integral. En la Unión Europea queda aún mucho por hacer en este campo: tanto a nivel interno –institucional, de capacidades y de las diferentes políticas–, como externo, con otras organizaciones o actores que se encuentren en los mismos escenarios de conflicto.

A nivel interno e institucional, la desaparición de los pilares, la figura reforzada del alto representante, el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, así como la incorporación a este último de las estructuras de gestión de crisis –la Dirección de Planeamiento de Gestión de Crisis (CMPD); la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil

(CPCC), el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS)– son elementos esenciales en el progreso de la Unión hacia ese enfoque integral.

También la cooperación e interacción cívico-militar debe seguir mejorando. El caso de Somalia es paradigmático. Se ha puesto en marcha una operación militar, EUNAVFOR *Atalanta*, en las aguas frente a las costas de dicho país, pero con ello se ataca únicamente el síntoma de la enfermedad. Por eso, la Unión Europea ha abordado el problema desde todos los ámbitos: el desarrollo de capacidades judiciales y penitenciarias regionales, ayuda al desarrollo, formación y entrenamiento de las Fuerzas de Seguridad somalíes con la misión EUTM en Somalia... Se ha marcado el rumbo futuro de la acción exterior de la Unión Europea y las lecciones aprendidas que puedan extraerse permitirán seguir mejorando los resultados.

Y aunque el éxito no sea una cuestión aritmética, sólo si se trabaja coordinadamente en todos los frentes y con todos los medios disponibles, lograremos acercarnos al mismo y asegurar una estrategia de salida de los teatros de operaciones.

En cuanto a las políticas, una vez desaparecidos los «pilares», y mejorado –al menos jurídicamente– la relación interinstitucional, deberían experimentar una mayor coherencia y abordar todas las dimensiones de los problemas.

En cuanto a las capacidades y el enfoque global, en situaciones de emergencia o catástrofe, la Unión Europea debe ser capaz de movilizar los medios y capacidades necesarias, incluidas las militares, y articular unos mecanismos de coordinación y de financiación adecuados.

En el año 2006, los mecanismos de coordinación de crisis intentaron garantizar un proceso de decisión rápido y una coordinación adecuada de las contribuciones de los Estados miembros. Pero la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con el nuevo marco institucional y, sobre todo, la cláusula de solidaridad, hace ahora necesario volver a plantear también la cuestión.

Por otra parte, la Unión Europea no es el único actor internacional capaz de contribuir a la solución de los conflictos o de paliar los efectos de las crisis.

Con la Alianza Atlántica la Unión está trabajando cada vez más, y resulta difícil concebir un escenario en el futuro en el que las dos no estén pre-

sentos. La cooperación es, pues, obligada. «Berlín Plus» es el pasado, es un marco que ha sido útil, pero que está superado y es claramente insuficiente.

A pesar de su juventud, la Europa de la Seguridad y la Defensa ha demostrado su capacidad y ya no necesita recurrir a los medios y capacidades de la Alianza. Además, cuando nació «Berlín Plus», se partía del principio de que la Unión Europea no estaría en un teatro de operaciones donde la OTAN estuviera desplegada. Afganistán, Kosovo y las aguas frente a las costas de Somalia han roto con ese principio, y cada vez más nos encontraremos en los mismos lugares, ya sea con sendas operaciones militares –como en las aguas frente a las costas de Somalia–, ya sea con una operación militar una –Fuerza Multinacional (KFOR) de la OTAN o ISAF– y civil la otra –Misión por el Estado de Derecho en Kosovo o Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán. Necesitamos trabajar juntos, desde luego para asegurar los mejores resultados posibles, pero también, porque de ello depende la seguridad de los hombres y mujeres desplegados allí, especialmente cuando una misión civil que se desarrolla simultáneamente a una operación militar en un entorno de seguridad muy volátil, como es el caso de Afganistán.

«Berlín Plus» no sirve para esta cooperación, y tampoco parece adecuado seguir articulando soluciones *ad hoc* sobre el terreno. Quizás una de las cuestiones pendientes más importantes en las relaciones Unión Europea-OTAN sea precisamente la articulación de unos mecanismos escritos que permitan en el teatro de operaciones que militares y civiles trabajen juntos, y sobre todo que se aporten las capacidades y los medios que unos necesitan y los otros tienen.

También la Unión Europea y la OTAN deben consolidar la cooperación militar-militar. Las capacidades nacionales son las mismas para todos: ONU, Unión Europea y OTAN, y, especialmente en un contexto de crisis económica como el actual, debe asegurarse un uso óptimo de las mismas. Los esfuerzos que Unión Europea y OTAN despliegan actualmente en aras de la seguridad de las aguas frente a las costas de Somalia demuestran que es posible trabajar de forma armoniosa, sin necesidad de lanzar operaciones paralelas. EUNAVFOR *Atalanta* y los Grupos Marítimos Permanentes de la Alianza están realizando una importante contribución a la seguridad de la mar. Probablemente haya margen para mejoras, especialmente el diseño de mecanismos operativos escritos para asegurar la eficacia, pero, constituye un buen punto de partida para el futuro.

Con Naciones Unidas, la Unión Europea trabaja muy bien. Ha sabido responder con celeridad y flexibilidad a las peticiones de la ONU y la cooperación ha sido un éxito.

El 31 de agosto de 2004 el entonces secretario general, Kofi Annan, asistió al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores extraordinario de la Unión Europea para solicitar medios y capacidades de la Unión Europea para ampliar la Fuerza Provisional de Naciones Unidas (FINUL), la misión establecida en Líbano. Y la Unión Europea respondió de forma inmediata, sin establecer una operación PESD en paralelo. España, Francia, Italia, y otros, respondieron de forma inmediata ante la grave situación que se vivía en Líbano y pusieron a disposición de la ONU los efectivos, medios y capacidades necesarios.

En otras ocasiones, la Unión Europea ha lanzado operaciones propias a fin de completar temporalmente los esfuerzos de la ONU o para reforzarlos en ocasiones puntuales. Así, en el año 2003, Naciones Unidas pidió a la Unión Europea que aportara efectivos adicionales en la República Democrática del Congo, tras las masacres ocurridas en Bunia, en la región de Ituri mientras generaba y desplegaba las fuerzas suficientes para controlar la situación. Y la Unión Europea puso en marcha la operación *Artemis*. También lo hizo más recientemente con EUFOR Chad/República Centroafricana, en la frontera entre ambos países durante 12 meses. Y se reforzó a la MONUC, de nuevo en la República Democrática del Congo, con ocasión de los comicios del año 2006, mediante el lanzamiento de la operación EUFOR República Democrática del Congo.

Este modelo de cooperación ha demostrado ser ya un éxito y tiene el valor añadido de aprovechar la interoperabilidad y la existencia de una doctrina conjunta.

Quo vadis

Hoy no hay amenaza ni lo suficientemente pequeña, ni demasiado lejana. Tampoco soluciones fáciles y rápidas a los conflictos y siempre serán políticas, por más que en ocasiones haya de recurrirse a la intervención militar.

Sobre los principios que deberían presidir las decisiones sobre el uso de la fuerza, los propuestos por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, creada por Canadá en el año 2000 y cuyo Infor-

me se publicó en diciembre de 2001, podrían ser una buena referencia. De acuerdo con el mismo, el uso de la fuerza debería, respetar los principios siguientes: decisión adoptada por la autoridad correcta, justa causa, intención correcta, último recurso, medios proporcionados y perspectivas razonables. Es preciso que exista legitimidad en las intervenciones y que éstas se enmarquen en la legalidad internacional.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene una responsabilidad fundamental, es la autoridad correcta e idealmente debería ser la única que decidiera las intervenciones en los conflictos. La Carta de Naciones Unidas debe ser leída con nuevos ojos, de modo que el Consejo de Seguridad debe no sólo interpretar generosamente el significado de su función de «tratar aquellas cuestiones que constituyan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales», sino también asumir la responsabilidad de proteger. Moralidad (18) y legalidad deben ser las dos caras de una misma moneda en toda intervención.

Y las decisiones deben ser adoptadas como se debe, sin prisa pero sin pausa. No cabe duda de que cuando hay una decidida voluntad política, los procedimientos se aceleran por sí solos, la generación de fuerzas resulta más sencilla y los tiempos pueden reducirse, pero el planeamiento de las operaciones –más ahora cuando la actuación militar debe enmarcarse en una estrategia integral– no debe improvisarse. El análisis de la situación sobre el terreno, de los riesgos y amenazas, la determinación de los apoyos existentes y, en función de ellos, del objetivo final deseado no puede realizarse de la noche a la mañana. Y a ello hay que añadir que los escenarios de conflicto suelen presentar un sinfín de problemas básicos, entre los que abundan: ausencia de carreteras, pistas de aterrizaje, electricidad, comunicaciones; los alimentos y el agua potable es escasa y apenas alcanzan para cubrir las necesidades de las poblaciones locales. De ahí la necesidad de no confundir los plazos de preparación indispensables con retrasos injustificados en la actuación.

Por otra parte, cuando el uso de la fuerza sea necesario, éste deberá enmarcarse en una estrategia integral, capaz de dar respuesta a las necesidades sobre el terreno. No sólo se trata de poner fin a la violencia, sino de sentar las bases para que no se reproduzca, lo que implica el establecimiento de estados viables en todos los campos. La redacción

(18) «Cualidad de las acciones humanas que las hace buenas», *Diccionario de la Real Academia Española*.

de esta estrategia presenta numerosos desafíos por el complejo entramado institucional a nivel tanto internacional como nacional. A ello hay que añadir las dificultades sobre el terreno cuando existe un entorno de seguridad muy deteriorado o volátil, en cuyo caso, los medios y capacidades militares habrán de asumir, además de las tareas habituales en este tipo de escenarios, otras adicionales como la protección de los actores no militares desplegados sobre el terreno. La articulación de mecanismos de cooperación no está exenta de complicaciones, como lo demuestran los casos de Afganistán entre ISAF y EUPOL, y, en menor medida, en Kosovo entre KFOR y EULEX.

Por otra parte, si como parece deducirse de la casuística reciente, los conflictos –y por ende las amenazas– surgirán con mayor probabilidad en «Estados fallidos» o en dictaduras en descomposición, una vez restaurado el orden, las Fuerzas Armadas seguirán teniendo un papel importante que desempeñar en el periodo de posconflicto. Además de la continuación temporal de su misión como garantes iniciales de la seguridad y el orden público (en tanto en cuanto no existan estructuras locales capaces de hacerlo), las Fuerzas Armadas pueden contribuir de forma eficaz a los procesos de desarme (mientras que la desmovilización y la reinserción pueden ser llevados a cabo por organismos civiles) y a la reforma del sector de seguridad, y, por la tanto, al establecimiento y consolidación del Estado de Derecho. Ejemplos de ello son EUFOR *Althea*, KFOR, MONUC-MONUSCO-EUSEC y UNIFIL.

Y la responsabilidad habrá de ser ejercida cada vez por más actores. Con independencia de la organización que ejerza el liderazgo:

«Hay momentos en la Historia en que los asuntos de uno se convierten en los asuntos de todos, cuando la vida o la muerte depende de una elección que nadie con vida puede evitar hacer. Estos momentos ocurren raramente en la Historia, momentos de decisiones inevitables, pero éste es uno de ellos.»

Corría el año 1941 cuando la periodista Dorothy Thompson pronunció estas palabras.

«Lo excepcional ayer, se ha convertido en la norma hoy.»