



ES

ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

UNA EUROPA SEGURA
EN UN MUNDO MEJOR



ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

UNA EUROPA SEGURA EN UN MUNDO MEJOR

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA



Nota

El contenido del presente folleto, que ha sido elaborado por la Secretaría General del Consejo, no compromete ni a las instituciones de la Unión Europea ni a los Estados miembros.

Para más amplia información, sírvase ponerse en contacto con el servicio «Información al público» de la Unidad «Comunicación» de la Dirección General F en la siguiente dirección:

Secretaría General del Consejo
Rue de la Loi 175
1048 Bruselas
BÉLGICA

Fax +32 22814977
Internet www.consilium.europa.eu/infopublic

Puede obtenerse más información sobre la Unión Europea a través de Internet en el servidor Europa (www.europa.eu).

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009

ISBN 978-92-824-2422-3

doi: 10.2860/14070

© Comunidades Europeas, 2009

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

Prefacio

La Estrategia Europea de Seguridad se adoptó en diciembre de 2003 y se ha convertido desde entonces en un hito del desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea.

En efecto, por primera vez la UE se ponía de acuerdo para realizar una evaluación conjunta de las amenazas y establecer objetivos comunes para promover sus intereses de seguridad partiendo de nuestros valores básicos. Nada mejor que el título de la Estrategia, «Una Europa segura en un mundo mejor», para mostrar nuestras aspiraciones, ya que es éste precisamente el objetivo final de nuestra actuación.

Cinco años después, en diciembre de 2008, presenté al Consejo Europeo un informe de aplicación de la Estrategia por encargo de los Jefes de Estado o de Gobierno. En este informe, que se titulaba «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución» y que se elaboró en colaboración con la Comisión Europea, se examina cómo ha funcionado en la práctica la Estrategia y qué habría que hacer para aplicarla mejor. Los Jefes de Estado o de Gobierno asumieron el análisis que se exponía en el documento.

Como podrán ver, se ha conseguido mucho en poco tiempo. Pero no podemos darnos por satisfechos. Seguimos teniendo delante numerosos desafíos de gran complejidad, en un mundo que cambia con rapidez.

Tengo la convicción de que Europa estará a la altura de estos desafíos, como lo hemos estado en el pasado.



Javier Solana

*Secretario General del Consejo de la UE/Alto Representante de
la Política Exterior y de Seguridad Común*

Fuentes

Página 3 Consejo de la UE — © Comunidades Europeas

Página 10 Consejo de la UE — © Comunidades Europeas

Página 15 © EC/ECHO/Adriaan Sullivan

Página 17 EULEX Kosovo

Página 25 © Comunidades Europeas

Página 28 EUMM Georgia

Página 38 Consejo de la UE — © Comunidades Europeas

Página 43 © Comunidades Europeas

Prefacio 3

INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DE LA
ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD
— Ofrecer seguridad en un mundo en evolución 7

UNA EUROPA SEGURA EN UN MUNDO MEJOR
— Estrategia europea de seguridad 27



INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Ofrecer seguridad en un mundo en evolución

Resumen

A los cinco años de la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, pesan sobre la Unión Europea (UE) más responsabilidades que en ningún otro momento de su historia.

La UE sigue siendo un baluarte de estabilidad. La ampliación ha supuesto una extensión de la democracia y la prosperidad a todo nuestro continente. La situación de los Balcanes mejora. Nuestra política de vecindad ha establecido un marco sólido para las relaciones con los socios al sur y al este, actualmente con una nueva dimensión aportada por la Unión por el Mediterráneo y la Asociación Oriental. Desde 2003, la intervención de la UE ha dejado cada vez más huella en la resolución de situaciones de crisis y conflictos en lugares como Afganistán o Georgia.

Sin embargo, veinte años después de la guerra fría, Europa debe enfrentar amenazas y retos de gran complejidad.

Siguen sin resolverse algunos conflictos en Oriente Próximo y en otros lugares del mundo, otros han estallado incluso en nuestro vecindario. El fracaso de los Estados afecta a nuestra seguridad en forma de delincuencia, de inmigración ilegal, y en los últimos tiempos, de hechos de piratería. El terrorismo y la delincuencia organizada han evolucionado y representan una nueva amenaza, incluso en el seno de nuestra propia sociedad. El programa nuclear iraní ha avanzado de manera apreciable, llegando a representar un peligro para la estabilidad de la región y para el conjunto del sistema de no proliferación.

La mundialización ha traído nuevas oportunidades. El elevado crecimiento del mundo en desarrollo, con el liderazgo de China, ha sustraído a millones de personas de la pobreza. Sin embargo, al mismo tiempo, la mundialización ha dado lugar a que las amenazas sean más complejas y estén interrelacionadas. Las arterias de nuestra sociedad, como los

sistemas de información y el suministro energético, se han vuelto más vulnerables. El calentamiento planetario y la degradación del medio ambiente están alterando la faz del planeta. Además, la mundialización acelera los vaivenes del poder y pone de manifiesto las diferencias de valores. Las turbulencias financieras recientes han sacudido tanto a las economías desarrolladas como a las economías en desarrollo.

Europa —como ya lo hizo en el pasado— hará frente a estos nuevos retos.

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

En la última década, la política europea de seguridad y defensa, en cuanto parte integrante de nuestra política exterior y de seguridad común ha adquirido experiencia y capacidad, llegando a desplegar más de 20 misiones en respuesta a situaciones de crisis, que van desde la pacificación tras el tsunami en Aceh hasta la protección de los refugiados en Chad.

Estos logros son el resultado de un planteamiento europeo característico de la política exterior y de seguridad. Sin embargo, no hay margen para la autocomplacencia. Si queremos proteger nuestra seguridad y responder a las expectativas de nuestros ciudadanos, debemos estar en condiciones de determinar los acontecimientos. Ello supone un pensamiento cada vez más estratégico, a la vez que una mayor eficacia y perceptibilidad de nuestra actuación en todo el mundo. Obtenemos los mejores resultados cuando actuamos de manera oportuna y coherente, con el respaldo de las capacidades necesarias y el apoyo sostenido de la opinión pública.

Para lograr dar soluciones duraderas a los conflictos, es preciso aglutinar a todos los interlocutores regionales que tengan un interés común en la paz. Los Gobiernos soberanos deberán asumir la responsabilidad de las consecuencias de su actuación y la responsabilidad compartida de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad.

Es importante que los países se atengan a los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas y a los principios y compromisos de la OSCE. Debemos tener claro que el respeto de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de los Estados y la resolución pacífica de los conflictos no son negociables. No es admisible que las cuestiones territoriales se resuelvan con la amenaza o el uso de la fuerza militar en ningún lugar.

En el plano mundial, Europa debe dirigir la renovación del orden político multilateral. Las Naciones Unidas se sitúan en la cúspide del sistema internacional. Toda la actuación de la UE en el ámbito de la seguridad ha estado vinculada a objetivos de la ONU. Se nos presenta un momento particularmente favorable para renovar el multilateralismo, trabajando con los Estados Unidos y con nuestros socios en todo el mundo. Para Europa, la Asociación Transatlántica sigue representando una base insustituible que se asienta en una historia y unas responsabilidades compartidas. La UE y la OTAN deben intensificar su asociación estratégica para mejorar su cooperación en materia de gestión de crisis.

En los últimos cinco años, la UE ha realizado avances sustanciales. Se nos reconoce como un contribuyente importante en pro de un mundo mejor. Ahora bien, pese a todos los logros conseguidos, la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad sigue siendo un trabajo en curso. Si queremos realizar todo nuestro potencial, es preciso que seamos aún más capaces, más coherentes y más activos.

Introducción

El Consejo Europeo adoptó la Estrategia Europea de Seguridad (EES) en diciembre de 2003. En ella se establecían por primera vez principios y objetivos claros para promover los intereses de la UE en materia de seguridad, basados en nuestros valores esenciales. El planteamiento de la Estrategia es global y mantiene su total pertinencia.

El presente informe no pretende sustituir a la EES, sino reforzarla. Brinda una oportunidad de analizar cómo nos ha ido en la práctica, y qué podemos hacer para mejorar su aplicación.

El Alto Representante de la UE, Javier Solana, el Presidente de Somalia, Sharif Sheikh Ahmed y el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, durante la Conferencia sobre Somalia organizada conjuntamente por las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Unión Africana en abril de 2009 en Bruselas



I. Retos mundiales y principales amenazas

La EES ha determinado una serie de amenazas y retos que afectan a nuestros intereses en el ámbito de la seguridad. Ahora que han transcurrido cinco años, éstos no han desaparecido: algunos se han vuelto más significativos y más complejos.

Proliferación de armas de destrucción masiva

En la EES se consideraba que la proliferación tanto en manos de los terroristas como de los Estados «constituye la situación hipotética más temible» para la seguridad de la UE. Ese riesgo se ha incrementado en los últimos cinco años, lo que ejerce presión sobre el marco multilateral. Aunque Libia desmanteló su programa de armas de destrucción masiva, Irán y Corea del Norte deben ganarse todavía la confianza de la comunidad internacional. La posible reaparición en las próximas décadas de un poderío nuclear civil, de no acompañarse de las salvaguardas adecuadas, también plantea retos al sistema de no proliferación.

La UE ha tenido una participación muy activa en los foros multilaterales, basada en la Estrategia sobre armas de destrucción masiva adoptada en 2003, y se ha situado a la delantera de los esfuerzos internacionales para responder al programa nuclear de Irán. La Estrategia hace hincapié en la prevención, trabajando con arreglo a los acuerdos de las Naciones Unidas y multilaterales, convirtiéndose en uno de los mayores donantes y colaborando con terceros países y organizaciones regionales en la mejora de sus capacidades de prevención de la proliferación.

Debemos mantener este enfoque, actuando en los terrenos político y financiero. Es esencial que el resultado de la Conferencia de 2010 de Revisión del Tratado de No Proliferación —destinada en particular a reforzar el régimen de no proliferación— sea fructífero. Pondremos todo nuestro empeño en velar por que esta Conferencia estudie, de manera equilibrada, eficaz y concreta, los medios para intensificar los

esfuerzos internacionales de lucha contra la proliferación, continuar el desarme y garantizar el desarrollo responsable de los usos pacíficos de la energía nuclear por parte de los países que deseen llevarlo a cabo.

Es necesario seguir trabajando además sobre aspectos concretos, entre los que cabe mencionar: el apoyo de la UE a un enfoque multilateral del ciclo del combustible nuclear; la lucha contra la financiación de la proliferación; medidas de bioprotección y bioseguridad; contención de la proliferación de vectores, y en especial de misiles balísticos. Deben iniciarse las negociaciones de un tratado multilateral de prohibición de la producción de material fisionable para armas nucleares.

Terrorismo y delincuencia organizada

Tanto en Europa como en todo el mundo, el terrorismo continúa siendo una amenaza importante para nuestras vidas. Se han producido atentados en Madrid y en Londres, al tiempo que otros han sido abortados, y las bandas nacionales tienen una presencia creciente en nuestro continente. La delincuencia organizada —en forma de tráfico de drogas, de personas y de armas, además del fraude y el blanqueo de capitales a escala internacional— sigue constituyendo una amenaza para nuestras sociedades.

Desde 2003, la UE ha logrado avances en la lucha contra esos dos flagelos, al adoptar nuevas medidas en el plano de la Unión, en el contexto del Programa de La Haya de 2004, así como, en 2005, una nueva Estrategia sobre la dimensión exterior de la Justicia y los Asuntos de Interior. Éstas han facilitado la realización de investigaciones transfronterizas y la coordinación de los enjuiciamientos. La Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo, que data igualmente de 2005, se funda en el respeto de los derechos humanos y del Derecho internacional. Sigue un planteamiento centrado en cuatro ejes: prevención de la radicalización y la captación, y de los factores subyacentes; protección de objetivos potenciales; persecución de los terroristas; y respuesta ante las consecuencias de un atentado. Al tiempo que la actuación en el plano nacional tiene un carácter esencial, el nombramiento de un Coordinador de la lucha contra el terrorismo ha supuesto un paso importante en el plano europeo.

Dentro de la UE hemos actuado con decisión para proteger a nuestras sociedades contra el terrorismo. Es necesario que estrechemos los acuerdos de coordinación para hacer frente a un incidente terrorista importante, en especial cuando intervengan materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares, basándonos en las disposiciones vigentes,

como las Disposiciones sobre Coordinación de Crisis y el Mecanismo de Protección Civil. Será necesario seguir trabajando en relación con la financiación del terrorismo, y en la definición de una política eficaz y exhaustiva de intercambio de información, teniendo debidamente en cuenta la protección de los datos personales.

Además, debemos redoblar los esfuerzos de lucha contra la radicalización y la captación de terroristas, haciendo frente a las ideologías extremistas y persiguiendo la discriminación. Es importante el papel del diálogo intercultural, en foros tales como la Alianza de Civilizaciones.

En materia de delincuencia organizada, deberán profundizarse las asociaciones existentes con nuestros vecinos y nuestros socios principales, así como en el marco de la ONU, tanto en lo que respecta a los movimientos de personas como a la cooperación policial y judicial. Es fundamental que se apliquen los instrumentos vigentes de las Naciones Unidas. Debemos reforzar nuestra asociación con los Estados Unidos en la lucha antiterrorista, también en los ámbitos de puesta en común y protección de datos. Además, debemos reforzar la capacidad de nuestros socios del Asia meridional y de África y de nuestros vecinos del sur. La UE debería respaldar los esfuerzos multilaterales, fundamentalmente en las Naciones Unidas.

Es preciso que conciliemos mejor las dimensiones interior y exterior. Se requiere una mejor coordinación, transparencia y flexibilidad entre las diversas agencias, tanto en el plano nacional como europeo. Esta necesidad se había señalado ya en la EES hace cinco años. Sin embargo, los avances han sido lentos e incompletos.

Ciberseguridad

Las economías modernas dependen en gran medida de las infraestructuras vitales como los transportes, las comunicaciones y el suministro de energía, e igualmente de internet. La Estrategia de la UE para una sociedad de la información segura en Europa, adoptada en 2006, hace referencia a la delincuencia basada en internet. Sin embargo, los ataques contra sistemas de TI privadas o gubernamentales en los Estados miembros de la UE han dado una nueva dimensión a este problema, en calidad de posible nueva arma económica, política y militar.

Se debe seguir trabajando en este campo para estudiar un planteamiento general de la UE, concienciar a las personas e intensificar la cooperación internacional.

Seguridad energética

En los últimos cinco años se han intensificado las preocupaciones en relación con la dependencia energética. El descenso de la producción en Europa implica que para 2030 será necesario importar hasta un 75 % de nuestro consumo de petróleo y de gas. Éstos provendrán de un número limitado de países, muchos de los cuales afrontan amenazas contra su estabilidad. Por consiguiente, nos enfrentamos a un abanico de retos a la seguridad que exigen la responsabilidad y solidaridad de todos los Estados miembros.

Nuestra respuesta deberá consistir en una política energética de la UE que combine las dimensiones exterior e interior. El informe conjunto de junio de 2006 del Alto Representante y de la Comisión exponía sus elementos principales. Dentro de Europa, necesitamos un mercado energético más unificado, más interconectado, que preste más atención a los países más aislados, y mecanismos de crisis para hacer frente a las perturbaciones temporales del suministro.

Es indispensable una mayor diversificación de los combustibles, de las fuentes de suministro y de las rutas de tránsito, y lo son también el buen gobierno, el respeto del Estado de Derecho y la inversión en los países de origen. La política de la UE respalda estos objetivos mediante su intervención en Asia Central, en el Cáucaso y en África, así como en la Asociación Oriental y la Unión por el Mediterráneo. La energía es un factor destacado de las relaciones entre la UE y Rusia. Nuestra política debe incluir las rutas de tránsito, por ejemplo a través de Turquía y Ucrania. Junto con nuestros socios, entre los que se cuentan China, la India, Japón y los Estados Unidos, debemos fomentar las energías renovables, las tecnologías de baja emisión de carbono y la eficiencia energética, así como unos mercados mundiales transparentes y bien regulados.

Cambio climático

En 2003, la EES ya había señalado las repercusiones del cambio climático en la seguridad. Al cabo de cinco años, este aspecto reviste una urgencia mayor. En marzo de 2008, el Alto Representante y la Comisión presentaron un informe destinado al Consejo Europeo en el que se señala que el cambio climático es un «multiplicador de amenazas». Las catástrofes naturales, la degradación del medio ambiente y la competencia por los recursos exacerbaban los conflictos, especialmente en situaciones de pobreza y crecimiento demográfico, dando lugar a consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad, que incluyen el aumento de las migraciones. El cambio

climático puede asimismo dar lugar a conflictos sobre las rutas comerciales, las zonas marítimas y los recursos anteriormente inaccesibles.

Hemos reforzado nuestra actividad de prevención de conflictos y gestión de crisis, pero es menester que mejoremos las capacidades de análisis y de alerta rápida. La UE no puede hacerlo sola. Debemos intensificar nuestros trabajos en colaboración con los países más expuestos, reforzando su capacidad para hacer frente a los problemas. Será fundamental la cooperación internacional así como con la ONU y con organizaciones regionales.



Distribución en Zimbabue de ayuda alimentaria procedente de la UE y del programa mundial de alimentos de la ONU

II. Afianzamiento de la estabilidad en Europa y en otros sitios

Dentro de nuestro continente, la ampliación sigue constituyendo un motor poderoso de estabilidad, paz y reforma.

En 2005 se iniciaron las negociaciones con Turquía, y desde entonces se han abierto varios capítulos. En los Balcanes Occidentales se ha avanzado de forma sostenida, aunque lenta. Las negociaciones para la adhesión de Croacia avanzan a buen ritmo. La Antigua República Yugoslava de Macedonia ha adquirido la condición de país candidato. Se han firmado acuerdos de estabilización y asociación con los restantes países de los Balcanes Occidentales. Serbia está próxima a cumplir todas las condiciones para pasar a mantener relaciones más estrechas con la UE. La UE sigue desempeñando un papel importante en Bosnia y Herzegovina, pero a pesar de los avances, es menester que los dirigentes políticos locales pongan más empeño en superar el bloqueo de las reformas.

Se encuentra en fase de despliegue EULEX, nuestra mayor misión civil de la política europea de seguridad y de defensa (PESD) hasta la fecha, en Kosovo, y continuaremos aportando nuestro apoyo económico sustancial. La cooperación y las relaciones de buena vecindad son indispensables en toda la región.

Nos conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. La política europea de vecindad (PEV), iniciada en 2004, respalda este proceso. Al este, todos los países admisibles participan en ella salvo Belarús, país con el que actualmente mantenemos conversaciones a tal efecto.

Con respecto a Ucrania hemos dado un paso más, al elaborar un acuerdo de asociación de amplio alcance que está próximo a ultimarse. En breve iniciaremos negociaciones para un acuerdo similar con la República de Moldova. Se ha lanzado la Sinergia del Mar Negro, destinada a complementar las políticas bilaterales de la UE en esta región que reviste especial importancia para Europa.

Han despertado nuevas inquietudes los denominados «conflictos congelados» de nuestros vecinos por el este. En agosto se produjo una escalada de la situación en Georgia, que afectó a Abjasia y Osetia del Sur, y que dio lugar a un conflicto armado entre Rusia y Georgia. La UE dirigió la respuesta internacional actuando como mediador entre las partes y aportando ayuda humanitaria, una misión civil de observación y una ayuda financiera importante. Mantendremos nuestro compromiso al dirigir la UE el Proceso de Ginebra. Ha adquirido nuevo impulso una posible solución al conflicto del Trans-dniéster, gracias a la activa participación de la UE en el formato de negociación 5+2 y a la misión de asistencia fronteriza de la UE.

El Mediterráneo, zona de gran importancia y fuente de oportunidades para Europa, sigue planteando retos complejos, entre los que se cuentan la insuficiente reforma política y las migraciones ilegales. La UE y varios de sus socios mediterráneos, en particular Israel y Marruecos, se están esforzando por intensificar sus relaciones bilaterales. La PEV ha reforzado las reformas acometidas inicialmente en 1995 en el contexto del Proceso de Barcelona, pero los conflictos nacionales y el incremento de la radicalización continúan sembrando inestabilidad.



La Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX) es la misión civil más amplia que se ha emprendido en el marco de la política europea de seguridad y defensa

La UE ha desempeñado un papel puntero en los esfuerzos por lograr una solución al conflicto de Oriente Próximo mediante su participación en el Cuarteto, su cooperación con Israel y con la Autoridad Palestina, con la Liga Árabe y con otros socios regionales. La UE está plenamente comprometida en el Proceso de Anápolis con una solución de dos Estados, y sigue aportando de forma continuada ayuda financiera y presupuestaria a la Autoridad Palestina, así como creación de capacidades, entre otros medios a través del despliegue sobre el terreno de expertos judiciales, policiales y de gestión de fronteras. En el Líbano, los Estados miembros aportan la parte esencial de la misión pacificadora UNIFIL. En relación con Iraq, la UE ha apoyado el proceso político, la reconstrucción y el Estado de Derecho, entre otros medios con el despliegue de la misión EUJUST LEX.

Desde 2003, Irán viene constituyendo una fuente de inquietud creciente. El programa nuclear iraní ha sido objeto de sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) y del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). El desarrollo de una capacidad nuclear militar constituiría una amenaza para la seguridad de la UE que no podemos aceptar. La UE, juntamente con los Estados Unidos, China y Rusia, ha seguido un planteamiento en dos ejes, que combina el diálogo y el aumento de la presión. El Alto Representante ha formulado a Irán una oferta de amplio alcance destinada a restablecer la confianza y el compromiso para con la comunidad internacional. Si en lugar de ello siguiera adelante el programa nuclear, aumentaría la necesidad de medidas complementarias en apoyo al proceso de la ONU. Al mismo tiempo, debemos trabajar con los demás países de la región, incluidos los Estados del Golfo, para contribuir a la seguridad regional.

La EES reconocía que Europa tiene intereses en el ámbito de la seguridad que van más allá de su vecindario inmediato. En este sentido, Afganistán es fuente de especial inquietud. Europa tiene un empeño de larga data en aportar estabilidad. Los Estados miembros hacen una contribución importante a la misión de la OTAN, y la UE mantiene un compromiso en pro del buen gobierno y del desarrollo a todos los niveles. Se ampliará la Misión de Policía de la UE. Sin embargo, estos esfuerzos solo darán fruto con la plena implicación de los afganos y el respaldo de los países vecinos: en especial de Pakistán, aunque también de la India, del Asia Central y de Irán. Efectivamente, la perspectiva de mejores relaciones entre la India y Pakistán en los últimos años ha constituido un elemento positivo del saldo estratégico.

Relación entre seguridad y desarrollo

Tal como se reconocía en la Estrategia Europea de Seguridad y en el consenso europeo sobre desarrollo de 2005, no puede existir desarrollo sostenible sin paz y seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no se podrá lograr una paz sostenible. Las amenazas a la salud pública, en especial las pandemias, socavan aún más el desarrollo. Los derechos humanos constituyen una parte fundamental de la ecuación. En muchas zonas de conflicto o de posconflicto, es menester que abordemos la cuestión atroz del uso de la violencia sexual como arma de intimidación y terror. Es indispensable que se aplique de manera efectiva la RCSNU 1820, que trata de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado.

En muchos casos, los conflictos están vinculados a la fragilidad de los Estados. Países como Somalia se ven encerrados en un círculo vicioso de gobiernos débiles y conflictos recurrentes. Hemos procurado romper este círculo, combinando la ayuda al desarrollo con medidas destinadas a mejorar la seguridad. Los aspectos de reforma del sector de la seguridad y de desarme, desmovilización y reintegración, son un factor clave de la estabilización y la reconstrucción tras un conflicto, y han constituido el eje de nuestras misiones en Guinea-Bissau y en la República Democrática del Congo. Estos objetivos se realizan de manera más fructífera en asociación con la comunidad internacional y con las partes interesadas en el plano local.

A menudo, la explotación inescrupulosa de los recursos naturales constituye una causa subyacente de conflictos. Cada vez existen más tensiones sobre el agua y las materias primas, que requieren soluciones multilaterales. El Proceso de Kimberley y la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas aportan un modelo innovador para hacer frente a este problema.

Piratería

En la EES se destacaba la piratería como una nueva dimensión de la delincuencia organizada. También ésta es consecuencia del desmoronamiento de los Estados. La economía mundial depende de las rutas marítimas para el 90 % del comercio. La piratería en el Océano Índico y en el Golfo de Adén ha hecho más acuciante este problema en los últimos meses, y ha afectado al suministro de ayuda humanitaria a Somalia. La UE ha respondido, entre otros medios, a través de Atalanta, nuestra primera misión marítima de la PESD, destinada a disuadir de los hechos de piratería frente a las costas somalíes, juntamente con los países afectados y con otros actores internacionales, entre los que se cuenta la OTAN.

Armas pequeñas y ligeras (APAL), munición de racimo y minas terrestres

En 2005, el Consejo Europeo adoptó la Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones. En el contexto de su aplicación, la UE respalda el programa de acción de las Naciones Unidas en esta materia. La UE seguirá preparando actividades destinadas a combatir la amenaza que plantean las APAL ilegales.

La UE ha apoyado con firmeza el concepto de un Tratado internacional sobre el comercio de armas, y ha decidido respaldar el proceso conducente a su adopción. Por otra parte, la UE es un donante importante a la actuación contra las minas. Ha respaldado y promovido activamente en todo el mundo la Convención de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonal. La Convención de Oslo sobre municiones en racimo, aprobada en Dublín en mayo de 2008, representa un paso importante en la respuesta a los problemas humanitarios que genera este tipo de municiones, que constituyen una gran preocupación para todos los Estados miembros de la UE. La adopción de un protocolo sobre este tipo de municiones en el marco de las Naciones Unidas, que implique a todas las grandes potencias militares, sería un importante paso adelante.

III. Europa en un mundo cambiante

Para responder a los cambios del entorno en materia de seguridad, es preciso que seamos más eficaces entre nosotros, con nuestro vecindario y en todo el mundo.

A. Una Europa más eficaz y más capaz

Nuestra capacidad para hacer frente a los desafíos ha evolucionado en los últimos cinco años, y debe seguir haciéndolo. Debemos reforzar nuestra propia coherencia a través de una mejor coordinación institucional y una adopción de decisiones de inspiración más estratégica. Las disposiciones del Tratado de Lisboa proporcionan un marco para ello.

En el núcleo de nuestro enfoque debemos situar la prevención temprana de la evolución de las amenazas hacia la constitución de fuentes de conflicto. Esto requiere medidas de pacificación y de reducción de la pobreza a largo plazo. Cada situación exige una utilización coherente de nuestros instrumentos, incluidos los políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, de respuesta ante las crisis, económicos y de cooperación comercial, y de gestión de crisis por medios civiles y militares. Además, deberemos mejorar nuestras capacidades de diálogo y de mediación. Los Representantes Especiales de la UE dan efecto a la influencia de la UE en diversas regiones en conflicto. La sociedad civil y las ONG están llamadas a desempeñar un papel puntero, en calidad de actores y de interlocutores. Nuestras misiones de observación electoral, dirigidas por diputados del Parlamento Europeo, aportan igualmente una contribución importante.

El éxito de la PESD, como parte integrante de nuestra Política Exterior y de Seguridad Común, se ve reflejado en el hecho de que se nos solicita ayuda con frecuencia cada vez mayor. Nuestra misión en Georgia ha demostrado lo que puede conseguirse cuando se actúa colectivamente con la voluntad política necesaria. Ahora bien, cuanto más complejos

son los retos que afrontamos, mayor deberá ser nuestra flexibilidad. Es preciso que fijemos prioridades a nuestros compromisos, que sean acordes con los recursos disponibles. Las agrupaciones tácticas y los equipos civiles de respuesta han mejorado nuestra capacidad para reaccionar con rapidez.

Resultan esenciales unas estructuras de mando y unas capacidades de cuartel general adecuadas y eficaces. Es preciso reforzar nuestra posibilidad de combinar la pericia técnica civil y militar desde la concepción de una misión, a través de la fase de planeamiento y durante la ejecución. Estamos desarrollando este aspecto de la PESD mediante la creación de las estructuras administrativas, los mecanismos de financiación y los sistemas adecuados. Existe asimismo un margen para la mejora de la formación, basado en la Escuela Europea de Seguridad y Defensa y en la nueva iniciativa europea de intercambio de jóvenes oficiales, inspirada en Erasmus.

Debemos continuar integrando las consideraciones de derechos humanos en todas las actividades en este ámbito, incluidas las misiones de la PESD, a través de un planteamiento basado en las personas que sea coherente con el principio de seguridad humana. La UE ha reconocido el papel de la mujer en el afianzamiento de la paz. En tal sentido, resulta esencial la aplicación efectiva de la RCSNU 1325 sobre la mujer y la paz y la seguridad, y de la Resolución 1612 sobre los niños y los conflictos armados.

En relación con las misiones civiles, debemos estar en condiciones de reunir personal bien formado con una diversidad de aptitudes y conocimientos técnicos, de desplegarlos en un plazo breve y de mantenerlos a largo plazo en el teatro de operaciones. Necesitamos una interoperatividad total entre los contingentes nacionales. Para ello, los Estados miembros se han comprometido a elaborar estrategias nacionales de aportación de expertos, junto con otro personal desplegable de apoyo a la misión, también para la presupuestación y celebración de contratos públicos. Es menester dar mayor eficacia a los métodos de puesta a disposición y adquisición de equipamiento para permitir el despliegue de las misiones en el momento oportuno.

En relación con las misiones militares, debemos seguir aumentando nuestros esfuerzos en materia de capacidades, así como los regímenes de colaboración recíproca y de reparto de la carga. La experiencia ha demostrado que es preciso trabajar más, especialmente en materia de capacidades clave como el transporte aéreo estratégico, los helicópteros, los medios espaciales y la vigilancia marítima (como se indica más detalla-

damente en la Declaración sobre el refuerzo de las capacidades). Estos esfuerzos deberán contar con el respaldo de una industria de defensa competitiva y robusta en toda Europa, que dedique más inversiones a la investigación y el desarrollo. Desde 2004, la Agencia Europea de Defensa ha dirigido de manera fructífera este proceso, y debe seguir haciéndolo.

B. Mayor compromiso con nuestros vecinos

La PEV ha reforzado las relaciones bilaterales individuales con la UE. Ahora es menester que este proceso dé lugar a la integración regional.

La Unión por el Mediterráneo, iniciada en julio de 2008, imprime un impulso político renovado para acometer este proceso con nuestros socios del sur, a través de un programa de trabajo amplio que incluye, entre otras cosas, la seguridad marítima, la energía, el agua y las migraciones. Una parte importante del mismo consistirá en hacer frente a las amenazas para la seguridad, como es el caso del terrorismo.

La Asociación Oriental establece un verdadero cambio en las relaciones con nuestros vecinos del este, con una mejora significativa de las relaciones políticas, económicas y comerciales. El objetivo es una mayor prosperidad y estabilidad de esos países y, por lo tanto, también la seguridad de la UE. Las propuestas abarcan una amplia gama de ámbitos de cooperación bilateral y multilateral, que incluyen la seguridad energética y la movilidad de los ciudadanos.

Para lograr una estabilidad duradera en nuestro vecindario se requerirán esfuerzos sostenidos por parte de la UE, junto con la ONU, la OSCE, los EE. UU. y Rusia. Nuestras relaciones con Rusia han sufrido un deterioro a raíz del conflicto con Georgia. La UE espera que Rusia haga honor a sus compromisos de un modo que restablezca la confianza necesaria. Nuestra asociación debería basarse en el respeto de valores comunes, y en especial de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho y los principios de la economía de mercado, así como en intereses y objetivos comunes.

Debemos realizar un esfuerzo sostenido para resolver los conflictos del Cáucaso meridional, de la República de Moldova y entre Israel y los Estados árabes. En este aspecto, al igual que en otros, será esencial la plena implicación con los EE.UU. En cada caso, para conseguir soluciones duraderas será necesario que se reúnan todas las partes interesadas regionales. Países como Turquía, Egipto, Jordania, Arabia Saudí y Qatar han desempeñado una función cada vez más importante en la región, lo

cual no se ha conseguido con Irán. Existe una oportunidad especial de colaborar con Turquía, incluso mediante la Alianza de Civilizaciones.

C. Asociaciones para un multilateralismo eficaz

En la EES se abogaba por que Europa contribuyese a un orden multilateral más eficaz en todo el mundo. Desde 2003 hemos reforzado nuestras asociaciones persiguiendo ese objetivo. En este y en otros ámbitos, el socio fundamental de Europa son los Estados Unidos. En los casos en que hemos trabajado juntos, la UE y los EE. UU. han representado una fuerza formidable en beneficio del mundo.

Las Naciones Unidas se sitúan en la cúspide del sistema internacional. Toda la actuación de la UE en el ámbito de la seguridad ha estado vinculada a objetivos de la ONU. La UE mantiene un contacto estrecho en los teatros de operaciones más importantes, como Kosovo, Afganistán, la República Democrática del Congo, Sudán/Darfur, el Chad y Somalia, así como mejores lazos institucionales, en consonancia con nuestra Declaración conjunta UE-Naciones Unidas de 2007. Apoyamos a las dieciséis operaciones actuales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

La UE y la OTAN han tenido una buena colaboración sobre el terreno en los Balcanes y en Afganistán, aun cuando las relaciones oficiales no hayan progresado. Debemos reforzar esta asociación estratégica en beneficio de nuestros comunes intereses de seguridad, mejorando la cooperación operativa, respetando plenamente la autonomía decisoria de cada organización, y prosiguiendo los trabajos sobre capacidades militares. Desde 2003, nuestra relación con la OSCE se ha intensificado, en particular en Georgia y en Kosovo.

Hemos ampliado sustancialmente nuestra relación con China. Nuestros lazos con Canadá y con Japón son estrechos y de larga data. Rusia sigue siendo un interlocutor importante en relación con los problemas mundiales. Existe margen de mejora de nuestra relación con la India. Desde 2003, nuestras relaciones con otros socios, como Brasil y Sudáfrica y —dentro de Europa— con Noruega y Suiza han crecido en importancia.

La UE trabaja en contacto más estrecho con organizaciones regionales, y especialmente con la Unión Africana. Merced a la Estrategia Conjunta UE-África contribuimos a la mejora de las capacidades africanas de gestión de crisis, entre otros medios con fuerzas de reserva y mecanismos de alerta rápida regionales. Hemos intensificado nuestros lazos con los socios de

Asia Central por medio de la Estrategia adoptada en 2007, a través de un diálogo político reforzado y de conversaciones sobre asuntos tales como el agua, la energía, el Estado de Derecho y la seguridad. En lo tocante a otras regiones del mundo, la UE ha entablado relaciones con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sobre cuestiones regionales como Birmania, con la Asociación para la Cooperación Regional del Asia Meridional (SAARC) y con Latinoamérica. Nuestra experiencia otorga a la UE un papel particular para propiciar la integración regional. Toda vez que otros pretendan emularnos de manera acorde con sus circunstancias particulares, deberemos apoyarlos.

El sistema internacional creado al final de la segunda guerra mundial sufre presiones en diversos frentes. Se ha puesto en tela de juicio la representación en las instituciones internacionales. Es preciso mejorar la legitimidad y la eficacia, y dar mayor eficiencia al proceso de decisión en los foros multilaterales. Ello implica que las decisiones sean cada vez más compartidas y que otros tengan un papel más destacado. Para afrontar problemas comunes no hay nada que pueda sustituir a las soluciones comunes.

Las prioridades fundamentales son el cambio climático y la conclusión de la Ronda de Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC). La UE está celebrando negociaciones para un nuevo acuerdo internacional



El objetivo de la EU NAVFOR Somalia/ Operación «Atalanta» es proteger a los buques contra los actos de piratería y robo a mano armada

sobre el primero de estos temas, y deberá recurrir a toda su influencia para conseguir un resultado ambicioso en Copenhague en 2009. Debemos proseguir la reforma del sistema de las Naciones Unidas, iniciada en 2005, y mantener el papel esencial del Consejo de Seguridad y su responsabilidad principal de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La Corte Penal Internacional debe seguir mejorando su eficacia, simultáneamente con la intensificación de los esfuerzos más generales de la UE por reforzar la justicia internacional y los derechos humanos. Debemos modelar el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras entidades financieras de manera que reflejen las realidades actuales. Es preciso transformar el G8. Además, deberemos proseguir nuestros esfuerzos colectivos por cumplir los Objetivos de desarrollo del milenio.

Estos problemas trascienden las fronteras e inciden tanto en la política interior como en la exterior. En efecto, ponen de relieve hasta qué punto en el siglo XXI, más que nunca, la soberanía implica responsabilidad. La UE, respetando los derechos humanos esenciales, deberá continuar promoviendo el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial de 2005 de las Naciones Unidas, en el sentido de que tenemos una responsabilidad común de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad.

Es esencial seguir manteniendo el apoyo de la opinión pública a nuestro compromiso mundial. En las democracias modernas en que los medios de comunicación y la opinión pública tienen una influencia determinante en la definición de las políticas, es indispensable la implicación de la opinión pública para mantener nuestros compromisos en el extranjero. Nosotros desplegamos expertos policiales y judiciales y soldados en zonas inestables de todo el mundo. Ello implica para los gobiernos, los parlamentos y las instituciones de la UE la obligación de comunicar acerca del modo en que esto contribuye a la seguridad de nuestro territorio.

Hace cinco años, la EES definió una perspectiva sobre el modo en que la UE habría de constituir una fuerza en pro de un mundo más justo, más seguro y más unido. Hemos hecho grandes progresos en esa dirección. Sin embargo, el mundo cambia rápidamente en torno a nosotros, las amenazas evolucionan y el poder sufre vaivenes. Para construir una Europa segura en un mundo mejor, debemos hacer más por influir en los acontecimientos. Y debemos hacerlo ya.

UNA EUROPA SEGURA EN UN MUNDO MEJOR

Estrategia Europea de Seguridad Bruselas, 12 de diciembre de 2003

Introducción

Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea.

La creación de la Unión Europea ha sido un factor esencial de esta evolución. Ha transformado las relaciones entre nuestros países y las vidas de nuestros ciudadanos. Los países europeos se han comprometido a resolver pacíficamente sus conflictos y a cooperar por medio de instituciones comunes. A lo largo de este periodo, con la extensión progresiva del Estado de Derecho y de la democracia, los regímenes autoritarios han ido dando paso a democracias seguras, estables y dinámicas. Las sucesivas ampliaciones de la Unión están convirtiendo en realidad el sueño de un continente unido y pacífico.

Los Estados Unidos han desempeñado un papel esencial en la integración y la seguridad europeas, en particular por medio de la OTAN. El fin de la guerra fría ha colocado a Estados Unidos en una posición dominante como potencia militar. Sin embargo, no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy.

Europa sigue encarando amenazas y desafíos en materia de seguridad. El estallido del conflicto de los Balcanes fue un recordatorio de que la guerra no ha desaparecido de nuestro continente. A lo largo del último decenio, ninguna región del mundo se ha librado de los conflictos armados. La mayor parte de ellos no han enfrentado a países diferentes, sino que han sido civiles, al igual que la mayor parte de las víctimas que han causado.

La Unión Europea, como unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, dispone de una amplia gama de instrumentos y es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial. En la última década, se han desplegado fuerzas europeas en el exterior, en lugares tan distantes como Afganistán, Timor Oriental y la República Democrática del Congo. La creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la UE convierten a la Unión Europea en un actor más creíble y eficaz. Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.

*Observadores de la
UE departiendo con
desplazados internos
en un centro colectivo
de Georgia*



I. El contexto de seguridad: desafíos mundiales y principales amenazas

Desafíos mundiales

El contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad. Las corrientes comerciales y de inversión, el desarrollo tecnológico y la expansión de la democracia han supuesto una libertad y una prosperidad crecientes para muchas personas. Otras, en cambio, perciben la mundialización como fuente de frustración y de injusticia. Esta evolución ha aumentado asimismo las posibilidades de intervención de los grupos no estatales en los asuntos internacionales. Pero también ha incrementado el grado de dependencia de Europa respecto de una infraestructura interconectada en ámbitos como el transporte, la energía o la información, aumentando por ende su vulnerabilidad.

Desde 1990 han muerto en guerras casi cuatro millones de personas, el 90 % de ellas civiles. Más de dieciocho millones de personas en todo el mundo han tenido que abandonar sus hogares como consecuencia de conflictos.

En gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y la enfermedad causan indecibles sufrimientos y provocan una apremiante sensación de inseguridad. Casi tres mil millones de personas, la mitad de la población mundial, viven con menos de dos euros diarios. Cuarenta y cinco millones mueren cada año de hambre y malnutrición. El sida es hoy una de las pandemias más devastadoras de la historia de la humanidad y un factor de fractura social. Las nuevas enfermedades pueden propagarse con rapidez y convertirse en amenazas de ámbito mundial. El África subsahariana es hoy más pobre que hace diez años. En muchos casos, el fracaso económico está ligado a problemas políticos y a conflictos violentos.

La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no solo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza.

La competencia por los recursos naturales —el agua, en particular, competencia que en las próximas décadas se verá agravada por el calentamiento del planeta— creará, con toda probabilidad, aún más disturbios y movimientos migratorios en diversas regiones.

La dependencia energética es motivo de especial inquietud en Europa, que es el mayor importador de petróleo y de gas del mundo. Las importaciones suministran cerca del 50 % de la energía consumida actualmente. En 2030 ascenderán al 70 %. La mayor parte de las importaciones de energía proceden del golfo Pérsico, de Rusia y del norte de África.

Principales amenazas

Agresiones de gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables. En cambio, Europa tiene que afrontar nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles.

Terrorismo: El terrorismo pone en riesgo vidas humanas, supone grandes gastos, pretende socavar la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa. Los movimientos terroristas cuentan cada vez más con abundantes recursos, están interconectados por redes electrónicas y están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y a causar incontables víctimas.

La más reciente oleada de terrorismo tiene un alcance mundial y está relacionada con el extremismo religioso violento. Surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras. Este fenómeno forma también parte de nuestra propia sociedad.

Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo: los países europeos son objetivos y han sufrido atentados. Se han descubierto bases logísticas de células de Al Qaeda en el Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica. Es indispensable una acción europea concertada.

La proliferación de armas de destrucción masiva es, en potencia, la amenaza más grave para nuestra seguridad. Los regímenes establecidos por los tratados internacionales y las disposiciones sobre control de las exportaciones han frenado la extensión de estas armas y de sus sistemas de lanzamiento. Sin embargo, estamos entrando actualmente en un nuevo y peligroso periodo en que surge la posibilidad de una carrera armamentística centrada en las armas de destrucción masiva, sobre todo en Oriente Próximo. Los progresos de las ciencias biológicas pueden aumentar la potencia de las armas biológicas en los próximos años; los atentados con sustancias químicas y radiológicas también son una posibilidad verosímil. La expansión de la tecnología de los misiles añade un nuevo elemento de inestabilidad y podría poner a Europa en una situación de creciente riesgo.

La adquisición de armas de destrucción masiva por grupos terroristas constituye el escenario más temible. Si se produjera, un grupo pequeño podría causar daños de una magnitud que antes solo estaba al alcance de los Estados y los ejércitos.

Conflictos regionales: Problemas como los de Cachemira, la región de los Grandes Lagos y la península de Corea tienen repercusiones directas e indirectas en los intereses europeos, al igual que los conflictos geográficamente más cercanos, sobre todo en Oriente Próximo. Los conflictos violentos o enquistados que persisten también en nuestras fronteras amenazan la estabilidad regional. Destruyen vidas e infraestructuras sociales y materiales; constituyen una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos. El conflicto puede degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, y ofrece oportunidades a la delincuencia organizada. La inseguridad regional puede alimentar la demanda de armas de destrucción masiva. La forma más práctica de encarar las nuevas amenazas, a menudo esquivas, consistirá a veces en hacer frente a los antiguos problemas de los conflictos regionales.

Descomposición del Estado: El mal gobierno —abuso de poder, debilidad de las instituciones, falta de responsabilidad— y el conflicto civil corroen a los Estados desde dentro. En algunos casos han dado lugar al colapso de las instituciones del Estado. Somalia, Liberia y Afganistán bajo los talibanes son los ejemplos recientes más conocidos. El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno

alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional.

Delincuencia organizada: Europa es un objetivo primordial de la delincuencia organizada. Esta amenaza interna a nuestra seguridad tiene una dimensión exterior importante: el tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas representa una parte importante de las actividades de las bandas de delincuentes. Puede tener vinculaciones con el terrorismo.

Estas actividades delictivas están asociadas a menudo a Estados frágiles o en proceso de descomposición. Los ingresos procedentes de la droga han exacerbado el debilitamiento de las estructuras del Estado en varios países productores de drogas. Los ingresos procedentes del comercio de diamantes, madera y armas ligeras alimentan los conflictos en otras partes del mundo. Todas estas actividades fragilizan el imperio de la ley y el propio orden social. En casos extremos, la delincuencia organizada puede llegar a dominar al Estado. El noventa por cien de la heroína europea procede de adormideras cultivadas en Afganistán, donde el tráfico de droga sirve para pagar ejércitos privados. La mayor parte de esa heroína se distribuye a través de las redes de delincuentes de los Balcanes, que son responsables también de cerca de 200 000 de las 700 000 mujeres víctimas del comercio sexual en todo el mundo. El aumento de la piratería marítima es un nuevo aspecto de la delincuencia organizada al que habrá que prestar más atención.

La unión de estos diferentes elementos —el terrorismo empeñado en ejercer la máxima violencia, la disponibilidad de armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, el debilitamiento del sistema estatal y la privatización de la fuerza— nos colocaría, sin duda, frente a una amenaza muy radical.

II. Objetivos estratégicos

Vivimos en un mundo cuyas perspectivas de futuro son más halagüeñas que nunca, pero que presenta también mayores amenazas que en el pasado. El futuro dependerá en parte de nuestros actos. Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local. Para defender su seguridad y promover sus valores, la UE tiene tres objetivos estratégicos:

Hacer frente a las amenazas

La Unión Europea se ha enfrentado activamente a las principales amenazas:

- ⤴ Ha respondido a los atentados del 11 de septiembre con medidas como la adopción de la orden de detención europea, medidas para atacar la financiación del terrorismo y un acuerdo sobre asistencia judicial con los Estados Unidos. La UE sigue ampliando la cooperación en este ámbito y mejorando sus defensas.
- ⤴ Desde hace muchos años, la Unión viene impulsando una política de lucha contra la proliferación. Acaba de aprobar otro programa de acción que establece medidas para fortalecer el Organismo Internacional de la Energía Atómica, imponer controles más estrictos a las exportaciones y hacer frente a los envíos ilegales y a las adquisiciones ilícitas. La UE está decidida a lograr la adhesión universal a regímenes basados en tratados multilaterales y a fortalecer los tratados y sus disposiciones sobre verificación.
- ⤴ La Unión Europea y los Estados miembros han intervenido para ayudar a resolver conflictos regionales y para contribuir a la rehabilitación de Estados en descomposición, por ejemplo en la zona de los Balcanes, Afganistán y la República Democrática del Congo. Restablecer el buen gobierno en los Balcanes,

promover la democracia y dotar a las autoridades locales de medios para hacer frente a la delincuencia organizada es una de las formas más eficaces de hacer frente a ese fenómeno dentro de la UE.

En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas. Tanto las actividades nucleares de Corea del Norte como los riesgos nucleares del sur de Asia y la proliferación de armamento en Oriente Próximo son motivos de preocupación para Europa.

Terroristas y delincuentes pueden operar ahora en todo el mundo: sus actividades en el sudeste asiático o en Asia Central pueden representar una amenaza para los países europeos y sus ciudadanos. Entretanto, la comunicación global hace más conscientes a los ciudadanos europeos de los conflictos regionales y las tragedias humanas en cualquier parte del mundo.

Nuestro concepto tradicional de autodefensa, hasta el final de la guerra fría, se basaba en el peligro de invasión. Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero. Las nuevas amenazas son dinámicas. El riesgo de proliferación crece constantemente; si no se desmantelan las redes terroristas, aumentará su peligrosidad. Si se los descuida, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada se extienden, como hemos podido ver en África Occidental. Esto implica que debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas.

Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. La proliferación de armamento puede contenerse con el control de exportaciones y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo, haciendo frente, al mismo tiempo, a las causas políticas subyacentes. La lucha contra el terrorismo puede requerir una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros. En los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden y medios humanitarios para hacer frente a crisis inmediatas.

Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios medios militares e intervenciones policiales eficaces en la fase posterior al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el gobierno civil. La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales.

Crear seguridad en los países vecinos

Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa.

La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación.

Los Balcanes constituyen la región que mejor ilustra la importancia de este objetivo. Gracias a nuestros esfuerzos concertados con los Estados Unidos, Rusia, la OTAN y otros interlocutores internacionales, la estabilidad de la región ya no está amenazada por el estallido de un conflicto grave. La credibilidad de nuestra política exterior depende de la consolidación de nuestros logros en esa región. La perspectiva europea ofrece a la vez un objetivo estratégico y un incentivo para la reforma.

No nos interesa que la ampliación cree nuevas líneas divisorias en Europa. Tenemos que extender los beneficios de la cooperación económica y política a nuestros vecinos del Este y al mismo tiempo contribuir a la solución de sus problemas políticos. Debemos tomarnos desde ahora un interés mayor y más activo en los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento será también una región limítrofe.

La resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa, porque sin ella hay pocas probabilidades de resolver otros problemas de Oriente Próximo. La Unión Europea debe seguir interviniendo y estar dispuesta a comprometer recursos hasta que se resuelva el conflicto. La solución basada en la coexistencia de dos Estados, que Europa respalda desde hace tiempo, goza hoy de aceptación general. Llevarla a cabo requerirá el esfuerzo conjunto y concertado de la Unión Europea, los Estados Unidos, las Naciones Unidas y Rusia, así como de los países de la región, pero sobre todo de los propios israelíes y palestinos.

La zona mediterránea sigue experimentando problemas graves de estancamiento económico, descontento social y conflictos no resueltos. Los intereses de la Unión Europea exigen un compromiso continuo con los socios mediterráneos, a través de una cooperación más eficaz en los terrenos de la economía, la seguridad y la cultura, en el marco del proceso de Barcelona. Habría que considerar también la posibilidad de trazar una asociación más amplia con el mundo árabe.

Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz

En un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho.

Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales. El fortalecimiento de las Naciones Unidas, dotando a esta organización de los medios necesarios para que pueda cumplir su cometido y actuar con eficacia, es una prioridad europea.

Queremos contar con organizaciones, regímenes y tratados internacionales eficaces para hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, y debemos, por tanto, estar dispuestos a actuar cuando se vulneren sus normas.

Las principales instituciones del sistema internacional, como la OMC y las instituciones financieras internacionales, han incorporado nuevos miembros. China ha pasado a formar parte de la OMC y Rusia está negociando su ingreso. Nuestro objetivo debe ser ampliar el número de miembros de estos organismos manteniendo, al mismo tiempo, el alto nivel de sus normas.

Uno de los elementos centrales del sistema internacional son las relaciones transatlánticas, que no revierten únicamente en nuestro interés bilateral, sino que refuerzan el conjunto de la comunidad internacional. La OTAN es una importante expresión de estas relaciones.

Las organizaciones regionales refuerzan también la gobernanza mundial. Para la Unión Europea, la consolidación y la eficacia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y del Consejo de Europa revisten especial importancia. Otras organizaciones regionales, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), Mercosur y la Unión Africana, contribuyen de manera importante a la mayor estabilidad del mundo.

La condición fundamental de un orden internacional basado en el Derecho es que las normas evolucionen en consonancia con acontecimientos como la proliferación de armamento, el terrorismo o el calentamiento del planeta. Nos interesa seguir desarrollando las instituciones existentes, como la Organización Mundial del Comercio, y apoyar otras nuevas, como la Corte Penal Internacional. La experiencia propia de Europa nos demuestra que la seguridad puede afianzarse creando un entorno de confianza y estableciendo sistemas de control de armamento. Estos instrumentos pueden aportar también una importante contribución a la seguridad y la estabilidad en nuestro entorno inmediato y en el resto del mundo.

La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos.

Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La Unión Europea y sus Estados

miembros, que son el mayor donante de asistencia oficial del mundo y su mayor entidad comercial, están en una situación idónea para promover estos objetivos.

La contribución a una mejor gobernanza mediante programas de asistencia, la imposición de condiciones y unas medidas comerciales específicas sigue siendo un elemento importante de nuestra política, que debemos reforzar aún más. La sensación de vivir en un mundo que ofrece justicia y oportunidades a todos incrementará la seguridad de la Unión Europea y de sus ciudadanos.

Hay países que se han situado al margen de la sociedad internacional. Algunos han buscado el aislamiento; otros vulneran persistentemente las normas internacionales. Lo deseable es que estos países se unan de nuevo a la comunidad internacional, y la UE debería estar dispuesta a prestar ayuda para que lo hagan. Los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea.



El Alto Representante de la UE, Javier Solana, la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Rodham Clinton, el Ministro de Asuntos Exteriores checo, Karel Schwarzenberg, y la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, en la sala de prensa al término de la reunión ministerial UE-EE.UU. celebrada durante la Presidencia checa de la UE

III. Implicaciones estratégicas para Europa

La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. Disponemos de instrumentos que pueden ser utilizados de forma efectiva, como hemos demostrado en los Balcanes y más allá de ellos. Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades. Y debemos cooperar con otros.

Más activos en la prosecución de nuestros objetivos estratégicos. Ello se aplica al abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos a nuestra disposición, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo. Hacen falta políticas activas para combatir las nuevas y dinámicas amenazas. Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente.

Una Unión de 25 miembros, cuyo gasto en defensa superará los 160 000 millones de euros, debería poder realizar varias operaciones simultáneamente. Podemos aportar un valor añadido especial llevando a cabo operaciones en las que intervengan capacidades tanto militares como civiles.

La UE debe apoyar a la ONU en su respuesta a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales. La UE se compromete a reforzar la cooperación con la ONU en la asistencia a los países que emergen de un conflicto, y a incrementar su apoyo a la ONU en situaciones de gestión de crisis a corto plazo.

Debemos ser capaces de actuar antes de que la situación en los países a nuestro alrededor se deteriore, cuando se detecten señales de proliferación, y antes de que se produzcan emergencias de orden humanitario. La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro. Una Unión Europea que asuma una mayor responsabilidad y que desempeñe un papel más activo tendrá mayor peso político.

Más capaces. Tenemos a nuestro alcance una Europa más capaz, aunque llevará tiempo desarrollar todo nuestro potencial. Las medidas que están en marcha, en particular la creación de una agencia en el ámbito de la defensa, nos llevan en la buena dirección.

Para que nuestros ejércitos se conviertan en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas, serán necesarios mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos.

El recurso sistemático a medios puestos en común y compartidos reduciría la duplicación, los gastos indirectos y, a medio plazo, incrementaría las capacidades.

En casi todas las intervenciones importantes, a la eficiencia militar ha seguido el caos civil. Necesitamos una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a las crisis.

Refuerzo de la capacidad diplomática. Necesitamos un sistema que combine los recursos de los Estados miembros con los recursos de las instituciones comunitarias. Para hacer frente a problemas que están más alejados y nos son más ajenos hace falta una mayor comprensión y comunicación.

Las evaluaciones conjuntas de las amenazas constituyen la mejor base para la actuación común. Para ello se requiere una mayor comunicación de la inteligencia entre los Estados miembros y sus socios.

Al incrementar las capacidades en los diversos ámbitos, deberíamos pensar en ampliar la gama de las misiones. Entre éstas podrían figurar las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad. Esta última formaría parte del desarrollo institucional en el sentido más amplio.

Los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus, refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. Todo esto refleja nuestra determinación común de asumir los retos que plantea el nuevo siglo.

Más coherentes. La clave de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa consiste en que juntos somos más fuertes. A lo largo de los últimos años hemos ido creando una serie de instrumentos, cada uno con su propia estructura y su propio fundamento.

El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo.

La labor diplomática y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente deberían seguir el mismo esquema. En una crisis la unidad de mando es insustituible.

Resulta fundamental para la lucha tanto contra el terrorismo como contra la delincuencia organizada mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior.

Hace falta mayor coherencia no solo entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno los Estados miembros.

También hacen falta políticas coherentes a escala regional, concretamente a la hora de encarar conflictos. Los problemas rara vez se resuelven tratando a cada país por separado o sin el apoyo de la región, como se ha demostrado, aunque de maneras distintas, en los Balcanes y en África occidental.

Colaborar con nuestros socios. Pocos son los problemas, si es que hay alguno, a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos. La cooperación internacional es un imperativo. Es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con agentes clave.

La relación transatlántica es insustituible. Actuando juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo. Nuestro objetivo ha de ser una asociación eficaz y equilibrada con los EE.UU. Ello constituye un motivo adicional para que la UE siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia.

Debemos seguir empeñándonos en el estrechamiento de nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra seguridad y prosperidad. El respeto de nuestros valores comunes nos hará avanzar de forma más resuelta hacia una asociación estratégica.

Nos unen con todos los lugares del mundo lazos históricos, geográficos y culturales: nuestros vecinos en Oriente Próximo y nuestros socios en África, en Latinoamérica y en Asia. Estas relaciones constituyen un activo importante a partir del cual tenemos que continuar avanzando. En particular, deberíamos empeñarnos en desarrollar asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India, así como con todos los países que comparten nuestros objetivos y nuestros valores y estén dispuestos a apoyarlos.

Conclusión

Vivimos en un mundo con nuevos peligros pero también con nuevas oportunidades. Dado su potencial, la Unión Europea puede contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a materializar las oportunidades. Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido.



Consejo de la Unión Europea

**ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD —
UNA EUROPA SEGURA EN UN MUNDO MEJOR**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2009 — pp. 43 — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-824-2422-3

doi: 10.2860/14070

QC-78-09-568-ES-C

Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea

Publicaciones destinadas a la venta

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En una librería, facilitando el título, el editor y el número ISBN.
- Poniéndose directamente en contacto con uno de nuestros agentes de ventas. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://bookshop.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

Publicaciones gratuitas

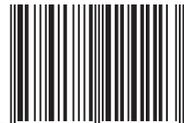
- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En las representaciones o delegaciones de la Comisión Europea. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://ec.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

Consejo de la Unión Europea
www.consilium.europa.eu



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-824-2422-3



9 789282 424223