

La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad

Martín Ortega Carcelén
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Universidad Complutense de Madrid

Sumario: I. Introducción.—II. Instituciones de gobernanza global: el lugar de la Unión Europea.—III. Gestión de crisis.—IV. Operaciones de paz.—V. Democracia y derechos humanos.—VI. La reforma del Consejo de Seguridad.—VII. Cuestiones nucleares y armas de destrucción masiva.—VIII. Conclusión: equilibrio entre Estados y Unión Europea.

Resumen: La gobernanza global en materia de paz y seguridad implica la acción internacional concertada en diversos campos, donde la Unión Europea hace una contribución importante. En gestión de crisis, la UE ha tenido una intervención positiva en los Balcanes aunque su influencia ha sido menos visible en otras regiones. Las operaciones de paz son uno de los aspectos más exitosos de la acción exterior de la UE. En el campo de la democracia y los derechos humanos, la ejecutoria de la Unión es ambivalente. En cambio, el acuerdo entre los europeos para la reforma del Consejo de Seguridad sigue siendo la asignatura pendiente en esta materia. La conclusión es que tanto los estados miembros como la Unión Europea toman parte, sin remplazarse unos a otros, en la gobernanza global.

Palabras clave: Gobernanza global, Unión Europea, política exterior europea, gestión de crisis, paz, Consejo de Seguridad.

Abstract: *Global governance in matters of peace and security entails concerted international action in various fields where the European Union makes an important contribution. In crisis management, the EU made a positive intervention in the Balkans but its contribution was less visible in other regions. Peace operations are the most successful aspect of the EU's external action. Concerning democracy and human rights issues, the Union's record is ambivalent. Conversely, the lack of agreement amongst European states regarding the reform of the UN Security Council affects negatively the EU's contribution to global governance. In conclusion, both the EU and its member states take part, each one in its own right, in global governance.*

Keywords: *Global governance, European Union, European foreign policy, crisis management, peace, Security Council.*

I. Introducción

A través de su política exterior, de seguridad y defensa, la Unión Europea ha hecho una contribución muy importante a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad antes del Tratado de Lisboa, y seguirá haciéndola con los instrumentos reforzados que se prevén en el mismo tratado. Este artículo analiza dicha contribución, para lo que es preciso despejar previamente dos cuestiones conceptuales. En primer lugar, la aportación a la gobernanza global no se realiza solo de manera institucional, por ejemplo mediante la cooperación con Naciones Unidas, sino que se concreta en una serie de medidas en campos muy diversos, desde la gestión de crisis a las políticas para promoción de la democracia y los derechos humanos o la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta serie de medidas, que serán desarrolladas en las páginas siguientes, pueden considerarse como elementos constitutivos (*building blocks*) de la gobernanza global en esta materia. Como escribe el profesor Nicolás Mariscal en este mismo número de la Revista, dicha gobernanza no supone un gobierno global formalmente constituido, sino la participación de diversos actores en una serie de iniciativas multinivel para resolver desafíos globales. En este sentido, la contribución de la Unión Europea en los asuntos mundiales de paz y seguridad es compleja y, por lo tanto, hay que considerarla en cada uno de sus elementos constitutivos, en toda su extensión y complejidad.

En segundo término, la experiencia de los últimos veinte años muestra que la Unión Europea no actúa como sujeto internacional autónomo en la escena global ni sustituye las políticas exteriores de sus Estados miembros. Durante la etapa emergente de la política exterior y de seguridad común (PESC) desde el Tratado de Maastricht y luego de la política europea de seguridad y defensa (PESD) a partir de 1999, y también durante el debate constituyente que conduce al proyecto de Tratado Constitucional, la posición más federalista entre los europeos hubiera querido una política exterior común potente, fabricada en Bruselas a base de consensos, que situara a la Unión como un actor reconocible en la escena internacional con una sola voz en muchas cuestiones globales. Pero esta ilusión nunca se materializó. Las disensiones entre los Estados europeos sobre distintas cuestiones internacionales, desde Irak hasta las relaciones con Rusia, hicieron que las voces hacia el exterior fueran múltiples. Como resultado, hoy se entiende que la Unión Europea mantiene efectivamente una política exterior y de seguridad común, pero esta política debe interpretarse conjuntamente con las de los Estados miembros y, en particular, con las de los más poderosos, que tienen ideas propias sobre muchos asuntos globales. Como veremos a lo largo del artículo, esto significa que la contribución de la Unión Europea a la gober-

nanza global se hace en paralelo a la contribución de los Estados europeos considerados individualmente.

II. Instituciones de gobernanza global: el lugar de la Unión Europea

Aunque la gobernanza mundial no está hecha solo de instituciones, estas cuentan mucho, lo que es un buen punto de partida para el presente análisis. La gobernanza global en materia de paz y seguridad se organiza en una especie de pirámide ideal cuya cúpula es Naciones Unidas. A esta pirámide de instituciones hay que añadir una serie de regímenes e iniciativas internacionales que, a pesar de no tomar forma de organizaciones internacionales, también tienen base jurídica, como son el Tratado de No Proliferación Nuclear o la Corte Penal Internacional.

Las relaciones entre la Unión Europea y las Naciones Unidas son ricas y multiformes. Sin duda, la UE es la institución regional que más apoyo presta, material e ideológico, a la organización universal. Desde 2003, con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, la Unión Europea declaró que la promoción del multilateralismo eficaz era uno de sus objetivos estratégicos, lo que incluía en primer lugar un reforzamiento de Naciones Unidas. Los 27 Estados miembros de la UE soportan el 38 por ciento del presupuesto ordinario de la ONU, más de dos quintas partes del presupuesto de sus operaciones para el mantenimiento de la paz, y la mitad de las contribuciones a los fondos y programas especializados que recibe Naciones Unidas. Por su parte, la Comisión Europea paga más de mil trescientos millones de dólares al año en programas y proyectos de Naciones Unidas. Sin embargo, este soporte económico tiene una traducción política difícil. Los europeos actúan unidos en general en Naciones Unidas pero a veces surgen desavenencias entre ellos que los demás Estados perciben. En el sentido inverso, la mayoría de Naciones Unidas no siempre reconoce la aportación que hacen los europeos. La UE disfruta de un estatuto de observador en la Asamblea General (como lo era la Comisión Europea desde 1974) y cuando, en septiembre de 2010, debido a los cambios tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE solicitó convertirse en observador avanzado, la Asamblea General no aceptó. La Unión tuvo que volver a reclamarlo y fue en mayo de 2011 cuando finalmente consiguió ese estatuto que le permite intervenir y presentar propuestas.

La Unión Europea tiene suscrito un acuerdo para la cooperación en materia de gestión de crisis con Naciones Unidas, y participa también en los mecanismos para consolidación de la paz post-conflicto. Igualmente, la UE contribuye con los órganos y programas para la defensa de derechos humanos y para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas. La relación de es-

trecha simbiosis entre la ONU y la UE tiene sin duda un gran potencial para mejorar la gobernanza global.¹ Sin embargo, como veremos en otro apartado, desde el punto de vista político la asignatura pendiente sigue siendo la posición de los europeos sobre la pieza central de la gobernanza global en materia de paz y seguridad: la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este punto, los europeos están rotundamente divididos.

El apoyo que la Unión presta a Naciones Unidas es una relación vertical, entre la organización que tiene la legitimidad para autorizar el uso de la fuerza armada de acuerdo con la Carta y para lanzar operaciones de paz (ONU), y una organización regional de integración política y económica que se ha dotado también de competencias en las áreas de relaciones exteriores y de seguridad (UE). La relación entre la Unión Europea y la OTAN, en cambio, es de naturaleza horizontal, porque ambas organizaciones se sitúan en un plano regional, dependientes ambas de Naciones Unidas. Aunque sus orígenes son muy distintos, la cláusula de asistencia defensiva incorporada por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa hace que, sobre el papel, las dos organizaciones puedan ejercitar la legítima defensa colectiva. El artículo 42.7 del Tratado de la UE consolidado afirma:

Artículo 42.7. Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Pero la actividad más frecuente por la que la UE y la OTAN contribuyen a la gobernanza global en materia de paz y seguridad no llega a ese punto, sino que se refiere a las operaciones militares que conducen fuera de su territorio con mandato del Consejo de Seguridad. Para asegurar la cooperación política y operativa en estos casos, entre países que mantienen una fuerte alianza (las dos organizaciones cuentan 21 miembros comunes), se han adoptado una serie de acuerdos, incluyendo el conocido «Berlín Plus». El análisis de la política europea de seguridad y defensa en sus primeros diez años

¹ Este es el argumento principal de ORTEGA, M., *Building the future: the EU's contribution to global governance*, Chaillot Paper N. 100, EU Institute for Security Studies, Paris, 2007.

de existencia demuestra que las relaciones con la OTAN, a pesar de unos comienzos llenos de baches y malentendidos, han sido excelentes.²

La Unión Europea, la OTAN y las Naciones Unidas forman un triángulo institucional, con la última en el vértice. La sinergia entre las tres organizaciones contribuye sin duda a la gobernanza global en materia de paz y seguridad. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico internacional, es difícil encajar las relaciones de la ONU con las otras dos en el esquema pre-establecido de la Carta, que diferencia entre las organizaciones de legítima defensa colectiva (art. 51) y las organizaciones regionales (capítulo VIII), porque hoy esas categorías de Derecho Internacional se han difuminado. Puede afirmarse que tanto la UE como la OTAN actúan al mismo tiempo como organizaciones de los dos tipos. Lo que está claro, en todo caso, es que las dos organizaciones occidentales hacen una contribución regional a la gobernanza global. Es decir, la presencia de instituciones tan desarrolladas en el área euro-atlántica asegura una gobernanza eficaz en materia de paz y seguridad en ese espacio (y en su entorno), mientras que otras regiones del mundo están menos estructuradas y su estabilidad es mucho más volátil. La UE y la OTAN pueden prestar su apoyo a la gobernanza de la paz y la seguridad en otras regiones (de hecho así lo hacen en África y Oriente Medio), pero sería deseable que ellas se dotaran de medios autónomos propios.

III. Gestión de crisis

Otro aspecto importante de la gobernanza global es la respuesta ante las crisis internacionales, y aquí la Unión Europea ha demostrado su utilidad en las dos últimas décadas, junto con otras instituciones y con los Estados. La gestión de crisis es un componente de la gobernanza global que se pone en marcha caso por caso. Las instituciones están preparadas para hacer frente a las crisis pero su actuación dependerá en cada supuesto de los actores locales, de las opiniones que tengan los actores externos, de su voluntad política y de sus intereses. Por tanto, hay crisis que se resuelven mejor y otras que se estancan en el tiempo.

La Unión Europea contribuye a la gestión de crisis siguiendo varios modelos. Las crisis de los Balcanes a lo largo de la década de 1990 fueron el banco de pruebas donde se aprendió como no debían hacerse las cosas. Hacia el final de la década, en algunos casos puntuales, como Albania y la

² GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (eds.), *ESDP: the first 10 years (1999-2009)*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2009.

Antigua República Yugoslava de Macedonia, se comprobó que las crisis se podían repeler o controlar adoptando las medidas preventivas adecuadas. La respuesta coordinada a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, incluyendo la actuación rápida en Afganistán, puede considerarse un buen caso de gestión de crisis. En cambio, todo lo aprendido los años anteriores se vino abajo con la crisis de Irak en el invierno 2002-2003, ya que los aliados dentro de la OTAN y los europeos miembros de la UE fueron incapaces de mantener un consenso sobre la pretensión del Presidente George W. Bush de atacar e invadir Irak. La divergencia en este caso provocó una profunda brecha en el Atlántico y también una dolorosa disensión entre los europeos.

Dos modelos sucesivos dieron más razones para el optimismo. En el verano de 2006 un incidente fronterizo provocó una guerra entre Israel y Hezbolá en el sur de Líbano. En lugar de trabajar de inmediato para resolver la crisis, en un primer momento Estados Unidos y el Reino Unido defendieron la idea de la abstención de los actores externos, considerando que Israel podía resolver el conflicto por sus propios medios. Sin embargo, el bloqueo de la guerra terrestre y el lanzamiento de misiles contra Israel dieron fuerza a la posición internacional que reclamaba un alto el fuego. Tras solo algo más de treinta días de guerra, la acción concertada de la comunidad internacional, aceptada a la postre por los contendientes, puso fin a la conflagración. En este caso, las diversas instituciones actuaron simultáneamente, y tanto Naciones Unidas como la Unión Europea estuvieron muy activas en la gestión de la crisis. El Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 1701 de 11 de agosto, que creó una operación de paz reforzada, UNIFIL II. Ahora bien, esta operación solo fue posible gracias a la disponibilidad voluntaria de algunos Estados europeos, como Alemania, Francia, Italia y España, que ofrecieron una participación muy destacada en esa operación. Esta presencia militar aprobada por la ONU nunca fue una misión bajo bandera de la Unión Europea, lo que demuestra que, aunque la Unión a través de su Alto Representante y a través de otros medios, estuvo muy presente en la gestión de la crisis, actuó de manera conjunta con algunos Estados miembros y al final tuvo que pasar el testigo a ellos.

El otro caso de gestión de crisis que demuestra un potencial positivo por parte de la Unión Europea fue la rápida reacción ante la guerra entre Georgia y Rusia en el verano de 2008. En este caso, la Presidencia rotatoria francesa y el protagonismo de Nicolás Sarkozy fueron cruciales para alcanzar un alto el fuego. Este precedente indica que la Unión puede actuar eficazmente si emplea su peso político, pero al mismo tiempo abre un interrogante sobre la capacidad de liderazgo de los cargos institucionales. Es cierto que, tras el Tratado de Lisboa, tanto el Presidente permanente del Consejo de la Unión como la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión

salen reforzados en sus funciones. Igualmente, el nuevo Servicio de Acción Exterior y los representantes especiales y regionales de la Unión son instrumentos que tienen un gran potencial. Ahora bien, está por ver si las personas elegidas para los más altos cargos demuestran el liderazgo necesario en futuras crisis. En un trabajo reciente, Steven Blockmans y Ramses Wessel, ponen en duda que los nuevos mecanismos puedan suponer automáticamente un refuerzo de la política exterior y de seguridad de la UE.³ Desde luego, en la crisis libia, que se desata en marzo de 2011 cuando Gadafi declara que no abandonará el poder a pesar de las protestas, lo que dio lugar a una guerra civil, las instituciones de la Unión Europea no tuvieron un papel muy visible. En la gestión de esa crisis quienes han estado en primera fila de decisión y actuación han sido los líderes de los Estados más importantes, que manifestaban posiciones diversas, como ponen de manifiesto las actitudes de Alemania, Estados Unidos, Francia e Italia, por ejemplo. La OTAN y algunos de sus Estados miembros han llevado la iniciativa en la aplicación militar de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad, mientras que la Unión Europea se ha centrado en la ayuda a los refugiados de guerra.

Otro tipo de gestión de crisis en el que la Unión Europea tiene una buena ejecutoria es la que se refiere a las catástrofes naturales. A través de un sistema europeo de Protección Civil que puede actuar dentro o fuera de la Unión, los mecanismos de acción humanitaria de urgencia que dependen de ECHO se ponen en marcha para actuar igualmente contra incendios en Portugal, inundaciones en centro-Europa, tsunamis en el Sudeste asiático, terremotos en Pakistán o en Haití.⁴ La enorme magnitud de alguno de estos fenómenos hace que la ayuda europea parezca escasa, pero no cabe duda de que este instrumento de la Unión es uno de los más desarrollados del mundo.

IV. Operaciones de paz

La realización de operaciones de mantenimiento de la paz por parte de la Unión Europea parecía imposible en los años 1990. A pesar de que la Unión tenía ya entonces un claro contenido político y monetario, la defensa colectiva y la acción militar en el exterior parecían reservadas a la OTAN

³ BLOCKMANS, S., WESSEL, R., *The European Union and crisis management: will the Lisbon Treaty make the EU more effective?*, Centre for the Law of EU External Relations (CLEER), La Haya, 2009.

⁴ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento, *Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance*, COM(2010) 600, Bruselas, 16 octubre 2010.

y a los Estados individuales. Sin embargo, el Consejo Europeo de Colonia de 1999, en el contexto del 50 aniversario de la Alianza Atlántica, de su intervención armada en Kosovo y del acuerdo franco-británico de St. Maló, abrió la puerta a una nueva política europea de seguridad y defensa que muy rápidamente se concretó en operaciones de mantenimiento de la paz de muchos tipos. Esto ha permitido a la Unión Europea realizar una contribución tangible a la gobernanza global en materia de paz y seguridad y es probablemente el instrumento más importante en sus manos para seguir reforzando esa gobernanza en el futuro.

Las operaciones de paz, que deben contar siempre con el mandato del Consejo de Seguridad, pueden realizarse bajo la dirección de las propias Naciones Unidas, de la OTAN, de la Unión Europea, de otras organizaciones regionales, o de un país líder. Estas diversas posibilidades obligan a identificar cuál es el valor añadido de las operaciones realizadas por la Unión Europea. Un experto en esta cuestión, Thierry Tardy, ha señalado las diferencias entre la OTAN y la UE a la hora de organizar el mantenimiento de la paz y las ventajas de la opción europea.⁵ Sobre todo hay dos rasgos característicos de las misiones europeas que requieren atención: su versatilidad, es decir, la gran variedad de tipos de operaciones que puede liderar la Unión, a diferencia de otras organizaciones que están más limitadas en este sentido, y el acento en la cooperación civil-militar, o lo que se ha dado en llamar el enfoque comprensivo en las operaciones de paz. Estos dos rasgos hacen que la contribución de la UE a este aspecto de la gobernanza global sea especialmente apreciada en todo el mundo, lo que, unido a la capacidad económica de los europeos, sitúa a la Unión en la vanguardia de la gobernanza global en este punto.

En primer lugar, al tener un abanico de competencias tan amplio, que realmente abarca todas las funciones tradicionales de los Estados, la Unión Europea está capacitada para realizar misiones internacionales en muy diversas áreas, desde las acciones militares más coercitivas hasta misiones de policía, de consolidación del estado de derecho, o puramente civiles humanitarias. El artículo 43.1 del Tratado de la Unión Europea consolidado ofrece un resumen de los diversos tipos de operaciones:

Artículo 43.1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de man-

⁵ TARDY, T., *The EU and NATO as peacekeepers: Open Cooperation versus Implicit Competition*, Finnish Institute of International Affairs, Report N. 14, Helsinki, 2006.

tenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

No es preciso hacer un repaso de las operaciones realizadas por la Unión Europea, que están disponibles en la página web del Consejo. En mayo de 2011, la UE dirigía ocho misiones de diverso tipo con un total de más de cuatro mil personas implicadas, de las cuales la mitad aproximadamente eran cedidas por los Estados miembros y otras mil trescientas eran personal contratado en los países donde se realizan las misiones. Históricamente, se da una clara concentración geográfica en el continente europeo, el gran Oriente Medio y África. La Unión contribuye por consiguiente a la paz, la seguridad y la estabilidad en esa vasta zona. Aparte de las misiones más típicas, recientemente la Unión se ha dedicado al reforzamiento del estado de derecho (Georgia, Irak), la formación de la policía (Afganistán, Palestina), la financiación de operaciones de la Unión Africana, la reforma del sector de seguridad con la integración de facciones que tomaron parte en guerras civiles, y la ambiciosa operación Atalanta para luchar contra la piratería en el Golfo de Adén y el Océano Índico, que es la primera operación puramente naval de la Unión (EUNAVFOR), y que conlleva un gran esfuerzo logístico.⁶ El apoyo de los europeos a diversas iniciativas de paz en África supone un espaldarazo para los esquemas locales de mantenimiento de la paz que muchas veces no disponen de los recursos necesarios.⁷

En segundo lugar, la contribución de la UE a la gobernanza global a través de operaciones de paz tiene el rasgo original de poner el acento en la cooperación civil-militar (CIMIC). Sobre el terreno, muchas veces las organizaciones civiles, como ONG médicas, de asistencia humanitaria, etc., llegan muy pronto a los escenarios de crisis y luego realizan funciones fundamentales, incluso en la recuperación post-conflicto, que escapan a las capacidades militares. La sinergia entre la presencia militar y la civil debe asegurarse con intercambios permanentes desde las sedes de la dirección operativa hasta en los niveles más concretos de ejecución, lo que ya destacó el Informe Brahimi sobre operaciones de paz de 2000. Un concepto relacio-

⁶ Sobre la operación Atalanta hay una abundante bibliografía. Véase el largo informe del Parlamento Británico titulado *Combating Somali piracy: The EU's naval operation Atalanta*, Londres, 14 abril 2010.

⁷ DERBLOM, M., *et al.*, *UN-EU-AU coordination in peace operations in Africa*, Swedish Defense Research Agency Report, Estocolmo, 2008.

nado más reciente es el de enfoque comprensivo (*comprehensive approach*) ante la gestión de crisis y las operaciones de paz. Este enfoque intenta responder a las necesidades de eficacia, urgencia, coherencia y, lo que es cada vez más importante, legitimidad de las operaciones, y se realiza a través de la acción conjunta de los diversos departamentos de los gobiernos (WHOGA, *whole of government approach*), cooperación intra-agencias, inter-agencias, y la implicación plena de los actores locales, a través de un proceso de «apropiación» (*ownership*) de las misiones.⁸ La OTAN también está trabajando últimamente de manera muy seria en esta línea de actuación que incluye una relación permanente con otras instituciones internacionales, con las iniciativas civiles sobre el terreno, y con los actores locales a través de un diálogo multicultural.

V. Democracia y derechos humanos

Otro aspecto fundamental de la gobernanza en materia de paz y seguridad es la apuesta por los principios de la democracia y los derechos humanos como base de unas relaciones internacionales más justas y estables. Desde luego, los textos programáticos de la Unión Europea proclaman esos principios, como ocurría con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. El Tratado de la Unión Europea, en su redacción tras el Tratado de Lisboa, ha avanzado un paso más pues ha incorporado tales principios globales como eje central de la política exterior y de seguridad de la Unión. El artículo 21.1, cuyo contenido es luego pormenorizado en otras partes de los Tratados, reza:

Artículo 21.1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

La defensa de la democracia y los derechos humanos ha estado presente en el proceso de ampliación de la Unión Europea, por las condiciones que se ponían a los candidatos desde los criterios de Copenhague de 1993.

⁸ FRIIS, K., JARMYR, P. (eds.), *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, NUPI Report, Oslo, 2008. MÖLLING, C., *Comprehensive approaches to international crisis management*, ETH Zürich, 2008.

Igualmente, esos principios han presidido las actuaciones de la Unión en los Balcanes. Ahora bien, la Unión Europea no ha sido totalmente coherente con la promoción de la democracia y los derechos humanos en sus relaciones con otras regiones y otros actores estratégicos, a pesar de sus proclamaciones oficiales. Se observa una dicotomía entre la retórica de los textos y declaraciones que se refieren a la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, y la realidad de las relaciones exteriores de la Unión, más apegadas al pragmatismo y a una defensa de sus intereses. Los europeos han tolerado a veces violaciones de la democracia y los derechos humanos por diversos motivos: económicos o mercantiles, cuando los interlocutores tienen recursos naturales que nos venden o son socios comerciales demasiado importantes; políticos, cuando estamos ante fuertes aliados de la UE; o de seguridad, cuando los gobiernos de determinados países controlan la amenaza del terrorismo.

Estos motivos espurios se han visto desenmascarados con las revoluciones democráticas que ha vivido el mundo árabe desde comienzos de 2011. La sorprendente sucesión de acontecimientos, desde la salida del poder de Ben Alí en Túnez el 14 de enero, hasta las manifestaciones masivas en Egipto, en Siria, en Bahrein, en Yemen, hasta terminar con la situación de auténtica guerra civil en Libia, demuestra que los pueblos de esos países estaban saturados de los abusos de poder de sus líderes. A lo largo de los años, la Unión Europea había tenido una actitud condescendiente hacia esos mismos líderes, por lo que las reclamaciones democráticas de las poblaciones árabes son al mismo tiempo una crítica de fondo hacia los europeos que tampoco escapa a los ciudadanos de la UE. Es cierto que tanto en el esquema multilateral del Proceso de Barcelona y luego la Unión por el Mediterráneo, como en las relaciones bilaterales encarnadas en los acuerdos de asociación se afirmaban los principios de referencia. Incluso, algunos de estos acuerdos flirteaban con la idea de condicionalidad, es decir, la Unión Europea se mostraba lista a penalizar las relaciones con sus socios mediterráneos si no se avanzaba en el camino de la democracia, el buen gobierno y los derechos humanos.⁹ Sin embargo, esta condicionalidad nunca fue aplicada a la hora de la verdad. Al contrario, los dirigentes europeos preferían la estabilidad en el Mediterráneo y pensaban que los líderes árabes (cuyas credenciales democráticas eran muy dudosas) garantizaban esa estabilidad. Los bruscos cambios políticos que están viviendo esos países demuestran en primer lugar, desde un punto de vista práctico, que los europeos estaban equivocados en su análisis porque la situación era insostenible y, en se-

⁹ STAVRIDIS, S., *Democratic Conditionality Clause*, «Use of Sanctions and the Role of the European Parliament in the Euro- Mediterranean Partnership», *Agora without frontiers*, Atenas, vol. 9, 2004.

gundo lugar, con una perspectiva más de valores, que los europeos no respetaron los principios que proclamaban.

Esta falta de coherencia plantea una grave cuestión de orden global. En un mundo donde muchas de las potencias emergentes no son grandes defensoras de la democracia y los derechos humanos, el papel de los países y regiones democráticos se revela más necesario. Los expertos del *European Centre on Foreign Relations* Anthony Dworkin y Richard Gowan vienen trabajando sobre esta cuestión hace varios años.¹⁰ Ellos llaman la atención del riesgo que corren en el futuro los valores universales, y reclaman un sistema de gobernanza global que incluya los principios desarrollados por la comunidad internacional, con grandes dificultades, desde la Carta de Naciones Unidas. De la Unión Europea y de sus Estados miembros cabría esperar un compromiso mayor con esos principios y, en particular, con la democracia y los derechos humanos. Si los europeos no sostienen esas ideas firmemente en su acción exterior, en las Naciones Unidas y en su participación en la gobernanza global, entonces los principios (o algunos de ellos), cuya consagración costó tanto esfuerzo, corren el riesgo de desaparecer del orden mundial, lo que tendría consecuencias imprevisibles.

VI. La reforma del Consejo de Seguridad

La contribución de la Unión Europea a los diversos aspectos de la gobernanza global en materia de paz y seguridad tiene sus luces y sus sombras pero en términos generales es positiva, sobre todo si se considera junto con la de sus Estados miembros. Sin embargo, hay un punto débil en esa contribución. Una cuestión constitucional global de tanta relevancia histórica como la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas provoca posiciones irreconciliables entre los europeos y les impide proponer, con una clara posición común, un reforzamiento de ese órgano central del sistema de seguridad colectiva.

La disposición jurídica actual en la materia, contenida en el Tratado de la Unión Europea, se limita a pedir la concertación entre los Estados de la UE que son miembros rotatorios del Consejo de Seguridad (art. 34.1), y a reclamar de una manera ambigua a los Estados de la UE que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia y Reino Unido, que defiendan las posiciones de la Unión, cuando estas existan (34.2). Merece la pena recordar el texto.

¹⁰ DWORKIN, A., DENNISON, S., *Towards an EU human rights strategy for a post-Western world*, European Council on Foreign Relations, Londres, 2010. GOWAN, R., BRANTNER, F., *The EU and human rights at the UN: 2010 review*, European Council on Foreign Relations, Londres, 2010.

Artículo 34.1. Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones de la Unión. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad organizará dicha coordinación. ...

Artículo 34.2. ... Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros y al Alto Representante. Los Estados miembros que son miembros del Consejo de Seguridad defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión.

La práctica demuestra que las posiciones nacionales de los europeos miembros del Consejo de Seguridad (permanentes o no) son más importantes que los esfuerzos para la coordinación entre los europeos. Sin necesidad de entrar a discutir el cumplimiento más o menos escrupuloso de esas amplias disposiciones en el momento presente, es obvio que la cuestión más relevante se plantea de cara al futuro. La ampliación y reforma del Consejo de Seguridad es un tema que se encuentra por lo menos 20 años en la agenda, sobre el que los Estados miembros de la Unión están divididos. A pesar de sus declaraciones de multilateralismo eficaz y de su compromiso a favor de Naciones Unidas y del énfasis que ponen en la paz y la seguridad, los miembros de la Unión Europea no han sido capaces de ponerse de acuerdo sobre este aspecto fundamental de la gobernanza global.

En los últimos años el debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad ha entrado en una fase de posiciones bien perfiladas y de intercambios más o menos formales entre los Estados, sin llegar a una verdadera negociación internacional. Las posiciones más establecidas son tres. En primer lugar está el grupo de los cuatro candidatos a miembros permanentes (Alemania, Brasil, Japón e India) que ha recabado apoyos de ciertos países (algunos estudios citan otros países europeos en esta posición además de Alemania: Bélgica, Grecia, Polonia y Portugal).¹¹ En segundo lugar, el grupo llamado «Unidos para el consenso» se opone a la idea de ampliar los miembros permanentes y propone crear diez puestos más de miembros rotatorios, con posibilidad de

¹¹ Por ejemplo, DAWS, S., *Security Council reform: the dual risks*, Proceedings of the International Conference on UN Reform, Teheran, 2005.

ser re-elegidos, lo que llevaría al Consejo a un total de 25 miembros. Además de Argentina, Canadá, Corea, México, Pakistán y Turquía, los miembros de la UE que están más activos en este grupo son España e Italia. En tercer lugar, la Unión Africana ha presentado otra alternativa de reforma que consiste en añadir los cuatro miembros permanentes que son candidatos en la primera propuesta citada más dos africanos, además de otros cinco nuevos miembros rotatorios, lo que daría un total de 26.

La mera enumeración de defensores de cada postura muestra que los Estados miembros de la UE han decidido alinearse en bandos diferentes con países de otras regiones en esta cuestión global. Esto contradice la idea de una política exterior y de seguridad común, que exigiría un acuerdo previo entre los europeos. Puede afirmarse incluso que no ha habido debates serios entre los líderes europeos sobre este asunto de naturaleza constitucional. Si la Unión Europea y sus Estados miembros quieren hacer una contribución de peso a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad deberían desarrollar una visión conjunta del Consejo de Seguridad que quieren para el futuro, antes de lanzarse a alineamientos externos. Es cierto que el Consejo de Seguridad ha funcionado mucho mejor tras el fin de la Guerra Fría y que el veto ha desaparecido casi de su práctica, pero razones de legitimidad y de eficacia requieren una ampliación y una reforma.¹² Los miembros de la Unión Europea deberían tomar conciencia de esta necesidad y comprender el significado de un Consejo de Seguridad más activo y más eficaz para un mantenimiento de la paz global.

VII. Cuestiones nucleares y armas de destrucción masiva

El último elemento constitutivo de la gobernanza en materia de paz y seguridad que trata brevemente este artículo es el control de las armas de destrucción masiva. En este campo, la Unión Europea realiza solo un papel de acompañamiento de las grandes potencias. Pero es conveniente señalar también este aspecto de la gobernanza global para verificar que la aportación de la Unión Europea no es siempre central, sino que complementa a la de los Estados miembros y a la de otros actores estratégicos.

La lucha contra la proliferación nuclear y de armas de destrucción masiva tomó un nuevo impulso tras los atentados terroristas del 11 de septiem-

¹² HANNAY, D., *Effectiveness and ineffectiveness of the UN Security Council in the last 20 years: a European perspective*, contribución al seminario «The EU and the reform of the UN Security Council», Roma, 12-13 noviembre 2009. LEONE, J., Report of the seminar *The reform of the UN Security Council: what role for the EU?*, que tuvo lugar en Roma el 14 de mayo de 2010.

bre de 2001. Al igual que las Naciones Unidas, la OTAN y otras instituciones, la Unión Europea reforzó los esfuerzos internacionales y aprobó una estrategia sobre esta materia en 2003.¹³ En esa misma época, los europeos estuvieron divididos sobre la guerra de Irak, pero se mostraron unidos para atajar los intentos de proliferación de Irán. Ahora bien, la acción internacional liderada por la Administración del Presidente George W. Bush no era totalmente coherente porque Estados Unidos luchaba contra la proliferación pero tampoco tenía una actitud flexible sobre su propia política nuclear, basada en la ventaja tecnológica, lo que llevó al fracaso de la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear que tuvo lugar en 2005.

La situación cambió radicalmente con la llegada del Presidente Barack Obama a la Casa Blanca en enero de 2009. Entre sus primeras citas importantes con los europeos (reuniones de la OTAN y con la UE) en la primavera de ese año, Obama reservaba una sorpresa sobre esta cuestión. En un discurso dado en Praga el 4 de abril de 2009, de manera autónoma y unilateral, sin vincularlo a ninguna institución internacional, proclamó un cambio de política de Estados Unidos, llegando a afirmar que su país buscaba un mundo libre de armas nucleares. Esta actitud inédita condujo un año después a la firma de un nuevo acuerdo START con Rusia, a una importante cumbre sobre Seguridad Nuclear en Washington en abril de 2010, y a una Conferencia de Revisión del TNP exitosa en mayo. Todos estos avances suponen una reducción vertical del número de armas nucleares, y asimismo un reforzamiento de la no proliferación horizontal, con nuevas medidas de sanción y de presión sobre Corea del Norte y sobre Irán, acordadas entre los grandes, pero sobre todo consensuadas entre Estados Unidos y China. Las políticas de Obama han tenido tanta repercusión en este campo que algunos expertos afirman que, por sí solas, han producido «desarme».¹⁴

En estas evoluciones lideradas por Estados Unidos, la Unión Europea desarrolla un papel meramente de apoyo. Bien es cierto que no estamos ante una competencia de la Unión, ya que los Estados miembros han evitado mencionar los términos de proliferación o de armas de destrucción masiva en el Tratado de la Unión Europea (que sí se mencionaban en la Estrategia Europea de Seguridad), pero el artículo 21 del Tratado habla de «mantener

¹³ PORTELA, C., *The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Frankfurt Peace Research Institute, 2003. Documento del Consejo de la UE, EU strategy against the proliferation of WMD: monitoring and enhancing consistent implementation, Bruselas, 12 diciembre 2006.

¹⁴ SAGAN, S., «After the Nuclear Posture Review: Obama's disarming influence», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 19 April 2011. Véase también PERKOVICH, G., «The Obama nuclear agenda one year after Prague, Carnegie Endowment for International Peace», *Policy Outlook*, March 2010.

la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional» y de «promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial» como fines de la acción exterior de la Unión. Esto demuestra que en algunas cuestiones clave para la gobernanza global en materia de paz y seguridad los grandes actores estratégicos siguen siendo los protagonistas e instituciones como la Unión Europea solo pueden seguir las iniciativas que marcan ellos.

VIII. Conclusión: equilibrio entre Estados y Unión Europea

Desde que comenzó su existencia con el Tratado de Maastricht, pasando por el reforzamiento de la política exterior, de seguridad y defensa, y terminando con el nuevo Tratado de la Unión Europea redactado conforme al Tratado de Lisboa, la Unión Europea ha hecho una aportación muy relevante a la gobernanza global en materia de paz y seguridad. Igualmente, cabe esperar que esa contribución se acreciente en el futuro inmediato. El repaso de los diversos elementos constitutivos de la gobernanza global en este campo ha mostrado tanto la ejecutoria de la Unión en los últimos veinte años como los puntos donde puede desempeñarse de manera más activa para mejorar la paz y la estabilidad mundial. Ahora bien, la experiencia reciente demuestra que la acción de la Unión Europea es complementaria con la de sus Estados miembros. La política exterior y de seguridad de la UE no puede entenderse de manera autónoma sino que una interpretación cabal de su valor y sus posibilidades en la escena global debe incluir la acción exterior y los intereses de sus miembros, sobre todo de los más poderosos.

Por lo que se refiere a las instituciones internacionales, la Unión Europea debe seguir reforzando los esfuerzos de Naciones Unidas, y seguir colaborando con la OTAN para encontrar en cada caso los mecanismos idóneos de solución de crisis y mantenimiento de la paz. La gestión de crisis es una respuesta de urgencia coordinada en la que la UE juega un papel muy importante junto con otras instituciones internacionales y con los Estados. La generación y mantenimiento de operaciones de paz por parte de la Unión Europea es quizás la contribución más característica que puede hacer a la gobernanza global en el futuro. La ventaja comparativa de la Unión con respecto a otras opciones institucionales es que los europeos tienen los medios y la experiencia para montar operaciones de los más diversos tipos que se ajustan a distintas necesidades: operaciones civiles, para reforzar el Estado de Derecho, de policía, de reforma del sector de seguridad, para la separación de contendientes o la observación del alto el fuego, para paliar consecuencias de catástrofes naturales, y pueden también financiar operaciones militares montadas por otras organizaciones regionales como la Unión Afri-

cana. La UE es capaz de realizar operaciones tan diversas como el refuerzo de la ley y el orden en Irak o la misión naval EUNAVFOR Atalanta en el Océano Índico para luchar contra la piratería. Con toda seguridad, este potencial de la Unión seguirá siendo muy útil para mantener la paz en muy diversos escenarios en el futuro.

Además de los aspectos más positivos de la contribución de la UE a la gobernanza global, este artículo también ha señalado capítulos menos brillantes. La Unión debe respetar y promover los principios fundamentales del Derecho Internacional en sus relaciones exteriores según el Tratado de la UE. Sin embargo, la práctica revela que los europeos no han sido siempre coherentes con esos principios, sobre todo por lo que se refiere a la democracia y los derechos humanos. Las revoluciones democráticas de 2011 en los países árabes han puesto en evidencia la política mediterránea de la Unión, que primaba la estabilidad y la lucha contra el terrorismo apoyando a líderes no democráticos. Los pueblos de esos países han hablado, y han dicho claramente que los abusos de esos líderes eran inaceptables, por lo que los europeos tienen que revisar su política. Por último, el aspecto más criticable de la contribución europea a la gobernanza global en materia de paz y seguridad es la falta de acuerdo sobre la reforma del Consejo de Seguridad. Los miembros de la UE están divididos, con Alemania por un lado, que pretende ser nuevo miembro permanente junto con Brasil, India y Japón, y España e Italia por otro, que mantienen una visión distinta sobre cómo ampliar el Consejo de Seguridad. Sería deseable que los países de la UE, para respetar la idea de una política exterior común, hallaran entre ellos una posición concertada sobre este asunto constitucional global antes que alinearse con otras potencias no europeas.

La conclusión final es que la contribución de la Unión Europea a las grandes cuestiones globales se hace junto a sus Estados miembros. Por tanto, hay que buscar un equilibrio entre los Estados y la Unión (y entre países grandes y pequeños, y entre el norte y el sur, etc.) a la hora de definir el orden mundial que los europeos quieren para el futuro. Teniendo en cuenta los grandes cambios que el mundo ha vivido en los últimos años, que obligan a replantearse muchas cuestiones, sería conveniente que dentro de la Unión Europea se organizase un gran debate político sobre los aspectos constitucionales del nuevo orden global, que no son tratados en el día a día de las reuniones oficiales. Estas cuestiones tienen una naturaleza diferente y requieren un tratamiento específico, que conduzca a una visión europea completa e inteligible sobre la gobernanza global.