

¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?

*Natividad Fernández Sola **

Tema: La Estrategia Europea de Seguridad (EES) fue adoptada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003. Mucho ha evolucionado la sociedad internacional desde entonces y era el momento de hacer balance de lo conseguido y de cómo lograr aquello que todavía no se ha materializado.

Resumen: La Presidencia francesa del Consejo de la UE citaba entre las prioridades de su mandato la aprobación de una nueva Estrategia Europea de Seguridad (EES). Además del balance de resultados, se imponía una valoración crítica de la adecuación de lo previsible a lo imprescindible. Las expectativas se han ido reduciendo y el documento presentado por el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) al Consejo Europeo el 11 de diciembre es formalmente un informe sobre la aplicación de la EES.

Análisis: En diciembre de 2007 el Consejo Europeo solicitaba del alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) un examen de la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de cara a realizar propuestas para mejorarla y, si fuera apropiado, elementos para complementarla, al objeto de aprobar el resultado por el Consejo Europeo de diciembre de 2008. La opción por esta fórmula en vez de la elaboración de una nueva Estrategia o claramente una más modesta puesta al día de la actual guarda relación con el *impasse* en el que se encuentra sumido el Tratado de Lisboa y, con él, la elección de nuevo alto representante a quien correspondería la promoción de una nueva EES.

Como ocurrió al elaborarse la EES de 2003, desde ese momento se ha desarrollado un amplio abanico de conversaciones y consultas entre las instituciones, principalmente con la Comisión, y con los Estados miembros. Igual que en aquella ocasión, el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE ha organizado una serie de seminarios sobre “los intereses europeos y las opciones estratégicas”, en Roma, Natolín, Helsinki y París. Como entonces se hizo, también ahora puede percibirse un cierto déficit democrático en su elaboración, si bien en esta ocasión los Estados miembros están estrechamente asociados al proceso y han formulado sus propias contribuciones.

A principios de septiembre, los servicios del Consejo proponían las principales áreas de acción y las pautas a seguir en la reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores y el 11 de diciembre se presentaba al Consejo Europeo el “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”.¹ El Consejo Europeo comparte el análisis contenido en el Informe y apoya las resoluciones

* Profesora de Derecho Internacional Público y Jean Monnet, Universidad de Zaragoza

¹ “Discusión Paper for the Gymnich Meeting on 5/6 September 2008 (non paper)”; “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, S407/08.

del Consejo, en las que se acuerdan nuevos objetivos para reforzar y optimizar las capacidades europeas con el objetivo de seguir contribuyendo a la paz y seguridad internacionales al tiempo que se fomenta la seguridad de los ciudadanos europeos.

La EES de 2003

La EES de 2003 supuso la culminación del proceso inicial de gestación de la Política Europea de Seguridad desde la cumbre franco-británica de Saint-Malo en 1998, el establecimiento del objetivo de capacidades militares para 2007, el desarrollo estructurado de capacidades civiles de policía, Estado de Derecho, protección civil y la institucionalización tras la creación del Comité Político y de Seguridad, del Comité Militar y del Estado Mayor de la UE a principios de 2001. Todos estos instrumentos requerían responder a una doctrina y estrategia de uso que debía ser aceptada por todos los Estados miembros.

La invasión de Irak por EEUU en 2003 en coalición con el Reino Unido y la división surgida a raíz de esta intervención entre los Estados miembros de la UE demostró la existencia de una superestructura para la PESD pero la ausencia de unos mimbres básicos de entendimiento en cuanto a su utilización. La Convención que en esos momentos elaboraba el Tratado que establecía una Constitución para Europa tomó buena nota de la situación e introdujo importantes novedades en política exterior de la UE, comenzando por el establecimiento de unos principios y objetivos a los que la misma debería atenerse. La Guerra de Irak de 2003 supuso, además, la quiebra más importante de la relación transatlántica, al no prestarse un apoyo europeo unánime y sin fisuras a la política norteamericana y al unilateralismo de la decisión de la superpotencia.

En este convulso escenario, la EES elaborada por el alto representante de la PESC de la UE, Javier Solana, supone un bálsamo en las relaciones con EEUU y en las propias relaciones intracomunitarias tan dañadas como las anteriores. Por ello, puede afirmarse su virtualidad en el contexto en el que se elabora y aprueba.

Es tradicional la comparación del documento europeo con la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU que le había precedido en 2002, si bien, al no ser la UE un actor nacional, su estrategia no puede compararse sin más a las de los Estados, ni siquiera a las de los Estados miembros. En ambos documentos aparecen análogas amenazas a la seguridad, pero con una óptica diferente para enfrentarse a las mismas: acción unilateral si fuera necesario por parte de EEUU y multilateralismo eficaz por parte de la UE; e intereses planetarios o globales norteamericanos, frente a intereses preferentemente periféricos de la UE. Diferencias de intereses y de capacidades que no habían de impedir la existencia de una filosofía y unos principios transatlánticos comunes, aunque puestos en tela de juicio en algún momento. La EES lleva a primer plano de la actividad europea de seguridad la lucha contra el terrorismo internacional, aproximándose así a las preferencias securitarias de EEUU.

En estos cinco años, la EES ha permitido el uso de las capacidades al servicio de la UE para el desarrollo de más de una veintena de misiones militares, policiales, civiles o mixtas en los Balcanes, el Cáucaso, Palestina, Indonesia, Somalia y el Congo. El balance de las mismas puede considerarse positivo si tenemos en cuenta la situación de la que la UE venía y los objetivos importantes pero modestos asumidos por la Unión, dentro de sus posibilidades materiales y políticas. Debe recordarse aquí que la Unión está autorizada por el Tratado a desarrollar misiones Petersberg en el amplio sentido del término y que, en su actuación, manifiesta su inclinación hacia el uso de instrumentos de

soft power por la línea de política exterior y de seguridad de algunos Estados miembros, entre los que se cuentan varios neutrales.

Con todas sus virtualidades en el contexto en el que se adoptó la EES, la experiencia y la situación estratégica actual recomendaban una reconsideración de la misma por parte de los Estados miembros y las instituciones.

Varias son las insuficiencias que en la actualidad plantea el enfoque de la EES de entre las cuales destacamos la preferencia por el entorno inmediato de la UE y por las medidas de *soft power* e instrumentos exclusivamente civiles. Ambas chocan con la pretensión de la Unión de convertirse en actor global con impacto real sobre los asuntos candentes de política internacional y que afectan a la seguridad mundial. Aunque, por otra parte, esta actitud es lógica si se tiene en cuenta que los Estados miembros no han abordado en su totalidad, como se habían comprometido, la modernización de sus Ejércitos. Una revitalización de la PESD partiría de una buena base con una EES adaptada a las amenazas globales a la seguridad europea y mundial.

¿Necesidad de una nueva Estrategia Europea de Seguridad?

Podría afirmarse que, aunque sin cambios estructurales en el sistema internacional, el contexto geopolítico ha evolucionado en determinados aspectos. Se mantienen conflictos de trascendencia mundial como el de Oriente próximo, al tiempo que la reciente guerra de Georgia ha demostrado que el riesgo de conflictos armados a las puertas del territorio europeo no ha desaparecido. Se ha incrementado el riesgo de proliferación de armas de destrucción masiva tanto entre Estados como entre actores no estatales, con particular empeño de algunos Estados por conseguir misiles balísticos, mientras surgen esfuerzos multilaterales de limitar el comercio de armas ligeras; y lo que quizá revista mayor trascendencia a medio y largo plazo es que se incrementan las tensiones y conflictos motivados por el acceso a los recursos naturales (energéticos, agua...) en un contexto donde se hace más patente el cambio climático.² La insuficiencia de recursos energéticos o el encarecimiento de los productos alimentarios básicos provocan a su vez una crisis económica mundial de la que, como es habitual, salen peor parados los países en desarrollo. A todo ello habría que añadir, como consecuencia del desigual reparto de la riqueza mundial y de los recursos y de los desastres naturales, un incremento de los flujos migratorios que pueden tener consecuencias desestabilizadoras según los países de destino y las dimensiones de tales flujos, así como incidir en el bienestar de la población en general.

A estos argumentos de contexto internacional en pro de una puesta al día de la EES, se suma la actualización de la estrategia norteamericana (NSS) en marzo de 2006 y la promulgación de una nueva Estrategia de Defensa Nacional (NDS) en junio de 2008. En ellas, aunque mantienen sus líneas esenciales, se hace un guiño a la alianza con Europa y se pone el énfasis en las soluciones multilaterales, aunque sin descartar las unilaterales si fueran necesarias para la seguridad del país. Sin embargo, y pese a lo que de positivo tenga esta evolución, en la NSS el excesivo énfasis sobre las amenazas externas y la seguridad en sentido estricto lleva a EEUU a ignorar otras amenazas a la seguridad humana y, en consecuencia, a centrarse casi exclusivamente en medios militares para hacer frente a las amenazas descritas. Puede así percibirse la distinta concepción de seguridad de la superpotencia y de la UE: la seguridad interior (*Homeland Security*), frente al más amplio concepto de seguridad humana (*Human Security*) esencialmente

² *Climate Change and International Security*, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S113/08, 14/III/2008.

considerado por los socios europeos. Esta tendencia se matiza aun más en la NDS, donde se pone el énfasis en la insuficiencia de los medios militares y la necesidad de recurrir a todo tipo de recursos, incluido el *soft power*, para hacer frente a las amenazas a la seguridad que extiende a las derivadas de la mala gobernanza de ciertos Estados, de la escasez de recursos naturales incrementada por el cambio climático o de las pandemias o catástrofes naturales.

Por otra parte, si la situación en la que se aprobó la EES de 2003, como hemos descrito, era de ruptura y desacuerdo declarado entre EEUU y Europa y en el seno mismo de la UE, hoy estas diferencias se han amortiguado considerablemente manteniendo un clima de entendimiento entre ambos socios, con las habituales diferencias y tensiones en el ámbito comercial y ciertos desencuentros a la hora de coordinar acciones en el marco de la OTAN. En la actualidad, EEUU reclama una PESD con más músculo, descartando los temores pretéritos de que ello debilite la alianza atlántica. La prueba más evidente de este cambio de mentalidad ha sido la primera declaración explícita de la OTAN de apoyo a la defensa europea en la cumbre atlántica de Bucarest en 2008.

Finalmente, los principales gobiernos europeos que más se enfrentaron al unilateralismo de EEUU y con ello más lo provocaron, Alemania y Francia, han sido sustituidos por otros claramente favorables a un incremento de la cantidad y calidad de las relaciones transatlánticas. Por primera vez en la historia de las relaciones transatlánticas ningún gobierno europeo manifiesta abierta animadversión al gobierno estadounidense, máxime habida cuenta de su cambio. Francia incluso ha hecho de la política de defensa la prioridad de su semestre presidencial de la UE. El fin de la cuestionada Administración Bush ha de facilitar un acercamiento todavía mayor entre los aliados de ambos lados del Atlántico. En Europa es ya generalizada la constatación de que la UE no puede ser tan solo un demandante de seguridad cuyo proveedor en exclusiva es EEUU.

A todas estas razones para una actualización de la EES debiéramos añadir la preocupante paralización en los avances de la Política de Seguridad y Defensa (PCSD) que exigen su revitalización sobre la base de la voluntad soberana de los Estados europeos al respecto. Y es que esta política se ha resentido de la paralización del proceso constitucional europeo para el que de momento no se vislumbra salida rápida a falta de una vía de solución a la situación generada por el referéndum irlandés. Sin el Tratado de Lisboa se frena la potenciación de las cooperaciones estructuradas permanentes entre los Estados con mayor nivel de capacidades militares y otras fórmulas de flexibilidad imprescindibles en una Europa de 27 Estados miembros.

Además, asistimos a la frustración de las expectativas generadas por la Agencia Europea de Defensa (AED) que, en la práctica, se limita a verificar compromisos de capacidades nacionales y a obtener mejores precios del material militar pero desatendiendo su objetivo más ambicioso de fomentar proyectos de investigación comunes. Por otra parte, es permanente la crítica de la falta de planificación adecuada de las operaciones y evidente el contencioso sobre el órgano de planificación militar con la OTAN.

Elementos a considerar en la EES de 2009

Como toda Estrategia de Seguridad, la EES debiera comenzar por una clara definición de los intereses de la UE, ya que todo documento de este tipo ha de precisar como se coordinan todos los recursos disponibles para alcanzar el fin perseguido. La EES de 2003 se refiere a la defensa de la seguridad de la UE y a la promoción de sus valores. Siendo bastante evidente cuáles son estos últimos, no ocurre lo mismo con el concepto de seguridad que se acoge. Hoy, la evolución tanto doctrinal como práctica lleva esta

respuesta hacia la concepción amplia de seguridad humana pero, si esto es así, existen más amenazas a la misma y hacen falta más medios que los previstos por el documento de 2003.

En segundo lugar, la identificación de las amenazas debe de cambiar, si no en sus líneas esenciales, sí para adaptarse a la situación estratégica actual. Aunque el terrorismo, la delincuencia organizada y los *rogue states* pueden considerarse como tales, no deben dejarse de lado los riesgos nucleares presentes o potenciales en países como Corea del Norte e Irán y la voluntad de enfrentarse a ellos de forma conjunta y por medios diplomáticos preferentemente, sin descartar la presión militar, económica u otra. Con respecto al primero, el Informe aceptado por el Consejo Europeo cita las pautas de acción de la UE, que han de girar en torno a la prevención de la radicalización y la captación, la protección de los objetivos potenciales, la persecución de los terroristas y la respuesta ante atentados. Como una sub-variedad de delincuencia organizada entendemos puede citarse la piratería, incluida en el citado Informe como amenaza a la seguridad, habida cuenta de la experiencia en el Océano Índico y en el Golfo de Adén que han dado lugar a la primera misión marítima de la Unión. Si bien el Informe mantiene la amenaza de las armas de destrucción masiva (WMD), respecto a la cual la UE debe trabajar en su prevención, en la financiación y en el sentido de la revisión del Tratado de No Proliferación en 2010, añade la amenaza cibernética a la seguridad, el peligro que representan las armas pequeñas y ligeras, la munición de racimo y las minas terrestres.

Junto a esto, y desde un punto de vista de seguridad humana, las pandemias y catástrofes naturales constituyen una amenaza a la misma, muchas veces con un claro vínculo con amenazas a la seguridad en sentido más clásico por cuanto generan conflictos o grandes desplazamientos de población. El cambio climático y la seguridad energética son igualmente problemas que impactan o pueden hacerlo en la seguridad en sentido amplio, pero también por cuanto pueden favorecer o catalizar conflictos armados en zonas inestables. Todo ello se contempla en el Informe de balance de la EES como nuevas amenazas a la seguridad europea, sobre la base de un consenso bastante generalizado al respecto tanto entre los Estados miembros y las instituciones europeas como en los foros científicos. Como se ha indicado, este tipo de amenazas se recogen ya en la NDS de EEUU de 2008. Al respecto, el Informe apuesta por un mercado energético más interconectado, con diversificación de suministro y de rutas de abastecimiento, fomentando acciones al respecto en Asia Central, en el Cáucaso, en África, en los territorios de la Asociación Occidental y en los de la Unión por el Mediterráneo, al tiempo que se fomentan las energías renovables.

Una cuestión más delicada es la relativa a la integridad territorial. En principio se asumía que no había amenazas a la integridad territorial, ni de los Estados miembros ni de otros Estados próximos. Con la ampliación al Este, la invasión de Georgia por parte de Rusia y los temores sobre otros países como Moldavia y Ucrania, ya no está tan claro que la defensa de la integridad territorial no debiera constituir un objetivo de la EES. Al menos, estos acontecimientos traen al primer plano político la vuelta a la política de poder por parte de Rusia. Sin embargo, a esta inclusión se oponen dos elementos. El primero es la falta de medios y de voluntad política de la UE para proceder a la defensa de territorios mediante cláusulas del tipo del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Para eso precisamente está la OTAN, organización a la que los mencionados países han solicitado su adhesión. De hecho, se observa que las adhesiones más recientes a la UE han venido precedidas de la previa adhesión al Tratado de Washington, por lo que sería esta organización la encargada de este tipo de defensa territorial. Por otra parte, aunque expresada en términos genéricos, la inclusión de esta amenaza implicaría *de facto* la

declaración de Rusia como amenaza a la seguridad europea. Considerando la importancia estratégica de esta potencia continental para la UE y los importantes vínculos con ella, una aproximación cooperativa y constructiva hacia la política rusa parece más adecuada a la naturaleza de la acción de la UE y sus intereses globales. Era conveniente un pronunciamiento expreso acerca de la política de la Unión frente a Rusia como elemento esencial de la seguridad europea. Consciente del deterioro de las relaciones con la potencia continental, el Informe determina las pautas que debieran regir las relaciones con Rusia, que han de basarse en el respeto de valores comunes e intereses y objetivos comunes; declaración excesivamente ambigua como para servir de criterio unificador de las distintas políticas nacionales respecto a Rusia, siendo como es absolutamente necesario un previo acuerdo político entre los Estados miembros todavía muy distanciados en este punto.

En tercer lugar, la Estrategia Europea de Seguridad debiera contener una más clara precisión de las modalidades y situaciones de uso de la fuerza por parte de la Unión. Si bien la preferencia europea se sitúa en la utilización prioritaria de instrumentos civiles de gestión de crisis, no es menos cierto que determinadas misiones PESD de las desarrolladas hasta el momento han requerido del uso de la fuerza militar y ésta no debe dejarse a la improvisación ni al criterio del jefe de la operación en un momento determinado. En este sentido, la EES, aunque no es una estrategia de defensa –que hoy por hoy es inexistente en Europa–, debería desarrollar estrategias explícitas para las intervenciones de la Unión en las que se equilibren todos los elementos al alcance de la organización. En suma, como se ha señalado acertadamente, la EES debe dejar de ser descriptiva para pasar a ser prescriptiva. A la hora de definir las implicaciones políticas para Europa de las amenazas a la seguridad y el papel de la UE en el mundo, el Informe presentado al Consejo Europeo propugna tres líneas de actuación referidas a un incremento de la eficacia y de las capacidades europeas, a un mayor compromiso con los vecinos y a la permanente potenciación del multilateralismo eficaz. Se trata de las mismas pautas de actuación ya recogidas en la EES, si bien allí el multilateralismo eficaz se contemplaba como un objetivo estratégico. Al desarrollar estos aspectos, el Informe incide en las principales debilidades de la política exterior y de seguridad europea y aboga por su mejora. Así, propugna una mejor coordinación institucional, la adopción de decisiones de inspiración más estratégica, la atención prioritaria a la prevención temprana con medidas de pacificación y de reducción de la pobreza, la utilización coherente de todos los instrumentos a disposición de la UE, la mejora de las capacidades de diálogo y de mediación o la flexibilidad en las respuestas a las crisis mediante las agrupaciones tácticas y los equipos civiles. Asimismo, se realza la importancia de las Naciones Unidas y el papel a jugar por la OTAN y por las organizaciones regionales. Sin embargo, sigue sin definirse esa estrategia explícita para las intervenciones de la UE.

Finalmente, la EES debe establecer una priorización de sus intereses y de sus objetivos estratégicos. En la actual Estrategia tales prioridades no aparecen claramente, aunque la apuesta por la seguridad en el entorno más próximo constituye uno de los elementos clave. Sin embargo, si analizamos la práctica de la PCSD, ésta se compadece mal con tales pretendidas preferencias. Así, de las 20 misiones PESD desarrolladas hasta ahora, cinco han tenido lugar en el Congo, una en Indonesia y dos en Palestina. Sin negar la virtualidad y necesidad de las mismas, sería necesario precisar con arreglo a qué estrategia o criterios se han decidido, a riesgo de llegar a la conclusión de que existe misión donde existe acuerdo de los Estados miembros aunque no entre dentro de las prioridades europeas. Aunque también podría llegarse a la conclusión de la superfluidad de seguir declarando esa preferencia por la periferia europea puesto que, si la UE aspira a ser actor global, no puede limitar sus intereses a esta zona territorial. Sin dejarla de

lado, debiera centrarse en aquellos puntos de máximo interés para la seguridad europea. Y aquí se aprecia uno de los cambios del contexto estratégico internacional, porque el mundo al final de esta primera década de siglo no es igual que el de hace cinco años, momento en el que Europa todavía estaba sacudida por el impacto de las guerras balcánicas, ni la UE tiene los mismos medios ni las mismas aspiraciones que entonces. Tampoco entonces suscitaba las expectativas que hoy suscita. En esta línea, el Informe presentado al Consejo Europeo da un paso adelante al ampliar su meta de afianzar la estabilidad más allá de Europa y, si bien se insiste en las necesarias acciones en la periferia europea (Turquía, Balcanes, los países de la PEV –del Este y del Sur–, Ucrania, Belarús y Moldova) se recoge también la necesidad de estabilización de Oriente Próximo, Irak, Irán y Afganistán, con una referencia expresa al apoyo de los países vecinos de Asia Central y a la importancia de la mejora de las relaciones entre la India y Pakistán.

Por otra parte, aunque se continúa insistiendo en el reforzamiento de la seguridad en nuestro entorno inmediato, se introduce el matiz novedoso, ya apuntado en algunos planes de acción de la política de vecindad, de mayor implicación europea en la resolución de conflictos y la inestabilidad de muchos de estos territorios. Con ser positiva esta asunción de responsabilidad, la UE sigue sin hacer un análisis de las consecuencias negativas que genera esta política en relación a los países próximos a nuestro entorno pero excluidos de este círculo privilegiado. Convertirse en actor global exigiría de la Unión ampliar su foco de actuación, reconociendo sus intereses de seguridad humana más allá de su entorno inmediato, por ejemplo y claramente, a los países de Asia Central, evitando, al mismo tiempo, quedar relegada en estas zonas frente a los grandes actores internacionales.

Desde un punto de vista mucho más operativo y vistas las dificultades de las misiones de la UE, se estimaba necesario abordar la posible planificación conjunta de capacidades civiles y militares destinadas a las mismas. Y es que no sólo la planificación de ambas se realiza por separado, generando o pudiendo generar incoherencias, sino que, además, la planificación civil resulta mucho más caótica e ineficaz. El Informe de 2008 abre la puerta a esta planificación conjunta al declarar esenciales unas estructuras de mando y unas capacidades de cuartel general adecuadas y eficaces, que permitan “combinar la pericia técnica civil y militar desde la concepción de una misión, a través de la fase de planeamiento y durante la ejecución”, con lo que será posible la unificación en el planeamiento de los aspectos civiles y militares de una misión. Los esfuerzos del alto representante de crear una nueva estructura única civil-militar de planeamiento estratégico son expresamente apoyados por el Consejo Europeo en la Declaración sobre la potenciación de la PESD.³

El Informe continúa la senda actual de enfatizar la contribución a un sistema internacional multilateral, como corresponde a la naturaleza y esencia misma de la UE. Para ello es primordial reforzar la gobernanza global y, aquí, la NDS 2008 norteamericana y la Estrategia Europea se aproximan. Sin embargo, el Informe aceptado por el Consejo Europeo no incide tanto en la buena gobernanza de los países vecinos u otros como en la responsabilidad de proteger a las poblaciones contra los más odiosos crímenes internacionales, en la línea marcada por el documento final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005.

³ “Declaration by the European Council on the Enhancement of the European Security and Defence Policy, Annex 2, Presidency Conclusions, 11 and 12 December 2008”, 17271/08.

Finalmente, se mantiene la aproximación típicamente europea de atacar las amenazas en su fuente, antes de que se manifiesten, con lo que se alude a los marchamos securitarios europeos de vinculación entre seguridad y desarrollo y de seguridad humana, reafirmando la vigencia del modelo europeo de gestión de crisis.

Conclusiones: Tras cinco años de su aprobación, era el momento de hacer balance y aportar los complementos necesarios a la EES. Incluso hubiera sido oportuna la aprobación de una nueva Estrategia, por las razones expuestas; eventualidad que no se contempla por ahora.

Para esta nueva etapa y en el actual contexto internacional, la prioridad absoluta de la UE debe continuar siendo el reforzamiento de un sistema internacional multilateral eficaz que permita mejorar sustancialmente la gobernanza mundial y hacer frente a los nuevos desafíos de seguridad. Para ello, la propia UE ha de ser eficaz, capaz y flexible y, de este modo, contribuir a los cambios requeridos en el sistema internacional, tales como la reforma de las Naciones Unidas, la eficacia de la Corte Penal Internacional, la remodelación del Fondo Monetario Internacional y de las entidades financieras internacionales o la transformación del G8.

Una clara declaración de la relación existente entre seguridad y desarrollo puede asimismo constituir un factor distintivo de la concepción europea de seguridad y de su modo de abordar los problemas mundiales.

Al acoger un concepto amplio de seguridad, resulta coherente la ampliación de la enumeración de amenazas a la misma existentes en la actualidad.

También debieran de precisarse las condiciones y circunstancias del uso de todos y cada uno de los recursos y capacidades al alcance de la Unión, especialmente de las capacidades militares, y prever su disposición más adecuada y rápida y una planificación coherente y mejor aun conjunta con las capacidades civiles. Si este último aspecto es acogido por el Informe adoptado por el Consejo Europeo, no ocurre así con las condiciones de uso de los recursos de la Unión. En definitiva, y para poder ser calificada de estrategia, la EES debiera detallar más los objetivos políticos de la UE para garantizar sus intereses, dejando atrás en la medida de lo posible las ambigüedades diplomáticas que sólo son reflejo de los desencuentros políticos entre Estados miembros.

Pese a la denominación de "Informe", el documento presentado encierra una auténtica actualización o puesta al día de la EES de 2003 por la que se va a regir la UE en los próximos años.

Como se ha señalado, puede afirmarse que, atendido el texto vigente y las actualizaciones o complementos propuestos en el Informe, nos encontramos más bien ante una Gran Estrategia que ante una Estrategia de Seguridad propiamente dicha, puesto que plasma la teoría acerca de los modos para conseguir seguridad pero, sin embargo, no define claramente cuáles son los intereses de la UE a cuya satisfacción se orienta la política de seguridad y defensa.

Si bien se corrobora la filosofía de la EES como seña de la identidad europea, los Estados miembros no parecen estar preparados para desembarazarse de sus prejuicios en torno a la seguridad europea y trabajar conjuntamente en pro de la misma con unas ideas homogéneas y una estrategia armónica y coherente con los medios y con las aspiraciones de la UE.

Natividad Fernández Sola
Profesora de Derecho Internacional Público y Jean Monnet, Universidad de Zaragoza