

## La Presidencia española y la PESD

*La Presidencia española de la UE ha propuesto la designación del actual Centro de operaciones existente en Bruselas (una célula durmiente) como el “Cuartel General preferido” para las operaciones que incluyan el uso de los Grupos de Combate. Dicha propuesta resulta prometedora, siempre y cuando vaya acompañada de un incremento de unos 50 oficiales en el personal permanente del actual Centro de Operaciones.*

**Luis Simón**

## La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea

*El Consejo de Justicia e Interior aprobó el 25 de febrero de 2010 una Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. La aprobación del documento era una de las prioridades de la Presidencia española dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.*

**Félix Arteaga**

## Haití: geopolítica revuelta después del terremoto

*Además de ser uno de los peores desastres naturales de todos los tiempos, el terremoto de Haití ha puesto al descubierto las carencias de desarrollo del país más pobre de América y ha tenido repercusiones sobre sus relaciones exteriores y su política interna.*

**Amélie Gauthier**

## China: disidencia y ciberespacio

*La reciente condena de Liu Xiaobo, prominente disidente chino, se ha producido en medio de un conflicto de grandes intereses empresariales y políticos, en el marco de un ciberespacio altamente estratégico.*

**Augusto Soto**

---

# Real Instituto Elcano

---

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la Administración Pública y de las empresas que la financian, que se constituyó bajo la presidencia de honor de SAR el Príncipe de Asturias el 27 de diciembre de 2001.

El Instituto se define como una institución apartidista, aunque no neutral, con vocación prospectiva, que utiliza diversos enfoques disciplinares con el propósito de generar propuestas que, más allá de su interés teórico, puedan resultar de aplicación práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es generar ideas sobre la realidad internacional y sobre las opciones estratégicas de España en las relaciones internacionales que resulten útiles a los responsables políticos, la empresa privada, el mundo académico, los medios de comunicación y la opinión pública en general.

Los valores y objetivos básicos que inspiran la actuación del Instituto son:

- la paz en las relaciones internacionales;
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos;
- el respeto a los derechos humanos;
- la promoción y defensa de la democracia y de sus valores;
- la concordia entre los Estados, pueblos y civilizaciones del mundo.

El Real Instituto Elcano tiene como objetivos prioritarios:

- analizar el escenario internacional con el fin de producir análisis, estudios e informes que arrojen luz sobre la evolución del mismo;

- difundir esos trabajos con la meta de participar e influir en el debate público global sobre la realidad internacional;
- servir de foro de encuentro y debate, a fin de fortalecer el diálogo entre agentes públicos y privados;
- fomentar el crecimiento y desarrollo de la comunidad académica española dedicada a los estudios internacionales y estratégicos



Si desean suscribirse a nuestro Boletín y/o Newsletter electrónico, pueden hacerlo visitando la página:

[www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp)

---

Editor: Real Instituto Elcano  
Coordinadora: Carola García-Calvo  
ISSN 1696-3466  
Depósito Legal: M.23.689-2003

Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
Teléfono: 91 781 67 70  
Fax: 91 426 21 57  
E-mail: [info@rielcano.org](mailto:info@rielcano.org)

---

**La Presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares***Luis Simón*

Examina la naturaleza de la capacidad para la planificación y la dirección de las operaciones militares de la UE y ofrece algunas recomendaciones prácticas para su mejora.

**4**

---

**La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea***Félix Arteaga*

Revisa los antecedentes de la Estrategia de Seguridad Interior, los contenidos aprobados, y las omisiones que, en conjunto, hacen que el documento se parezca más a una declaración de intenciones que a una guía de transformación.

**9**

---

**Haití: geopolítica revuelta después del terremoto***Amélie Gauthier*

Mientras siguen evaluándose los daños y prosiguen los debates sobre la agenda de la reconstrucción tras el terremoto, este ARI aborda la respuesta internacional a la catástrofe humanitaria y sus efectos sobre el calendario político interno.

**18**

---

**China: disidencia y ciberespacio***Augusto Soto*

Explica la relevancia de la detención de Liu Xiaobo y su importancia en relación con el activismo chino de significado político y social de los últimos años, ofrece algunas interpretaciones sobre el enfrentamiento Google-Pekín y analiza aspectos del pulso de poder en el ciberespacio.

**22**

---

**Documentos de trabajo y libros publicados****ARI, materiales de interés y próximas actividades****Actividades realizadas en abril****23**

# La Presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares

*La Presidencia española de la UE ha propuesto la designación del actual Centro de operaciones existente en Bruselas (una célula durmiente) como el “Cuartel General preferido” para las operaciones que incluyan el uso de los Grupos de Combate.*

**Luis Simón**

## Tema

Este ARI examina la naturaleza de la capacidad para la planificación y la dirección de las operaciones militares de la UE y ofrece algunas recomendaciones prácticas para su mejora.<sup>1</sup>

## Resumen

La inexistencia de un Cuartel General Operacional se traduce en un sistema de planificación y dirección (mando y control) de las operaciones militares de la UE inflexible e ineficaz. Por un lado, las deliberaciones político-estratégicas en torno al potencial lanzamiento de misiones PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) carecen de información clave respecto a la naturaleza de la posible operación (número de tropas necesario, duración y coste de la posible operación, etc). En segundo lugar, la inexistencia de un cuartel general operacional dificulta la capacidad de respuesta rápida de la UE ante situaciones de emergencia, uno de los principales objetivos estratégicos militares de la UE según el Objetivo Global 2010. Finalmente, la inexistencia de una infraestructura permanente para la planificación y la dirección operacional afecta negativamente la seguridad de los Sistemas de Comunicación e Información militar de la UE y niega a la Unión la visión de conjunto que un Cuartel General Operacional proporciona.

## Análisis

La Presidencia española de la UE ha propuesto la designación del actual Centro de operaciones existente en Bruselas (una célula durmiente) como el “Cuartel General preferido” para las operaciones que incluyan el uso de los Grupos de Combate. Dicha propuesta resulta prometedora, siempre y cuando vaya acompañada de un incremento de unos 50 oficiales en el personal permanente del actual Centro de Operaciones. Tal incremento ayudaría a resolver las actuales deficiencias existentes en el campo de la planificación militar anticipada, así como la falta de flexibilidad en la planificación y dirección de las operaciones militares PESD.

La primera parte de esta ARI describe el proceso de planificación y conducta (mando y control) de las operaciones militares de la PESD. La segunda parte explora la relación entre la naturaleza de la capacidad para la planificación y dirección de las operaciones PESD y las preferencias políticas de “los tres grandes” (el Reino Unido, Francia y Alemania). La tercera y última parte ofrece algunas recomendaciones prácticas sobre cómo la Presidencia española de la UE puede contribuir a la mejora de la capacidad de planificación y conducta militar de la UE.

### *La capacidad para la planificación y dirección de las operaciones militares de la PESD*

Según el Concepto de la UE para la Planificación Militar al nivel Político-Estratégico, “la planificación militar es un proceso que analiza todos los factores relevantes para determinar la misión militar. Al nivel político-estratégico incluye un análisis de la implicación de los objetivos políticos de la misión, sus objetivos finales, restricciones e impedimentos, así como un análisis de las capacidades necesarias, de cara a desarrollar las posibles opciones militares que contemplen las capacidades ofrecidas o potencialmente disponibles”.

La planificación militar comprende cuatro niveles:

- (1) Nivel político y estratégico (nivel institucional de la UE).
- (2) Nivel estratégico-militar (nivel del cuartel general de operaciones).
- (3) Nivel operativo (nivel del cuartel operacional en el teatro de operaciones).
- (4) Nivel táctico (nivel de los cuarteles sectoriales y subordinados).<sup>2</sup>

Es importante distinguir la planificación anticipada de la planificación de crisis. La planificación anticipada trata crisis potenciales. Hay dos tipos de planificación anticipada:

- (1) La planificación genérica, que comprende la elaboración de documentos básicos de planificación para posibles operaciones futuras en las que algunos de los factores de la planificación no han sido plenamente identificados o asumidos. Es de una naturaleza general.
- (2) La planificación de contingencia, que comprende la elaboración de planes detallados para potenciales operaciones donde todos los factores de planificación han sido identificados o asumidos. Incluye referencias concretas a las capacidades necesarias para llevar a

<sup>1</sup> El presente ARI está basado en el argumento presentado en Luis Simón, ‘Command and Control? Planning for EU Military Operations’, EU ISS Occasional Paper nr 81.

<sup>2</sup> “European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level”, Documento del Consejo n° 10687/08, Bruselas, 16/IV/2008.

cabo la operación así como opciones para el despliegue.

La planificación de contingencia suele ser el punto de partida para la planificación de crisis.

La planificación de crisis hace frente a crisis reales. Se apoya en proyectos de planificación anticipada siempre y cuando estén disponibles.<sup>3</sup>

El primer paso en el proceso de planificación de crisis de la UE es la identificación de una crisis, que corresponde al Centro de Situación, ubicado en el Secretariado General del Consejo de la UE.

Una vez el Consejo ha acordado una respuesta militar ante una crisis dada, el secretario general/alto representante tiene la opción de lanzar una misión exploratoria integrada por expertos civiles y militares. Tras la fase de exploración, el Concepto de Gestión de Crisis define los objetivos políticos, estratégicos y político-militares de la operación, la estrategia de salida, restricciones e impedimentos, riesgos, consideraciones respecto a la duración de la operación, las tareas operacionales y las cadenas de mando. El Concepto de Gestión de Crisis ofrece la base para la Acción Conjunta, que a su vez proporciona el marco legal para la operación. La Dirección General Octava (DGE 8), en el Secretariado General del Consejo, es responsable de la elaboración del Concepto de Gestión de Crisis para las operaciones militares de la PESD.

Basándose en el contenido del Concepto de Gestión de Crisis, el Estado Mayor Militar de la UE debe presentar las distintas Opciones Militares Estratégicas, a saber, acciones militares “diseñadas para alcanzar los objetivos contenidos en el Concepto de Gestión de Crisis”. Una Opción Militar Estratégica perfila el curso de la acción militar, así como los recursos necesarios y las posibles limitaciones.<sup>4</sup> Una vez que las Opciones Militares Estratégicas han sido presentadas el Comité militar de la UE debe ordenarlas prioritariamente para la posterior elección final por parte del Comité de Política y Seguridad.

Una vez que la Opción Militar Estratégica preferida ha sido elegida le corresponde al Estado Mayor de la UE presentar una Directiva Militar Iniciadora, la cual debe contener los objetivos político militares de la operación así como las tareas militares precisas para la consecución de dichos objetivos.<sup>5</sup> La Directiva Militar Iniciadora determina la cadena de mando, que incluye la designación del Cuartel General Operacional y del comandante de la Operación. La Directiva Militar Iniciadora marca los parámetros generales que deben orientar al comandante de la Operación a la hora de elaborar el Concepto Operacional, el Informe Provisional de Requerimientos, el Plan Operacional, las Reglas de Compromiso, la consecución del Objetivo Final y la Estrategia de Salida.<sup>6</sup>

La Directiva Militar Iniciadora constituye la base de un amplio paquete de transición (que el Estado Mayor Militar de la UE envía al Cuartel General Operacional, y que también incluye el envío de personal). A través de la Directiva Militar Iniciadora y varios emisarios, el Estado Mayor Militar de la UE garantiza la continuidad entre los objetivos político-estratégicos de la operación y el Plan Operacional. No obstante, es el Cuartel General Operacional

y, concretamente, el comandante de la Operación el responsable último de la confección del Concepto de Operaciones y del Plan Operacional. Una vez acabada la fase de planificación, es también el Cuartel General Operacional el que, bajo la autoridad del comandante de la Operación, ostenta el mando y el control de la operación y debe asegurar que la misma se desarrolla de acuerdo con lo contenido en el Plan Operacional.

---

### *A pesar de su carácter aparentemente “técnico”, la evolución de la capacidad para la planificación y la dirección de las operaciones militares de la UE es una cuestión de gran calado político*

---

Solamente un Cuartel General Operacional posee el suficiente conocimiento específico necesario para la planificación operacional. En tanto que la UE carece de un Cuartel General Operacional permanente, dispone de tres vías alternativas para adquirir dicha capacidad de forma *ad-hoc*:

- (1) Los acuerdos de Berlín Plus, firmados en 2003, ofrecen a la UE la “presunción de disponibilidad” de los activos de la OTAN para las operaciones militares PESD. Concretamente, la UE puede disponer del Cuartel General Operacional de la OTAN para la planificación operacional y la dirección. Queda reservado a la OTAN el derecho final a confirmar el arriendo de sus capacidades de planificación y dirección a la UE.
- (2) A través del sistema “Marco Nación”, el Reino Unido (Northwood), Francia (Mont Valérien), Alemania (Potsdam), Grecia (Larissa) e Italia (Roma), ofrecen sus respectivos Cuarteles Generales Operacionales para las operaciones militares PESD. Una “Nación Marco” debe asegurar que su Cuartel General Operacional está aclimatado para la incorporación de personal proveniente de otros Estados miembros de la Unión.
- (3) El Centro de Operaciones, ubicado en la Célula Civil-Militar del Estado Mayor Militar de la UE en Bruselas puede, en caso de que así lo decida el Consejo, ser activado para la planificación y la dirección de las operaciones militares PESD.

A pesar de su carácter aparentemente “técnico”, la evolución de la capacidad para la planificación y la dirección de las operaciones militares de la UE es una cuestión de gran calado político. Concretamente, las preferencias del Reino Unido, Francia y Alemania (los “tres grandes”) son particularmente responsables de la lenta evolución en la capacidad de planificación y dirección militar de la Unión.

#### *La vertiente política de la planificación y la conducta militar: el tango es cosa de tres*

**F**rancia es el principal abogado de la creación de un Cuartel General Operacional permanente y autónomo. Para Paris, hay una clara correlación causal entre el concepto de autonomía estratégica europea (profundamente

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

arraigado entre los franceses) y la existencia de un Cuartel General Operacional Permanente capaz de ofrecer planificación anticipada y una infraestructura permanente de mando y control.

El Reino Unido, por su parte, es el principal obstáculo a la existencia de un Cuartel General Operacional Europeo. Londres todavía ve la PESD como un medio para fortalecer la OTAN, y quiere evitar la duplicidad de estructuras ya existentes en el marco de la Alianza Atlántica (que dispone de su propio Cuartel General Operacional). Si bien la PESD es una herramienta efectiva para la mejora de las capacidades militares europeas, para el Reino Unido dichas capacidades no deben necesariamente utilizarse en el marco político de la UE.

---

### *La creación de la Célula Civil-Militar y del Centro de Operaciones ofrecen un ejemplo elocuente de hasta qué punto los vaivenes políticos en el seno del Consejo condicionan la evolución de la capacidad de planificación y dirección de la Unión*

---

Si bien guardando un perfil público más bajo que franceses o británicos, quizá menos ruidosa, el papel de Alemania en el ámbito del debate sobre la capacidad de planificación y dirección de operaciones militares de la UE es determinante. Resaltando la importancia de la dimensión “no militar” de la seguridad, Alemania aboga por que la UE consolide el perfil de “potencia civil” que ella misma abandera. Berlín, para quién el instrumento militar es prácticamente superfluo, aboga por concentrar los esfuerzos de la UE en el ámbito de la planificación y la dirección, en cómo mejorar la coordinación entre lo civil y lo militar.

La “extraña pareja” anglo-alemana es especialmente responsable de la lenta evolución en la capacidad europea para la planificación y dirección de las operaciones militares. Recurriendo a distintos métodos (la oposición en el caso del Reino Unido, la ambigüedad en el caso de Alemania) y empujados por distintas causas (el “atlantismo” del primero, la noción de “potencia civil” de la segunda), el comportamiento de estos dos países explica la ausencia de un Cuartel General Operacional Europeo, tan ansiado por París. Tanto Londres como Berlín abogan por el concepto de “planificación civil-militar”. Si los alemanes lo hacen por pura convicción política, para los británicos este es un modo de entorpecer la consolidación de un instrumento militar europeo autónomo de la OTAN.

En el intervalo de tiempo entre el Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) y el de Niza (diciembre de 2000), las primeras deliberaciones referentes al marco institucional de la PESD se centraron en la naturaleza del futuro Estado Mayor Militar de la UE. Dicho debate escenificó las primeras diferencias en torno a la cuestión de la capacidad de la UE para la planificación y la dirección de las operaciones

militares. Según un ex miembro del Comité Militar de la UE, “hubo entonces consenso entre todos los socios respecto a la necesidad de crear algo como el Estado Mayor Militar de la UE, con el fin de asistir a las instituciones políticas a la hora de planificar una operación”.<sup>7</sup> Los desacuerdos llegaron a la hora de determinar la forma y naturaleza de “ese algo”. Para Francia, la creación de un Cuartel General Operacional capaz de realizar planificación anticipada y ofrecer una cadena de control y mando permanente era imprescindible. El Reino Unido, por su parte, abogó por crear un pequeño secretariado internacional que asistiese al Consejo en la planificación estratégica de posibles operaciones militares, pero sin capacidad para realizar planificación operacional, ni mucho menos la dirección. Para Londres era imprescindible evitar la duplicidad de capacidades ya existentes en el marco de la OTAN (un Cuartel General Operacional). Los alemanes apoyaron la posición británica y, en consecuencia, el nuevo Estado Mayor Militar de la UE restringiría sus actividades al aviso y evaluación de crisis y la asistencia a las instituciones políticas en la fase político-estratégica de la planificación de crisis. El Estado Mayor Militar de la UE no tendría capacidad para la planificación, el mando o el control operacional.<sup>8</sup>

Las opciones “Berlín Plus” y “Marco Nación” fueron diseñadas para compensar la ausencia de capacidad de planificación, mando y control operacional. Los franceses entendieron el esquema “Marco Nación” como una solución transitoria, justificada por la urgencia de dotar al instrumento militar europeo de capacidad de planificación y dirección operacional. El Reino Unido, por su parte, mostró gran interés en la conclusión de los acuerdos “Berlín Plus”, a través de los cuales la Unión podría apoyarse en el Cuartel General Operacional de la OTAN para la planificación y dirección de las operaciones militares PESD. Para británicos y alemanes, la disponibilidad de la OTAN y el sistema “Marco Nación” harían innecesaria la creación de un Cuartel General Operacional permanente en Bruselas.

La primera re-estructuración de la capacidad de planificación, control y mando operacional se produjo con ocasión de la publicación, en junio de 2004, por parte del Consejo del llamado Objetivo Global 2010. El Objetivo Global 2010 establece como principios básicos del instrumento militar de la UE la “reacción rápida” y la necesidad de mejorar la coordinación “civil-militar”. En el marco del Objetivo Global 2010, el Consejo estableció la Célula Civil-Militar dentro del Estado Mayor Militar de la UE. Dicha célula estaría encargada de “reforzar el Cuartel General Operacional nacional designado para dirigir una operación autónoma de la UE, ayudar en la planificación y dirección de operaciones civiles y asegurar la capacidad para generar una capacidad de planificación y dirección operacional propia, siempre y cuando el Consejo así lo decida unánimemente”.<sup>9</sup> Dentro de la Célula Civil-Militar, el Centro de Operaciones (una sala dotada de una infraestructura de sistemas de comunicación e información y un núcleo permanente de cinco oficiales) constituye un embrión de un Cuartel General Operacional, que puede ser activado para la planificación y la dirección de una

---

<sup>7</sup> Entrevista personal con antiguo representante del Comité Militar de la UE en mayo de 2008 (Bruselas).

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> “European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations”, Council Doc .13990/1/04.

operación militar PESD en caso de que el Consejo así lo estime. En caso de ser activado, el Centro de Operaciones sería poblado por decenas de oficiales nacionales (los llamados *augmentees*) que contribuirían a la planificación y la dirección operacional.

La creación de la Célula Civil-Militar y del Centro de Operaciones ofrecen un ejemplo elocuente de hasta qué punto los vaivenes políticos en el seno del Consejo condicionan la evolución de la capacidad de planificación y dirección de la Unión. En este caso, la necesidad de rebajar las tensiones surgidas en torno al conflicto de Irak creó un contexto político favorable al progreso en el ámbito de la planificación y conducta militar. Particularmente notorio fue el hecho de que la oscilación de Alemania hacia la posición francesa en la Cumbre de Tervuren en abril de 2003 facilitó un proceso de negociación política destinado a mejorar la capacidad de planificación y dirección militar. Meses después, un compromiso tripartito entre Francia, el Reino Unido y Alemania en diciembre de 2003 en Berlín abrió el camino para la creación de la Célula Civil-Militar y el Centro de Operaciones. En palabras de un oficial del Ministerio de Defensa francés:

*“En Tervuren convencimos al canciller alemán de la necesidad de crear un Cuartel General Operacional permanente, pero no conseguimos convencer a la cúpula militar alemana. Además, para los británicos la idea de un Cuartel General Operacional permanente en Bruselas seguía siendo inaceptable. Tuvimos una larga discusión a tres bandas y el resultado fue un mal compromiso”.*<sup>10</sup>

Los retrasos en la fase de planificación de la operación EUFOR DRC (lanzada en la República Democrática del Congo en 2006) dieron lugar al llamado “proceso post Wiesbaden” a mediados de 2007, cuyo objetivo era precisamente remediar las deficiencias en el sistema de planificación de la UE, puestas de manifiesto por la operación EUFOR DRC. El “proceso post Wiesbaden” dio lugar a una segunda re-estructuración en el sistema de planificación de la UE, que incluyó la creación de una nueva división dentro del Estado Mayor de la UE dedicada exclusivamente a la planificación avanzada (la llamada rama Militar para la Valoración de la Planificación). En concordancia con la valoración francesa, la Presidencia alemana de la UE estimó que los fallos experimentados por EUFOR DRC en materia de planificación ponían en cuestión el actual formato del sistema de planificación de la UE. Con el objetivo de proponer mejoras al respecto promovieron el “proceso post Wiesbaden”. Pero mientras que para los franceses los retrasos en materia de planificación experimentados por la operación EUFOR DRC evidenciaban una vez más la necesidad de crear un Cuartel General Operacional Europeo, los alemanes coincidieron con los británicos en su diagnóstico final: el “proceso post Wiesbaden” debía centrarse en mejorar la fase estratégica de la planificación, y no la operacional. Aunque modesta, la creación de la rama Militar para la Valoración de la Planificación ha supuesto una mejora en

la capacidad de planificación de la UE, en la medida en que ha abierto la puerta al desarrollo de una capacidad de planificación avanzada.

Dada la actitud positiva de Francia hacia la OTAN y el apoyo explícito de la Administración Bush a la PESD desde 2007, la Presidencia francesa de la UE en el segundo semestre de 2008 levantó una serie de expectativas sobre la posibilidad de crear finalmente un Cuartel General Operacional Europeo. A pesar de que la crisis financiera, la guerra de Georgia y el rechazo irlandés en referéndum al tratado de Lisboa consumieron buena parte de las energías de la Presidencia francesa de la Unión, fue la continua oposición del Reino Unido al concepto de un Cuartel General Operacional Europeo lo que realmente desbarató la agenda de la presidencia francesa en materia de la PESD. En lugar de crear un Cuartel General Operacional, una iniciativa franco-británica de noviembre de 2008 ha dado lugar a la llamada Dirección para la Planificación y la Gestión de Crisis (CMPD en sus siglas en inglés). Aunque muchos de los detalles concernientes a su organización todavía permanecen confusos, la nueva Dirección para la Planificación y la Gestión de Crisis reunirá en un solo departamento todas las capacidades estratégicas de planificación de la UE, hasta ahora dispersas en la estructura del Consejo (Dirección General 8, Dirección General 9, célula militar, etc.) a través de la estructura del Consejo (DGE 8, DGE 9 y partes de la célula cívico-militar). La nueva dirección será capaz de ofrecer una planificación exhaustiva de las misiones PESD al nivel estratégico, y será responsable de elaborar el Concepto de la Gestión de Crisis.

La naturaleza de la capacidad de la Unión para la planificación y dirección de las operaciones militares ha sido una de las cuestiones más espinosas de la PESD desde su creación a finales de los años 90. Los principales Estados miembros de la Unión han proyectado sus respectivas visiones acerca del potencial de la UE en materia de política exterior y de seguridad (el nivel de autonomía deseado con respecto a la OTAN/EEUU así como el equilibrio adecuado entre el instrumento civil y el militar) sobre la cuestión específica de la planificación y dirección. La “extraña pareja” germano-británica ha sido especialmente responsable del modesto desarrollo de la capacidad de planificación y dirección operacional de la Unión, y más concretamente, de la ausencia de un Cuartel General Operacional Europeo. En tres ocasiones (a finales de 2003, a mediados de 2007 y a finales de 2008) han propuesto los franceses formalmente la creación de un Cuartel General Operacional Europeo. En tres ocasiones se han topado con la explícita oposición británica y la “ambigüedad destructiva” alemana. Si bien los compromisos entre los tres grandes han llevado a ciertas mejoras en el ámbito de la planificación y la dirección de las operaciones militares PESD, éstas han sido considerablemente modestas. La ausencia de un Cuartel General Operacional dificulta sustancialmente la actuación de la UE en el ámbito de la planificación y la dirección de las operaciones militares PESD.

<sup>10</sup> Entrevista en el Ministerio de Defensa francés en junio de 2009 (París).

## Conclusión

El actual sistema para la planificación y la dirección de las operaciones militares PESD (apoyado en las vías “Berlín Plus”, “nación cuadro” y centro de operaciones) no cumple los estándares mínimos de calidad. Los principales déficit que resultan del sistema *ad-hoc* en el que la Unión se apoya para la planificación y la dirección son la falta de capacidad en materia de planificación avanzada, la ausencia de *input* operacional en las deliberaciones político-estratégicas que preceden a una operación y la ausencia de una infraestructura de Sistemas de Comunicación e Información permanente y fiable. Según un oficial del Secretariado General del Consejo:

*“cuando se debate en Bruselas a nivel político sobre la posibilidad de lanzar una operación militar, los Estados miembros necesitan saber tres cosas: cuántas tropas son necesarias, cuánto dinero hace falta y cuánto tiempo durará la operación. Actualmente no estamos en posición de responder a ninguna de estas tres cuestiones de manera satisfactoria. Ese tipo de respuestas sólo puede darlas un Cuartel General Operacional. Como carecemos de él, intentamos responder a esas preguntas desde el nivel estratégico de una forma instintiva, poco fiable y poco profesional”.*<sup>11</sup>

El actual formato *ad-hoc* acentúa lo que viene a ser una división artificial entre las fases estratégica y operacional de la planificación. Tanto a nivel nacional como en la OTAN, la planificación militar es un proceso inherentemente poroso y flexible. La flexibilidad implica que, por un lado, el *input* operacional mejora la calidad de la información a nivel político-estratégico. Por otro lado, la implicación del nivel operacional en las deliberaciones político-estratégicas supone un mayor conocimiento de los objetivos políticos durante la planificación operacional y la dirección.

*La sugerencia de la Presidencia española de designar el Centro de Operaciones del Estado Mayor de la UE como el cuartel general “preferido” para las operaciones PESD que utilicen los llamados Grupos de Combate supondría una considerable mejora en el sistema de planificación y dirección de la UE*

Además de resultar en un sistema de planificación inflexible, la ausencia de un Cuartel General Operacional implica que el Sistema de Información y Comunicación militar de la UE debe activarse de forma *ad-hoc* (no es permanente). Esto afecta negativamente a la seguridad del Sistema de Información y Comunicación y supone que la UE carece de una visión de conjunto. Según un oficial del Estado Mayor militar de la UE “la ausencia de un Sistema de Información y Comunicaciones permanente es el

mayor problema al que nos enfrentamos en el ámbito de la conducta (mando y control) operacional: nuestro actual Sistema de Información y Comunicaciones no satisface las exigencias mínimas de seguridad militar”.<sup>12</sup> Un Cuartel General Operacional solventaría este problema y además aumentaría la visión de conjunto de la UE, en la medida en que le permitiría controlar las distintas misiones y operaciones desde un mismo lugar.

La sugerencia de la Presidencia española de designar el Centro de Operaciones del Estado Mayor de la UE como el cuartel general “preferido” para las operaciones PESD que utilicen los llamados Grupos de Combate<sup>13</sup> supondría una considerable mejora en el sistema de planificación y dirección de la UE, siempre y cuando la medida fuese acompañada por un aumento en el número de personal del núcleo permanente del Centro de Operaciones. Con la actual infraestructura existente en el Centro de Operaciones en materia de Sistemas de Información y Comunicaciones, bastaría un modesto “esqueleto” de unos 50 planificadores militares para paliar las actuales insuficiencias de la UE en materia de planificación avanzada y de cara a mejorar la flexibilidad del proceso de planificación de la UE. También es de capital importancia que el Centro de Operaciones mantenga el principio de autonomía militar: mientras que la gestión de crisis modernas requiere la cooperación entre medios civiles y militares, la integración de ambos debe ocurrir al nivel político-estratégico (por ejemplo, en el seno de la nueva Dirección para la Planificación y la Gestión de Crisis). Al nivel de planificación y dirección operacional la cooperación civil-militar debe producirse mediante coordinación, y no integración, pues la última amenazaría la autonomía del instrumento militar europeo y, en última instancia, el potencial estratégico de la Unión. Acompañada de un aumento de personal del núcleo permanente del Centro de Operaciones, la propuesta española solucionaría varios aspectos de una tacada: (1) no sólo mejoraría las perspectivas de utilizar los Grupos de Combate (teóricamente disponibles desde 2007 y todavía no utilizados); (2) aportaría a la Unión la necesaria flexibilidad en materia de planificación, así como competencia en materia de planificación avanzada, indispensable para reaccionar con rapidez en situaciones de emergencia; y (3) también mejoraría la seguridad y eficacia de los Sistemas de Comunicaciones e Informaciónes militares y la visión de conjunto de la Unión. Para España esta es una oportunidad de demostrar sus credenciales europeas en un área significativa.

**Luis Simón**

*Doctorando “Thomas Holloway” en el Royal Holloway College (Universidad de Londres) y becario del programa EFSPS (administrado por el consorcio Compagnia di San Paolo-Wolkswagen Stiftung-Riksbankens Jubileumsfond)*

<sup>11</sup> Entrevista del autor con un funcionario del Secretariado General del Consejo en mayo de 2008 en Bruselas.

<sup>12</sup> Entrevista a un oficial del Estado Mayor de la UE en mayo de 2009 (Bruselas).

<sup>13</sup> Para la intervención de la ministra española de Defensa Carme Chacón ante el Senado español sobre las prioridades de la Presidencia española de la UE en materia de PESD, véase <http://www.mde.es/actualidad/intervencion/>.

## Tema

El Consejo de Justicia e Interior de la UE aprobó el 25 de febrero de 2010 una Estrategia de Seguridad Interior.

## Resumen

El Consejo de Justicia e Interior aprobó el 25 de febrero de 2010 una Estrategia de Seguridad Interior de la UE. La aprobación del documento era una de las prioridades de la Presidencia española dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y tenía como objetivos presentar los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad y libertad de los ciudadanos europeos, desarrollar nuevos instrumentos y políticas y reforzar la cooperación policial, judicial, la gestión de fronteras y la protección civil.

Del análisis del documento se desprenden dos posibles interpretaciones de la estrategia: una finalista, por la que el efecto de la estrategia se agota en su propia aprobación, y otra instrumental, por la que la estrategia sirve para transformar la seguridad interior europea. Este ARI revisa los antecedentes de la Estrategia de Seguridad Interior, los contenidos aprobados y las omisiones que, en conjunto, hacen que el documento se parezca más a una declaración de intenciones que a una guía de transformación.

## Análisis

Durante casi cuatro décadas, los Estados miembros de la UE han estado cooperando en Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Siendo la seguridad interior una responsabilidad nacional (art. 72 TFUE), cada Estado potencia sus capacidades individuales recurriendo a marcos bilaterales, multilaterales, regionales o internacionales según sus intereses y prioridades de seguridad. La cooperación europea es uno de los marcos disponibles que ofrece a los Estados miembros mayor valor añadido, preservando siempre un carácter subsidiario porque son los gobiernos –y no la UE– quienes responden ante sus electores de la que seguridad que les prestan.

Durante mucho tiempo, esta cooperación JAI ha servido de laboratorio de ensayo para encontrar instrumentos y métodos de cooperación intergubernamental en marcos –al margen de la UE– como los de Trevi, Schengen y Prüm, cuyos logros se han comunitarizado después de mostrar su eficacia. Por su parte, la Comisión ha ido asumiendo el ejercicio de esas nuevas competencias comunitarias relacionadas con el control en las fronteras, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial y, tras Lisboa, cuenta con dos comisarios, uno de asuntos de interior y otro de justicia, derechos fundamentales y ciudadanía y controla las agencias comunes. Un tercer grupo de instrumentos que coadyuvan a la seguridad interior se ha ido gestando dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), donde la cooperación intergubernamental se ha ocupado de la dimensión externa de materias como el terrorismo, la proliferación y

# La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea

*Las estrategias comienzan exponiendo la visión del problema al que pretenden dar respuesta y la forma de hacerlo. La ESI presenta los esfuerzos realizados hasta el presente para mejorar la seguridad de los ciudadanos y de la UE, así como la persistencia de riesgos que la siguen poniendo en peligro.*

**Félix Arteaga**

las crisis internacionales incluidas dentro de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

La cooperación intergubernamental en materias JAI se remonta a la década de los años 70 y es tan antigua como la cooperación política europea –antecedente de la PESC–, aunque la existencia del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia no se reconoció hasta el Tratado de la UE aprobado en Ámsterdam, al mismo tiempo que la Política Europea de Seguridad y Defensa. Pese a ser una cooperación pionera en la UE y a que la creación de ese Espacio ha sido el gran objetivo del proceso de integración tras la unión económica y monetaria, la cooperación JAI no ha tenido la misma relevancia y protagonismo que el resto de la cooperación intergubernamental y se ha percibido como una política menor de la UE en comparación con las de asuntos exteriores, seguridad y defensa a las que alegremente se las considera como “políticas”, “comunes” y “europeas”, cuando no tienen mayores merecimientos ni logros que la anterior.

La cooperación JAI ha crecido en las áreas de intercambio de información y análisis de riesgos, en la armonización legislativa, en la cooperación transfronteriza y en la proyección internacional, entre otras, aunque su desarrollo sigue limitado por el predominio de la cooperación frente al de la integración, la limitada capacidad operativa de las instituciones europeas y por los déficit de ejecución de sus programas y planes de acción respecto a lo acordado (Jörg Monar, ARI nº 112/2009). La cooperación JAI ha ido perdiendo protagonismo y en el vigente Tratado de Lisboa figura en la parte correspondiente al Funcionamiento de la

UE (TFUE) –antiguo Tratado de la Comunidad Europea– dentro de las políticas y acciones internas de la Unión y compartiendo sus competencias con la Comisión. En sentido contrario, la cooperación en asuntos de exterior y seguridad disponen de escaparate propio en el Tratado de la UE (TUE), tienen visibilidad en el entramado orgánico y político de Bruselas, disponen de un interlocutor –el alto representante para la PESC (Sr PESC)– y de órganos y personal para desarrollar unas políticas cada vez más intergubernamentales.

¿Cómo hacer para revertir esta situación de postergación de la seguridad interior, delimitar un espacio propio, reivindicar un reconocimiento a la altura del acervo acumulado y racionalizar los instrumentos disponibles? Al igual que en su día hicieron los responsables de la seguridad exterior, elaborando una Estrategia Europea de Seguridad para reivindicar a la UE como un actor global de seguridad en el entorno post 11-S, los responsables de la cooperación JAI decidieron en 2009 aprovechar el lanzamiento del Programa de Estocolmo para elaborar una Estrategia de Seguridad Interior (ESI).

### *Los contenidos presentes de la Estrategia de Seguridad Interior<sup>1</sup>*

Las estrategias comienzan exponiendo la visión del problema al que pretenden dar respuesta y la forma de hacerlo. La ESI presenta los esfuerzos realizados hasta el presente para mejorar la seguridad de los ciudadanos y de la UE, así como la persistencia de riesgos que la siguen poniendo en peligro. La ESI se presenta como una propuesta integradora de las estrategias actuales y de los enfoques conceptuales vigentes para que siga avanzando el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ofreciendo principios y directrices para la acción futura. Para ello, analiza las amenazas y desafíos actuales, describe la respuesta a estos desafíos y enumera los principios y líneas estratégicas necesarias para elaborar un modelo de seguridad europeo.

Entre las amenazas comunes incluye el terrorismo, en cualquiera de sus formas, la delincuencia organizada y grave, la ciberdelincuencia, la delincuencia transfronteriza, la violencia y los desastres naturales o causados por el hombre y otros fenómenos. Entre los instrumentos desarrollados para facilitar la cooperación JAI se mencionan: los análisis de situación y de escenarios de riesgo; los mecanismos de respuesta, la creación de órganos como Europol, Eurojust, Frontex y el coordinador de la lucha contra el Terrorismo; normas como la orden europea de detención; bases de datos como los del Sistema de Información de Schengen y mecanismos de evaluación.

La ESI detalla exhaustivamente los principios y valores en los que se sustenta: respeto y protección de los derechos fundamentales, Estado de Derecho, privacidad, transparencia y rendición de cuentas, diálogo como medio de resolver las diferencias, confianza mutua, solidaridad... Se trata de principios y valores comunes a todos los modos europeos de cooperación que no haría falta afirmar si no fuera porque la cooperación JAI está permanentemente bajo la sospecha de quienes creen que la seguridad y libertad son objetos de un

juego suma cero por el que los avances en un campo se hacen inevitablemente a costa de retrocesos en el otro. Finalmente, se proponen como líneas estratégicas de acción un enfoque amplio e integral de la seguridad interior, el control judicial y democrático de las acciones, el enfoque proactivo basado en la información, el desarrollo de un modelo integral de intercambio de información, la cooperación operativa y la judicial en asuntos penales, la gestión integrada de las fronteras, apuesta por la innovación y la información, la cooperación con terceros países (dimensión externa) y la flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros.

Junto a estos grandes contenidos, aparecen también algunas aproximaciones al concepto de seguridad interior: “como un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a amenazas graves y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos incluidos los desastres naturales y los producidos por el hombre” y otra aproximación conceptual al modelo europeo de seguridad en el que intervienen elementos como los instrumentos comunes, junto con la voluntad, cooperación y solidaridad de los Estados miembros, la actuación sobre las causas de la inseguridad, la prevención y la interdependencia entre la seguridad interna y externa.

Los contenidos recogidos en la ESI no son novedosos porque se han ido elaborando dentro de los diversos programas y planes de acción que han acompañado a la cooperación en materias JAI. Incluso en sus aspectos de futuro, se encuentran más detallados en el Programa de Estocolmo que se pone ahora en marcha. Lo verdaderamente novedoso en la ESI es la presentación de los riesgos, instrumentos y principios de actuación en un documento único que tiene la finalidad política de servir de referencia para la visibilidad, legitimación y protagonismo del sector, poniendo en valor la contribución JAI al bienestar de los ciudadanos.

### *Los contenidos pendientes*

Para tratarse de un documento destinado a la comunicación, la ESI no define suficientemente la atribución del ámbito de responsabilidad en el conjunto del sector. La Comisión, en su Comunicación al Consejo de junio de 2009 había pedido que la ESI clarificara qué ámbitos corresponden a las autoridades nacionales y cuáles a la Unión.<sup>2</sup> Sin embargo, la ESI elude hacerlo e incluso elude referirse a la “cooperación policial y judicial en asuntos penales”, que es la terminología acuñada en el TFUE para definir el ámbito de la nueva cooperación intergubernamental una vez comunitarizadas las demás materias. Por el contrario, la ESI emplea términos ambiguos que parecen atribuir a los ministros de Justicia e Interior la representación de toda la seguridad interior europea, y aunque la importancia de las autoridades nacionales JAI es palmaria, no son los únicos actores y existen dimensiones de la seguridad interior en las que pueden influir pero no controlar.

Tampoco se define con claridad de qué política se va a ocupar. Los ministros no dudan en afirmar que la ESI “establece la política común de seguridad interior de la UE”,

<sup>1</sup> Doc. 5842/10 de 23 de febrero de 2010.

<sup>2</sup> COM(2009) 262 final de 10 de junio de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, apdo4.

una afirmación desmesurada porque no existe una política así definida en ninguno de los Tratados de la UE. El Tratado aprobado en Lisboa reconoce la existencia de “políticas” sectoriales sobre control de fronteras, asilo e inmigración e incluso las adjetiva como comunes en materia de visados, asilo e inmigración pero no menciona ninguna “política común de seguridad interior”, ni siquiera una “política de seguridad interior”, un término que también aparece en la ESI. La necesidad de emplear el término “política” para referirse a la cooperación policial y judicial está presente en el subconsciente colectivo del sector, pero hasta ahora ni los Tratados, ni los Consejos ni el mismo Programa de Estocolmo avalan la existencia de una “política común” (ese Programa habla de “políticas” de libertad, seguridad y justicia a las que las diferencia de las políticas generales de la Unión). Es cierto que la seguridad europea se divide en un entramado complejo de políticas y subpolíticas pero, a veces, el remedio de la simplificación es peor que la enfermedad de la complejidad.

La ESI no puede crear un modelo europeo de seguridad, aunque lo pretende, porque la seguridad europea está fragmentada y compartimentada en numerosos actores y dimensiones que no cesan de crecer. Frente a la expectativa de un “modelo europeo de seguridad”, la ESI presenta, en realidad, un modelo de cooperación intergubernamental en algunas materias de seguridad interior: un submodelo. Éste está bien recogido en la ESI pero no así, cómo va a relacionarse con el resto con el resto de actores y políticas, sean exteriores o comunitarias, que forman el verdadero “modelo” de seguridad interior, lo que genera dudas sobre su sentido estratégico. La ESI reconoce la interdependencia de la seguridad interior con otros sectores y se autodefine como complementaria de lo existente; sin embargo, no define, siquiera esquemáticamente, cómo se deben articular sus objetivos e instrumentos de cooperación con los del resto de actores implicados en la seguridad en cualquiera de sus dimensiones externas o internas. El Consejo Europeo, en el Programa de Estocolmo consideró que las políticas de libertad, seguridad y justicia deberían integrarse mejor en las políticas generales de la Unión, así como que debería existir un marco político único en materia de relaciones exteriores y que el nuevo alto representante y el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior garantizan mejor la coherencia entre los instrumentos tradicionales de la política exterior y los de las dimensiones exteriores de la justicia, libertad y seguridad. Sin embargo, la ESI no menciona para nada al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad ni a la Secretaría General del Consejo ni a la Comisión –salvo en las disposiciones finales para pedirle que financie la estrategia–, ni mecanismos de coordinación existentes como el Grupo *ad hoc* de Apoyo (JAIEX) entre el Consejo JAI y la Comisión (RELEX).

Aunque las omisiones y la indefinición obedezcan a razones pragmáticas, como cumplir la agenda de la Presidencia o simplificar los mensajes, la ESI tendrá que definir en algún momento sus relaciones con el contexto externo si no quiere crecer sólo hacia adentro. Por un lado, agencias como Europol ya suscriben acuerdos operativos o estratégicos

con terceros o coordinan su participación en las misiones civiles de la UE relacionadas con la reforma del sector de la seguridad (la formación y asistencia técnica en materias JAI a terceros). Por otro, aparecen nuevas misiones como la seguridad marítima (otra de las prioridades de la Presidencia, donde se trata de articular la participación de las marinas europeas a la Política Marítima Integrada de la UE) que se van añadiendo a la larga lista de asuntos de inmigración, terrorismo, crimen organizado y tráfico ilícitos, donde la interdependencia obliga a integrar todos los planeamientos, culturas y capacidades de la UE. Del mismo modo, destaca la omisión del Servicio de Acción Exterior en un momento crítico donde se están perfilando sus competencias, roles y personal tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y donde la Comisión y Estados miembros están luchando por ganar posiciones.

---

*La ESI no puede crear un modelo europeo de seguridad, aunque lo pretende, porque la seguridad europea está fragmentada y compartimentada en numerosos actores y dimensiones que no cesan de crecer*

---

Por otra parte, los ministros JAI delegan el desarrollo, supervisión e implementación de la ESI a un Comité Permanente creado en Lisboa (art. 71 TFUE) para la coordinación operativa de la seguridad interior –conocido como COSI–, lo que podía en su momento dar respuesta a las cuestiones pendientes. Sin embargo, es dudoso que la delegación funcione porque este órgano no tiene el nivel necesario para elaborar políticas o diseñar estrategias<sup>3</sup> ni por el rango y procedencia de sus miembros (directores generales de policía) ni por su diseño pensado para el día a día de la coordinación operativa entre los Estados miembros (de hecho, la Decisión 16515/09 del Consejo de 27 de noviembre sobre el COSI que le excluye de funciones legislativas y de ejecución, sólo prevé la asistencia de representantes de Eurojust, Europol, Frontex u otros como observadores bajo invitación, con lo que también está pendiente de definir la relación operativa entre el COSI y las agencias de la Comisión). Durante la anterior Presidencia española del Consejo de la UE en 2002, fracasó la propuesta de dotar a la seguridad interior de un órgano que tuviera un nivel de atribuciones similar al del Comité de Política y Seguridad de la PESC/PCSD, el Consejo lo desestimó y las diferencias dejaron al COSI como está: creado y pendiente de definir sus propias funciones, otra de las prioridades de la Presidencia española. Como resultado, la definición de las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el ELSJ que corresponde al Consejo Europeo (art. 68 TFUE) se va a delegar a un órgano de nivel inferior, lo que pone de manifiesto la confusión entre los niveles estratégico y operativo del planeamiento en el ámbito JAI, una confusión alimentada por la práctica vigente en la mayoría

---

<sup>3</sup> Hugo Brady (2009), “Intelligence, Emergencies and Foreign Policy”, Centre for European Reform, p. 27.

de Ministerios de Interior y Justicia europeos, donde las contribuciones técnicas de los grandes Cuerpos operativos acaban imponiéndose a las de los responsables políticos debido a su mayor capacidad y medios de planeamiento. Que un órgano tenga que definir, supervisar y ejecutar sus funciones tras su creación no es un caso aislado porque hay una larga lista de instituciones JAI creadas a la espera de unos resultados prácticos que justifiquen su creación; y si el órgano precede a la función, es que la táctica prima sobre la estrategia.

---

## *La ESI ofrece una aproximación al concepto de seguridad interior pero no puede suplir la falta de un concepto de seguridad en la UE que integre sus dimensiones interior y exterior*

---

### *Planeamiento y estrategias, entre el pragmatismo y la transformación*

Las estrategias son viables cuando sus autores saben articular fines y medios y pueden definirlos con autonomía. Los Estados miembros sí que tienen autonomía para fijar sus estrategias individuales –de interior o nacionales como recoge la ESI– y en ellas deciden qué esperan y qué aportan a la Unión de forma que ésta complemente sus capacidades y fines. También puede hacerlo la Comisión, que cuenta con agencias, recursos y objetivos propios y una estrategia para relacionarlos con terceros.<sup>4</sup> Pero el Consejo JAI, en la medida que los objetivos y las contribuciones se deciden por cada Estado miembro, no puede garantizar que la ESI tenga un nivel de ambición elevado ni que funcione. Más que una estrategia en sentido estricto, sólo puede elaborar una guía de conducta para la cooperación entre Estados miembros que fije directrices morales y políticas –no vinculantes– sobre la forma en la que están dispuestos a trabajar juntos para afrontar los problemas de seguridad que se contemplan, pero no puede imponer objetivos no compartidos ni solicitar otros recursos que los voluntarios.

Las estrategias, en sentido estricto, sirven para liderar y transformar las políticas. La cooperación JAI se estrenó en el Consejo Europeo de Tampere con buen pié, identificando, primero, los problemas estratégicos a largo plazo: elaborando luego las medidas políticas para desarrollarlos y, finalmente, negociando los compromisos necesarios para hacerlos posibles. Una estrategia de arriba hacia abajo –transformacional– que puso en marcha los instrumentos y mecanismos que forman el acervo JAI. Pero, posteriormente, el método de planeamiento se ha ido invirtiendo y los objetivos estratégicos se fijan de abajo hacia arriba en función de los compromisos posibles, con lo que el planeamiento pierde su capacidad transformadora, como señala Roderick Parkes,<sup>5</sup> o los instrumentos y capacidades disponibles se presentan

como fruto de estrategias que no son tales –estrategias “furtivas” según Schroeder<sup>6</sup>– para mantener la sensación de que la cooperación progresa. Cualquier método de planeamiento tiene ventajas e inconvenientes y el Consejo JAI puede elegir un método u otro de elaborar estrategias en función de las circunstancias, pero tratándose la ESI de un documento de comunicación debería precisarse si se avanza hacia donde se quiere o se avanza desde donde se puede.

La ESI ofrece una aproximación al concepto de seguridad interior pero no puede suplir la falta de un concepto de seguridad en la UE que integre sus dimensiones interior y exterior. Pese a la reiterada afirmación de que la separación entre ambas dimensiones está desapareciendo, ni la UE ni sus Estados miembros han sabido traducir la convergencia en cambios conceptuales, orgánicos o políticos significativos. No es un problema atribuible exclusivamente a la cooperación JAI pero la ESI habla indistintamente de seguridad y de seguridad interior, como si ambos conceptos fueran similares, y no diferencia sus contenidos de los establecidos previamente por la Estrategia Europea de Seguridad ni contrasta sus responsabilidades con las del ámbito de la seguridad exterior.

La ESI apuesta por un enfoque amplio e integral de la seguridad interior pero se limita a describir lo que es una coordinación horizontal de sus múltiples dimensiones y otra vertical de los distintos niveles de decisión, algo menos sofisticado y rupturista que el *comprehensive approach* adoptado para integrar las políticas de seguridad y defensa. En todos los casos es más fácil afirmarlo que llevarlo a cabo, porque un enfoque verdaderamente integrador sólo es posible a partir de una clarificación de competencias y éstas se encuentran “centrifugadas” por las distintas políticas de exterior y de seguridad común, de seguridad y defensa y las del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Finalmente, una estrategia en sentido estricto tiene que definir claramente los medios con los que cuenta y la forma en la que se emplearán para conseguir los objetivos propuestos. La ESI hace un inventario de sus recursos políticos y técnicos pero, por un lado, no reconoce las limitaciones que esos instrumentos han evidenciado hasta la fecha y, por otro, no precisa los recursos materiales, tecnológicos y presupuestarios necesarios para una verdadera integración y racionalización de la seguridad interior de la UE, su prorrateo o su finalidad. Y una gran parte de las líneas estratégicas de acción como el control democrático y judicial, el enfoque amplio e integrador, el modelo de intercambio de información o la cooperación judicial en asuntos penales, sirven para detallar los objetivos más que para precisar cómo se conseguirán.

---

<sup>4</sup> Doc. 15446/05 aprobado por el Consejo JAI de 1 de diciembre sobre Estrategia para la dimensión exterior de justicia e interior.

<sup>5</sup> Para una crítica a la metodología de planeamiento del Programa de Estocolmo, ver Roderick Parkes (SWP), *The Stockholm Programme: More than just a five year itch?*

<sup>6</sup> “Strategy by Stealth? The Development of EU Internal and External Security Strategies”, Ursula Schroeder, *Perspectives on European Politics and Society* vol. 10, nº 4, 486-5005, diciembre 2009.

## Conclusión

La ESI tiene dos interpretaciones, una restringida y otra amplia. En la primera, la elaboración de la estrategia es un fin en sí mismo que se agota con su aprobación. Es una estrategia elaborada en clave de cooperación intergubernamental, dirigida a reforzar y mejorar el proceso de cooperación interno, a reivindicar un espacio de autonomía propio y el reconocimiento de los demás actores de seguridad. La mera existencia de la ESI, independientemente de sus contenidos, dará cobertura a cualquier próxima iniciativa que los Estados miembros deseen poner en marcha, sin tener que estar incluida en la programación quinquenal en curso y exista o no una política de seguridad interior. Tal y como se proponía su primer objetivo, la ESI cumple esa función de autoafirmación y reivindicación entre sus responsables y de comunicación con el resto de actores y ciudadanos de la UE.

En su segunda interpretación, la de la ESI como medio para llegar al fin de dinamizar, racionalizar e integrar el sector de la seguridad interior de la Unión, la ESI sólo ofrece aportaciones parciales. Centrada en el compartimento intergubernamental de la cooperación policial y judicial en asuntos penales, y aunque pueda influir en el resto de actores y competencias implicadas, la ESI no puede aportar soluciones globales ni crear un modelo de seguridad europeo. Difícilmente puede liderar la integración de un modelo si tiene dificultades para explicar cómo funcionará “su” parte del modelo y qué relaciones tendrá con el resto de actores y políticas que afectan a la seguridad interior, dentro y fuera de la Unión. Tampoco establece prioridades de riesgo o de actuación ni cuantifica los recursos necesarios para aplicarla. Interpretada de esta forma, la ESI no aporta mucho más de lo que venían haciendo sus Programas y Planes de Acción anteriores y su lanzamiento habría malogrado la oportunidad de racionalizar el sector utilizando la estrategia como una palanca de transformación.

---

*La respuesta a estos retos pasa por que el Consejo Europeo lidere de una vez por todas una reestructuración del sistema europeo de seguridad, racionalizando la redistribución de competencias y responsabilidades*

---

La seguridad interior ya existe, y ahora sólo queda integrar la Estrategia de Seguridad Interior con la Estrategia Europea de Seguridad y con las numerosas estrategias sectoriales que han ido apareciendo. La cooperación policial y judicial en asuntos penales quiere convertirse en política pero está por ver si lo será, si será otra política más y cuáles de ellas quedarán bajo el control de los Estados miembros, de la Comisión o del alto representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. La respuesta a estos retos pasa por que el Consejo Europeo lidere de una vez por todas una reestructuración del sistema europeo de seguridad, racionalizando la redistribución de competencias y responsabilidades, una reestructuración similar a la que han puesto en marcha algunos países de la UE elaborando estrategias de seguridad nacional para lograr resolver a escala individual los mismos problemas a los que se enfrenta la Unión.

**Félix Arteaga**

*Investigador principal de Seguridad y Defensa,  
Real Instituto Elcano*

---

# Haití: geopolítica revuelta después del terremoto

*El terremoto ha movido muchas cosas, tanto dentro como fuera de Haití. Las relaciones internacionales hacia el país se están modificando. Naciones Unidas sigue liderando los esfuerzos humanitarios y de reconstrucción, pero nuevos y antiguos donantes quieren ganar liderazgo y protagonismo.*

**Amélie Gauthier**

---

## Tema

¿Cuáles son las implicaciones internacionales y domésticas del terremoto de Haití?

## Resumen

Además de ser el uno de los peores desastres naturales de todos los tiempos, el terremoto de Haití del pasado mes de enero ha puesto al descubierto las carencias de desarrollo del país más pobre de América y ha tenido repercusiones sobre sus relaciones exteriores y su política interna. Mientras siguen evaluándose los daños y prosiguen los debates sobre la agenda de la reconstrucción, este ARI aborda la respuesta internacional a la catástrofe humanitaria y sus efectos sobre el calendario político interno.

## Análisis

El terremoto ha movido muchas cosas, tanto dentro como fuera de Haití. Las relaciones internacionales hacia el país se están modificando. Naciones Unidas sigue liderando los esfuerzos humanitarios y de reconstrucción, pero nuevos y antiguos donantes quieren ganar liderazgo y protagonismo.

América Latina se afirma como una región de fuerte compromiso, con su típico carácter heterogéneo, de manera bilateral y multilateral. La República Dominicana está jugando un nuevo papel de apoyo. Los tradicionales aliados del norte mantienen una actitud previsible: EEUU, ambiguo en sus intenciones pero con una fuerte presencia militar; y Canadá, muy estable y continuo en su relación con Haití. Por su lado, la UE –en particular España– ha reaccionado en

línea con su condición de prestador de ayuda en la región. La sorpresa ha sido Francia: el presidente Sarkozy ha sido el primer jefe de Estado francés en visitar Haití y promete dar 326 millones de euros, en parte como compensación por la deuda que Haití tuvo que rembolsar a Francia en 1804, tras su independencia.

## La solidaridad hacia Haití

El terremoto del 12 de enero de 2010 ha conmovido al mundo entero. La elevada cifra de víctimas y las imágenes de la capital completamente destruida, retransmitidas en directo por los medios de comunicación, han causado un fuerte impacto en la opinión internacional y han propiciado un movimiento mundial de solidaridad hacia los haitianos. De Canadá a Chile, de Ruanda a Timor Leste, más de un centenar de países ha respondido a esta tragedia con algún tipo de ayuda, enviando equipos de rescate y asistencia, alimentos o medicinas.

La enorme devastación producida por el terremoto ha vuelto a poner sobre la mesa la cuestión del impacto de los desastres naturales en relación al nivel de desarrollo. La comparación con el posterior terremoto de Chile, de mayor intensidad (aunque en una zona menos poblada) pero mucho menos destructivo que el de Haití, ha evidenciado la indefensión del país caribeño ante huracanes o movimientos de tierra. La falta evidente de desarrollo ha removido el pasado –la enorme deuda no justificada hacia Francia para que reconociera la independencia– y ha avivado el sentimiento de solidaridad entre los acreedores de países desarrollados e instituciones financieras internacionales. El apoyo y los debates que han seguido al terremoto no surgen solamente por el trágico suceso que ha causado más 220.000 muertos, 300.000 heridos y 1,3 millones de siniestrados, sino también por una larga “injusticia” hacia los países que son víctimas de políticas internacionales perjudiciales para el desarrollo. “Haití es un país acreedor, no deudor” según el economista haitiano Camille Chalmers.<sup>1</sup> Si bien los países que tenían deudas bilaterales con Haití las han cancelado, falta todavía la cancelación de las instituciones internacionales financieras, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Según el presidente de Brasil, la condonación de los 1.300 millones de dólares es una forma más real de traducir los discursos políticos en acciones que ayudan a Haití.<sup>2</sup> Hasta el 4 de Marzo se han registrado 2.000 millones de dólares en fondos contribuidos a Haití, y otros 1.000 millones en fondos prometidos.<sup>3</sup>

Las pérdidas son vertiginosas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que representan entre 8.000 millones y 14.000 millones de dólares, aunque el gobierno haitiano rebaja la cifra a 5.000 millones, además de 90.000 empleos perdidos. Haití será un campo de reconstrucción durante los próximos 10 años. Solamente quitar los escombros de la ciudad y terminar de derribar los edificios afectados que todavía están en peligro de caerse es una tarea que puede tardar hasta tres o cuatro años.<sup>4</sup> Si para Chile la reconstrucción es colosal, en Haití retrasará el desarrollo

---

<sup>1</sup> Naomi Klein (2010), “Haiti: a creditor not a debtor”, *The Nation*, 11/III/2010.

<sup>2</sup> “Déclaration de presse du président de la République Fédérative du Brésil, Luiz Inácio Lula da Silva, conjointement avec le président de la République d’Haiti, René Préval. Port-au-Prince, Haïti, 25 février 2010”.

<sup>3</sup> “Table A: List of all commitments/contributions and pledges as of 04 March 2010 (Table ref: R10)”, <http://www.reliefweb.int/fts>.

<sup>4</sup> William Booth (2010), “Haiti faces colossal and costly cleanup before it can rebuild”, *The Washington Post*, 7/III/2010.

unos 10 años. Sin recursos propios, maquinaria, arquitectos e ingenieros, Haití se ha vuelto más dependiente de la comunidad internacional.

### *Respuesta internacional*

La ONU, directamente afectada por el terremoto, ha tenido que asumir su papel de líder. Aunque fue criticada internamente por el responsable de Naciones Unidas de Asistencia Humanitaria, debe tenerse en cuenta que perdió al representante especial del secretario general y al segundo de a bordo, además de un centenar de personas y la sede desde la que operaba.

Naciones Unidas sigue teniendo la legitimidad del liderazgo, pero la rapidez con la que EEUU desplegó 20.000 efectivos militares y personal civil en los primeros días puso en guardia a algunos países de Latinoamérica, que interpretaron esta respuesta como un reflejo de viejos intereses imperialistas. El envío de marines, antes que víveres o tiendas de campaña, fue un movimiento llamativo de la Administración Obama. Patrick Ellie, ex ministro de Defensa de Haití, ha declarado que “no se necesitan soldados, no hay guerra aquí” y criticó a EEUU por haber tomado el control del aeropuerto y por decidir qué aviones tenían prioridad para aterrizar, cuando debieran haber sido los haitianos quienes tomaran las decisiones sobre las prioridades.

EEUU no tiene un interés particular en ocuparse de Haití; tiene suficiente con Afganistán, Irak y Oriente Medio en su agenda exterior. De hecho, de los 20.000 efectivos que se enviaron al país, quedan menos de la mitad, pero en este caso no perdió la oportunidad de prestigiar a las fuerzas armadas estadounidenses en tareas humanitarias. Después de presiones de Francia y Brasil, EEUU aceptó que sus tropas fueran coordinadas por Naciones Unidas, algo excepcional pero que algunos observadores consideran que debió haber hecho antes. A nivel nacional, la Administración Obama pidió a los ex presidentes George W. Bush y Bill Clinton –ya nombrado por Naciones Unidas como representante especial para el desarrollo económico y social de Haití– que coordinasen la ayuda estadounidense, demostrando un visible compromiso político.

EEUU ha aportado en ayuda al desarrollo para Haití más de 500 millones de dólares en los últimos seis años y es uno de los actores principales en todos los sectores de fortalecimiento del Estado. Sin embargo, Haití no ha sido nunca una prioridad en la agenda estadounidense, sobre todo durante los años de la Administración Bush, y su representación política en Puerto Príncipe ha sido tradicionalmente poco activa. El nombramiento del experto Paul Farmer como embajador después de la llegada de Barak Obama a la presidencia dio más credibilidad a la presencia estadounidense en Haití. Tras la visita del presidente Préval a la Casa Blanca el pasado 10 de marzo, Obama pedirá 3.000 millones para la reconstrucción.

EEUU ha siempre sido un actor ambiguo con políticas de gobierno y no de Estado hacia Haití. Todos los presidentes norteamericanos han tenido cuestiones que resolver y problemas con Haití.<sup>5</sup> En los 24 años desde el exilio de

Jean-Claude Duvalier y el fin de la dictadura, Bill Clinton lideró la operación *Restore democracy* con la negociación de un acuerdo de paz (*Governor's Island Peace Agreement*, 1994) que restableció al exiliado Jean-Bertrand Aristide previo envío de 20.000 marines. Desde entonces, la ayuda norteamericana ha fluctuado entre el respaldo total, el embargo, la ayuda condicionada y la deslegitimización en el año 2000 del gobierno y del presidente Aristide. Una política que oscila entre el fuerte apoyo, la imposición de la presencia militar y el desinterés perjudica a Haití debido a su fuerte dependencia con respecto a EEUU.

---

*Si para Chile la reconstrucción es colosal, en Haití retrasará el desarrollo unos 10 años. Sin recursos propios, maquinaria, arquitectos e ingenieros, Haití se ha vuelto más dependiente de la comunidad internacional*

---

### *América Latina en Haití*

Varios países latinoamericanos participan desde 2004 en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) con fuerzas armadas y vienen prestando asistencia humanitaria en momentos de crisis y de desastres naturales (huracán Jeanne en 2004, crisis alimentaria en 2008 y huracán Ike en 2008). Aunque la respuesta de cada país es distinta y está en función de sus recursos, Brasil, Chile y Argentina han sido los tres principales, contribuyendo una parte importante de los “cascos azules” de MINUSTAH. Se suman otros seis países (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú, Paraguay y Uruguay), que también proporcionan fuerzas y equipos de ingenieros.

Pero la contribución de América Latina es más que la participación en una misión de mantenimiento de la paz, como podría ser la de Argentina en Chipre. Brasil asume la dirección de los 7.000 cascos azules y Chile es el segundo al mando. A raíz de la participación en MINUSTAH, se ha visto impulsada la colaboración militar entre Chile y Argentina, enfrentados tradicionalmente por tensiones fronterizas. Las reuniones 2x9 (ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los nueve países) demuestran una voluntad de coordinación regional y un sentimiento compartido de responsabilidad hacia Haití. En los últimos años se han desarrollado varias iniciativas conjuntas para la formación militar en operación de paz.

Una de las últimas medidas que se han tomado bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue la coordinación y especialización de centros de formación en seguridad civil. Lo interesante de estos centros, aparte de participar en la formación de la Policía Nacional de Haití, es que comparten experiencia y conocimiento de problemas comunes, como el narcotráfico y la delincuencia juvenil, y también áreas de especialización como puede ser la división antisequestros de Colombia. La presencia en Haití ha facilitado la cooperación entre los países latinoamericanos

---

<sup>5</sup> Terry F. Buss y Adam Gardner (2008), *Haiti in the Balance, Why Foreign Aid has Failed and What We Can Do About It*, Brookings Institution Press, Washington, p. 69.

y fomentado una cierta integración regional en términos de seguridad que va más allá de la cooperación militar y se extiende a la seguridad civil, como queda de manifiesto en el deseo de una mayor participación en la reforma de la policía nacional de Haití.

---

### *Naciones Unidas sigue teniendo la legitimidad del liderazgo, pero la rapidez con la que EEUU desplegó 20.000 efectivos militares y personal civil en los primeros días puso en guardia a algunos países de Latinoamérica, que interpretaron esta respuesta como un reflejo de viejos intereses imperialistas*

---

Además, los países de América Latina, especialmente Brasil y Argentina, están contribuyendo al desarrollo a través de la cooperación sur-sur, y también triangular (norte-sur-sur). Muchos países del sur han sufrido los efectos negativos de los programas de ajustes estructurales de las instituciones financieras internacionales y de la ayuda condicionada proveniente de países del norte. En la cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que lidera Brasil, se acordó reunir fondos por valor de 100 millones de dólares para la reconstrucción de Haití. Además de esta financiación, América Latina asume un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo de 200 millones de dólares. Tras la cumbre de UNASUR (8 y 9 de febrero) se celebró en la ciudad de Cancún una Cumbre de los países latinoamericanos y del Caribe (del 19 al 22 de febrero) a la que EEUU y Canadá no fueron invitados.

En los resultados de estas cumbres se percibe un rechazo firme pero sutil hacia los donantes tradicionales y a posibles injerencias en la soberanía nacional de Haití. Los países de esta región aseguran que apoyan a Haití ayudando al gobierno directamente, escuchando sus necesidades y sus prioridades, al contrario que los donantes tradicionales cuya ayuda va destinada en su mayor parte a ONG.<sup>6</sup>

En resumen, a través de la cooperación en materia de seguridad (militar y civil), la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo, los países latinoamericanos presentes en Haití se están afirmando como actores importantes en Haití, construyendo su propia experiencia en construcción de la paz y tratando de mejorar la cooperación al desarrollo. América Latina cuenta con una amplia experiencia como receptor de ayuda, pero también proporcionando ayuda técnica a otros países desde hace muchos años. Si bien la cooperación sur-sur es prometedora, todavía es limitada y a veces parece que compite con las ONG.<sup>7</sup> ¿De qué forma los gobiernos de algunos países de América Latina han impulsado el desarrollo económico? ¿Cuáles han sido las políticas exitosas para mejorar el desarrollo social, la educación y la salud? ¿Cómo hicieron para estimular la economía y el empleo? Estas preguntas, en el continente con

un desarrollo más reciente y con experiencias parecidas, son las que pueden ayudar a Haití.

Por último, Canadá y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI) están apoyando el desarrollo de investigaciones en Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y México para estudiar los problemas sociales, económicos y políticos en Haití y promoviendo el debate en América Latina sobre el fortalecimiento del Estado y la prevención de conflictos. Esta red ha sido muy activa en promover debates sobre cómo ayudar y colaborar con Haití involucrando a representantes del gobierno y la sociedad civil y a expertos.

Venezuela, Cuba, México y la República Dominicana, aunque no hayan participado militarmente en la misión de Naciones Unidas, están de alguna forma colaborando con Haití. El caso más sorprendente es el de la República Dominicana, al haber demostrado una gran apertura después del terremoto, abriendo sus aeropuertos, puertos y carreteras para que pudiera entrar la asistencia humanitaria a Haití. En el momento de crisis, el país limítrofe puso de lado sus habitualmente tensas relaciones y aportó equipos de rescate, tiendas y alimentos, en parte también para prevenir la inmigración haitiana. Los vecinos que comparten La Española tienen un futuro en común y puede que el terremoto haya abierto un nuevo capítulo en sus relaciones entre los dos países.

#### *La respuesta europea*

La UE y sus Estados miembros, principalmente España y Francia, han dado una respuesta muy importante al terremoto. España ha enviado el buque Castilla con 423 militares, ubicándose en el sur de Haití, donde Canadá también ha situado un barco y militares para apoyar a las víctimas en la ciudad de Jacmel.

España es uno de los mayores donantes a Haití, país prioritario para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El interés de España hacia Haití se debe principalmente a sus intereses económicos en el área, centrados en Cuba y la República Dominicana. En el caso de Haití, desestabilizado en 2004 por la salida de Jean-Bertrand Aristide y la violencia generalizada en el país, España contribuyó inicialmente con efectivos militares a la misión de Naciones Unidas y luego con personal de policía.

Con su visita en febrero, el presidente Sarkozy “ha venido a subsanar 400 años de soledad”.<sup>8</sup> Después del fracaso del general Leclerc, cuñado de Napoleón Bonaparte, en 1804, Francia ignoró a Haití. En 1915, fecha en que EEUU ocupó la isla, el primer ministro haitiano dijo “nuestro matrimonio de amor con Francia es imposible, se necesita un matrimonio de razón con EEUU”. Aunque duró solamente pocas horas, durante su visita Nicolas Sarkozy prometió 326 millones de euros, en parte para reembolsar la indemnización que pidió Francia a Haití tras su independencia.

Muchos países buscan el liderazgo en los esfuerzos de reconstrucción. EEUU, Brasil, Canadá, España y Francia compiten por acoger las reuniones preparatorias antes de la conferencia de donantes en Nueva York en marzo.

---

<sup>6</sup> “Haiti Progrès”, [http://www.haitiprogres.com/suite\\_francais2.php](http://www.haitiprogres.com/suite_francais2.php).

<sup>7</sup> Philippe Rouzier (2009), “Cooperación al desarrollo en Haití”, conferencia organizada en la ciudad de México, septiembre.

<sup>8</sup> Entrevista a Régis Debray en *Le Figaro*, «Cette visite en Haïti vient combler 400 ans de solitude», publicada en el periódico haitiano *Le Nouvelliste*, 17 de febrero de 2010. <http://plus.lefigaro.fr/tag/regis-debray>.

## Políticas internas haitianas

El año 2010 iba a ser un año muy importante para Haití por la serie de elecciones legislativas, presidenciales y locales. La celebración de elecciones en Haití nunca es fácil, cuando un puesto en el gobierno significa enriquecerse de acuerdo con el dicho popular “robar al Estado no es robar”. Con frecuencia, es sinónimo de violencia y rechazo de los resultados por los opositores. Con el apoyo de la ONU y la OEA, las primeras elecciones legislativas estaban previstas para el 28 de febrero de 2010 para elegir la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado. La actual legislatura de Préval se terminaba el 7 de febrero de 2011 y tanto las fuerzas políticas haitianas como los organismos internacionales se preparaban para celebrar las elecciones presidenciales y locales el próximo 28 de noviembre, de acuerdo con la Constitución.

La Cámara de Diputados y el Senado se han dado prisa en criticar las contadas acciones del gobierno de Jean-Max Bellerive en los días siguientes al desastre natural. Pudieron reunirse un grupo de parlamentarios para presionar y pedir la destitución del gobierno. No obstante, la Constitución no prevé que se pueda destituir un gobierno en menos de un año, ya que el gobierno de Michèle Pierre-Louis dejó sus funciones a finales de octubre de 2009.

No está claro todavía qué pasará con las elecciones, tanto legislativas como presidenciales y locales. La multitud de partidos políticos, más de 50 registrados y la carrera por llegar a la presidencia es una lucha feroz. El organismo que supervisa el proceso, el Consejo Provisional de las Elecciones (CEP) ha caído en descrédito por suprimir el antiguo partido de Aristide, Famni Lavalas, y el Fwon Lespwa, partido de Préval. Edmond Mulet, el nuevo representante especial del secretario general (SRSG) de la ONU, se ha mostrado abiertamente favorable a celebrar las elecciones en noviembre según lo previsto. En cambio, un grupo de asociaciones no estatales (CONHANE, *Conseil Haïtien des acteurs non étatiques*) ha insistido en que era irresponsable pensar en las elecciones. Debido al trauma del terremoto, los problemas logísticos son importantes, son necesarios los cambios en las listas electorales y la prioridad es la reconstrucción del país.

René Préval ha sido, en cierta forma, un presidente que ha asegurado el *statu quo*, respaldado en la misión de Naciones Unidas y la comunidad internacional, para el bien de la estabilidad política del país. No ha sido un líder político particularmente activo, carismático e inclinado a promover cambios. Dando prioridad a las demandas de los donantes y limitándose a proteger al sector privado, Préval ha estado ausente en momentos de crisis (su reacción personal al terremoto fue cuanto menos decepcionante). Para muchos observadores, es una incógnita lo que pasará después de la legislatura de Préval, pues no puede ser reelegido según la constitución. Michèle Pierre-Louis, que fue primera ministra de septiembre de 2008 a octubre de 2009, sería una candidata perfecta para la comunidad internacional, pero queda convencer al pueblo, al sector privado y a las elites. Donde es más importante el dinero que un voto, los

electores se compran fácilmente. Una transición no violenta y democrática de una legislatura a otra es crucial para construir el país.

---

*Muchos países buscan el liderazgo en los esfuerzos de reconstrucción. EEUU, Brasil, Canadá, España y Francia compiten por acoger las reuniones preparatorias antes de la conferencia de donantes en Nueva York en marzo*

---

## Conclusión

Todos los círculos cercanos a Haití analizan cómo reconstruir el país. Se han puesto en marcha varios mecanismos de consulta, a nivel local y nacional, y los debates son discordantes, reflejando la complejidad de la sociedad haitiana. Durante la reciente visita del presidente haitiano a Washington, Obama insistió en que había que evitar futuras crisis con la temporada de lluvias aproximándose, al contrario que Préval que dijo que no necesitaban más comida o tiendas de campaña sino semillas y tractores para impulsar de nuevo la agricultura. El gobierno expresó en la cumbre de UNASUR que las tres prioridades son la rehabilitación de las infraestructuras, la salud y la educación.

El papel del gobierno haitiano es primordial en liderar los esfuerzos. Los países de América Latina pretenden poner a este actor en el centro y al mando de la reconstrucción, como parte de su visión diferente de los donantes tradicionales. Sin embargo, la administración pública antes del terremoto era terriblemente débil. Un estudio sobre lo apropiado de las medidas de construcción de la paz demuestra que un gran obstáculo a que el gobierno haitiano sea de verdad el actor principal en las reformas del Estado de Derecho es la capacidad para reunir datos, analizarlos y utilizarlos para aplicar mejores políticas y mejorar la gestión.<sup>9</sup> Para ello faltan recursos humanos a todos los niveles. Era ya sabido que “entre ministro y chófer” casi no existían cuadros intermedios. Ahora, no solamente faltan las capacidades humanas, sino también los lugares físicos donde crear herramientas para ejecutar el trabajo. Lo que cuenta es sumar esfuerzos en una dirección, evitando las tradicionales luchas internas y entre la comunidad de donantes.

**Amélie Gauthier**

*Consultora independiente*

---

<sup>9</sup> Amélie Gauthier y Madalena Moita (2010), *Ownership and Everyday Peacebuilding, the Case of Haiti*, Chr. Michelsen Institute, Noruega, de próxima publicación.

---

# China: disidencia y ciberespacio

*Durante semanas, tanto el caso de Liu como el del enfrentamiento entre Google y Pekín han coincidido con ciberataques de alcance global cuyo origen distintas fuentes sitúan en China.*

**Augusto Soto**

---

## Tema

La reciente condena de Liu Xiaobo, prominente disidente chino, se ha producido en medio de un conflicto de grandes intereses empresariales y políticos, en el marco de un ciberespacio altamente estratégico.

## Resumen

Este análisis se propone, primero, explicar la relevancia de la detención de Liu Xiaobo y su importancia en relación con el activismo chino de significado político y social de los últimos años. A continuación ofrece algunas interpretaciones sobre el enfrentamiento Google-Pekín, casi coincidente con el caso Liu y relacionado con ciberataques y censura. Por último, analiza aspectos del pulso de poder en el ciberespacio.

## Análisis

Poca relevancia en Europa, aunque muchas interpretaciones, ha logrado la condena de Liu Xiaobo por inspirar la Carta 08, que demandaba libertad de expresión. La pena fue ratificada por la justicia china el pasado febrero. Tampoco tuvo eco relevante el caso entre los urbanitas chinos, distanciados del espíritu de las protestas de Tiananmen, que en parte encabezó Liu. Su condena se suma a otras recientes condenas de otros activistas por causas locales.

A la vez, las medidas de Pekín han coincidido prácticamente, en un lapso de semanas, con recientes denuncias de Google. La compañía afirma que clientes suyos, tanto chinos como extranjeros dedicados a la defensa de libertades en China, habían visto atacadas sus

cuentas de *Gmail*. Además, añadió que esas agresiones también iban dirigidas a robar secretos comerciales y códigos informáticos de la compañía. La autoría de estos ataques es un asunto complejo en el que intervienen los intereses estratégicos de un gigante del ciberespacio y los de un Estado de partido único celoso de su ámbito de control e igualmente con amplia presencia en el ciberespacio.

A la vez, durante semanas, tanto el caso de Liu como el del enfrentamiento entre Google y Pekín han coincidido con ciberataques de alcance global cuyo origen distintas fuentes sitúan en China. Pero tan importante como la autoría inmediata de los ataques, conviene constatar que se han trasladado al ciberespacio algunos principios de la geoestrategia vinculados a la relación China-EEUU. Y en ella cabe la pugna clásica entre libertad y control.

## *El caso Liu Xiaobo en su época y en su contexto actual*

La condena de Liu Xiaobo, conocida el pasado 25 de diciembre y confirmada por el Tribunal Supremo de Pekín el 11 de febrero de 2010, da espacio a una serie de interpretaciones.

La pena al ideólogo activo más prominente de las protestas de 1989 en la plaza de Tiananmen asciende a 11 años de prisión y a dos de privación de derechos. Su detención se produjo en diciembre de 2008 por encabezar la famosa Carta 08, que demandaba reforma política y criticaba la libertad de expresión. Fue apoyada por 303 simpatizantes y activistas chinos. El texto tenía similitudes con la Carta 77 checoslovaca que contribuyó en 1977 a una mayor apertura del entonces régimen de Praga. Fue hecha pública un poco antes de la presidencia checa de la UE (entre enero y mayo de 2009) y obtuvo apoyo en Praga de medio centenar de firmantes de la histórica Carta checa.

Sin embargo, esas articuladas demandas, tal como aparecen en la Carta, no encuentran apoyo (dentro de la realidad que es posible apreciar en una dictadura del proletariado) en una gran parte de la sociedad china. Tampoco despiertan una amplia adhesión, excepto en algunos gobiernos y en las ONG que en Occidente apoyan la causa de las libertades en China y en el mundo.

Como se recuerda, tras la represión de 1989 decenas y centenares de miles de jóvenes emigraron de lo que consideraban un país que previsiblemente entraría en un inmovilismo en todos sus ámbitos. Los últimos 18 años del conocido dinamismo experimentado por China atestiguan cuánto se equivocaron. Entre ellos Robin Li (cuyo nombre chino es Li Yanhong), futuro presidente de Baidu, el mayor buscador de contenidos virtual de China en la actualidad. Es interesante recordar que en 1991 Li afirmaba que su país era un lugar depresivo y "sin esperanzas". Por ello se trasladó a EEUU con una beca concedida por la Universidad de Buffalo. Luego entró en el mundo de la empresa. Otros, a diferencia de Li, como Liu Xiaobo, claramente comprometidos con el

activismo político, fueron detenidos, salieron en libertad y continuaron con su denuncia, actividad que les valió periódicas detenciones y condenas a penas diversas en los años posteriores.

De entre los urbanitas que permanecieron en China hay antiguos disidentes y simpatizantes con la sensación de cambio prometida por el movimiento de Tiananmen. Sin embargo, una vez acabado éste, transformaron su adhesión a ese mítico movimiento ciudadano sin ser cooptados por el sistema político, sino que por el sistema socioeconómico posibilitado por el primero. Éste les ha permitido desarrollar proyectos de diverso tipo, ponerlos en práctica y prosperar. De esa orientación pragmática provienen varios casos de triunfo empresarial (como los del citado Robin Li) o de Jack Ma (cuyo nombre chino es Ma Yun), fundador de la hoy exitosa compañía Alibaba en el sector de las nuevas tecnologías.

La pregunta que cabe hacerse es, si la acción está tan desviada de la visión crítica de los asuntos públicos y los activistas pro democráticos representan un porcentaje de población infinitesimal, ¿por qué el gobierno se empeña en encarcelar a Liu Xiaobo con una condena ejemplar? Las respuestas se pueden dividir en dos. En primer lugar, estos disidentes, una fracción minúscula de la sociedad, tienen, pese a su situación arrinconada, posibilidad de comunicarse con causas concretas y locales de activistas sociales. Estos pueden movilizar la atención de masas en la denuncia de asuntos que preocupan a Pekín, pero en los que no desea ser sobrepasado. Esto es así en general y especialmente ante la Expo Universal de Shanghai, que se inaugurará en mayo de este año.

Entre estos asuntos se cuentan denuncias de casos de mala edificación asociados a una mala gestión o decididamente a la corrupción, que quedaron en evidencia tras el terremoto en la provincia de Sichuán en 2008, especialmente en el caso de las escuelas. En esta causa ha destacado el activista Tao Zuoren. Claro que Tao llegó muy lejos a gusto de las autoridades, y así, siguiendo un antiguo esquema, fue acusado formalmente por otros asuntos. En este caso por subversión ya que había publicado artículos en Internet sobre las protestas de Tiananmen. Finalmente fue condenado en Sichuán a una pena de cinco años. También fue encarcelado allí el pasado noviembre el activista Huang Qi, especializado en la investigación del tráfico de personas, y finalmente acusado de posesión ilegal de secretos de Estado. Era sabido que Huang, premio 2004 a la ciberdisidencia por la organización internacional Reporteros sin Fronteras, llevaba un dossier con detalles de la gestión del terremoto de Sichuán por parte de las autoridades. Nuevamente el gobierno resaltó en este disidente su conexión íntima con Tiananmen. Después de todo, la *web* de Huang, <http://www.64tianwang.com>, lo afirma explícitamente recurriendo a un código conocido. En efecto, usa el 6 y el 4, que significa 4 de junio, aludiendo a la represión de Tiananmen y que entiende cualquier chino (en este caso, si logra saltar el cortafuegos virtual tendido por el Estado).

---

*La pregunta que cabe hacerse es, si la acción está tan desviada de la visión crítica de los asuntos públicos y los activistas pro democráticos representan un porcentaje de población infinitesimal, ¿por qué el gobierno se empeña en encarcelar a Liu Xiaobo con una condena ejemplar?"*

---

Por otra parte, algunos signatarios de la Carta 08 o antiguos simpatizantes en activo de Tiananmen o los del tipo citado más arriba, tienen potencial para conectar, si así lo desearan, con individuos inconformistas conocidos como "peticionarios". Se trata de una categoría de personas que a título individual o de un reducido colectivo viajan de sus provincias de origen a Pekín para denunciar injusticias locales muy específicas ante la autoridad central. Pero a menudo allí encuentran obstáculos oficiales y alguna nueva injusticia. Su grado de insatisfacción es caldo de cultivo para que deseen coordinarse con otros en situación similar. Pero para ello han de contar con acceso a Internet, que en sí ya es un medio complejo para la expresión de agravios.

---

*De entre los urbanitas que permanecieron en China hay antiguos disidentes y simpatizantes con la sensación de cambio prometida por el movimiento de Tiananmen*

---

#### *La libertad de expresión en el enfrentamiento Google-Pekín*

El 12 de enero, entre la apelación a la pena impuesta a Liu Xiaobo y pocas semanas antes que el Tribunal la confirmase, la empresa norteamericana Google denunció haber sido atacada tanto en su sección de secretos comerciales, en algunos códigos informáticos, así como en algunas de sus cuentas de *Gmail*. Conviene recordar que Google y su correo *Gmail* se han convertido en imprescindibles vehículos para cualquier causa contestataria china que aspire a lograr eco global, objetivo pretendido por un buen número de activistas y disidentes. Los ataques, según la compañía, que en estos años ha contado con sedes en Pekín, Shanghai y Cantón, habrían consistido en intrusiones a cuentas de correo de activistas locales, europeos y norteamericanos de derechos humanos en China. Se habrían canalizado a través de *phishing* y de programas maliciosos. Según la denuncia, otras compañías también habrían sido atacadas. A continuación Google agregó que levantaría los filtros de censura, que aceptaba desde 2006, y que

con seguridad le significarían salir del país. Los filtros impiden en China acceder a información suficiente para conocer las protestas de Tiananmen, el trayecto histórico global seguido por el Tíbet o la secta Falun Gong (asunto más sensible que el primero).

La protesta del Departamento de Estado de EEUU era previsible, así como la réplica china, que adujo que Google está coaligado con los poderes fácticos de Washington. Esto significa una reedición en China de la crítica a lo que se denomina como la “diplomacia de los derechos humanos”, desplegada por Washington y denunciada por distintos intelectuales chinos desde hace años.

---

### *En este enfrentamiento, en el cual conviven control, espionaje, defensa y ataque, el problema reside en la opacidad del ciberespacio*

---

En un ambiente extremadamente competitivo, la crítica más demoledora ha surgido de la empresa Baidu, el buscador chino que, recordémoslo, es un competidor que lidera el sector en el marco que ofrece el país, con cerca del 60% del mercado. Adelanta a Google, que cuenta con cerca de la mitad de ese porcentaje. Baidu afirma que la compañía californiana simplemente no acepta las reglas de la competencia. Jack Ma, jefe ejecutivo de Alibaba, la compañía líder de comercio electrónico en China, igualmente ha entrado al debate declarando que con sus argumentos de libertad de expresión Google recurre a excusas.

Más aún, en las últimas semanas Pekín ha pasado a la ofensiva a través de medios informativos como *Xinhua*, *Renmin Ribao* y *Global Times*. Éstos han propagado los contenciosos de Google en Europa. Particularmente destacan las quejas de defensores de la privacidad en Alemania contra la aplicación *Street View*, que detalla la visión de ciudades y personas. Igualmente apuntan al caso en Italia de la exhibición en Google de un video con el maltrato a un niño autista y expuesto por largo tiempo en la Red, lo que ha significado la condena judicial de tres directivos de la compañía.

La defensa de Google por la Embajada de EEUU en Roma confirma a ojos chinos la falta de división entre los intereses de una transnacional y los poderes fácticos de su país de origen. Por otro lado, en un plano más acucioso, también llega a China una impresión internacional muy extendida entre los internautas en cuanto a que el mismo Google se ha convertido en observador ubicuo de sus usuarios. Se percibe en la publicidad específica junto a los buzones de *Gmail*. Nada garantiza que sólo los robots lean la información a partir de la que envían sus mensajes globales a sus usuarios o que sea interceptada por otros.

Por otra parte, en marzo se comentaba con énfasis en Washington el planteamiento de una iniciativa legislativa en el Congreso para obligar a las firmas nacionales en China a no obedecer la censura allí. Ciertamente, en teoría

Pekín tenía la posibilidad de aceptar que se levantaran los filtros, como pedía Google, y a la vez intentar atajar el flujo de información que le incomoda por otros medios. Pero es algo enrevesado y Pekín no escogió esa vía, que en cualquier caso, en su visión, atentaría contra su soberanía. En vez, decidió aumentar el pulso con la empresa, forzándola a adoptar una decisión.

#### *El ciberespacio y el pulso del ciberpoder*

**E**l caso de Liu Xiaobo y de los colectivos que lo apoyan concierne a la libertad de expresión. Paralelamente, según la misma denuncia de Google, las intromisiones en las cuentas de correo de *Gmail* son ataques en toda regla y por tanto en los intereses centrales de la compañía.

Sin embargo, en este contexto ha emergido con mayor fuerza un tema mayor. Es la serie de denuncias de importantes intromisiones que distintas fuentes señalan con origen en China en las semanas previas y posteriores al caso de Liu Xiaobo y de Google. Incluso el gobierno indio (una potencia tecnológica y antiguo rival de China) afirmó que su Oficina de Seguridad Nacional sufrió ciberataques el 15 de diciembre pasado, como también lo denunciaron empresas estadounidenses de la industria de defensa. En fin, en enero, una semana después del anuncio de Google de abandonar China, el Club de Corresponsales Extranjeros en China también denunció el ataque en esas fechas a varios periodistas en sus cuentas de *Gmail*.

A mediados de febrero, *The New York Times* informó que los ataques de diciembre pasado provenían de dos centros chinos, uno, de la escuela de formación profesional Lanxiang, en el este del país, a la que observadores occidentales relacionan con el Ejército chino y con el buscador chino Baidu, precisamente el rival de Google. Otra fuente de ataque provendría de la Universidad de Jiatong, en Shanghai. Como se sabe, Pekín ha negado los hechos, que declara ilegales. Prefiere la interpretación del buscador chino Baidu, que, como se decía más arriba, acusa a Google de escudarse en su argumentación para esconder su incapacidad de competir en China.

En este enfrentamiento, en el cual conviven control, espionaje, defensa y ataque, el problema reside en la opacidad del ciberespacio. Como es sabido allí operan troyanos, además de paquetes informáticos subrepticiosos e indetectables, incluso para un especialista (que por lo menos en estos casos, añadidamente, debiera saber, por lo menos inglés y chino). Igualmente es sabido que en el mundo hay decenas de millones de ordenadores *zombies* y en acción transfronteriza. A la vez, ha de recordarse que la mayoría de los ataques que ocurren en el mundo no salen de China. El *software* y todo tipo de virus se perfeccionan diariamente y a cada hora, creados y actualizados por multitud de actores en EEUU (con ventaja, la primera potencia tecnológica), en China (primer mercado de las telecomunicaciones) y en el resto del planeta. Más aún, en el ciberespacio opera la tecnología más avanzada y rápida que ha conocido la Humanidad.

Como parte interesada en este asunto de dimensiones globales, la compañía Microsoft ha declarado que no ve nada inusual en los ataques a Google, porque al fin y al cabo ella misma es atacada diariamente desde todo el mundo, así como lo es todo el mundo, según Steve Ballmer, presidente ejecutivo de Microsoft.

Por todo lo anterior puede sorprender que en estas recientes fechas de tanta controversia sobre el caso Google asociado a la libertad de expresión y al ciberespacio, el discurso pronunciado por el ministro de Exteriores chino, Yang Jiechi, el 6 de febrero en la 46 Conferencia de Seguridad de Múnich, no haya llamado la atención sobre la realidad de los ciberataques como parte de las amenazas que enfrenta el mundo.

No era predecible, sin embargo, que a inicios de marzo Google declarase que su balance más reciente le indicaba que en el último trimestre la compañía mostraba históricos beneficios. Más sorpresa produjo aún que el 13 de marzo trascendiese a través del *Financial Times* que la compañía estimaba sólo en un 0,1% la posibilidad de continuar en China. Al día siguiente, en la clausura de la Asamblea Popular Nacional, el 14 de marzo, el primer ministro chino, Wen Jiabao, declaraba a su vez su disposición a hablar con las compañías extranjeras, pero en el marco de la ley china.

Finalmente, el 22 de marzo Google anunció una decisión de alcance geoestratégico en clave china para sortear este conflicto ciberespacial y que comenzó a ejecutar en las horas siguientes. Fue el cierre de su *web* basada en China y la redirección a sus usuarios chinos hacia el territorio de la Región Administrativa Especial de Hong Kong, donde, excepto la pornografía, no rigen las leyes de censura vigentes en el resto del territorio de la República Popular. Una vez en Hong Kong el internauta continental accede a una nueva interfaz que le permite leer en chino simplificado, utilizado por la abrumadora mayoría del país, a diferencia de los hongkoneses, que leen en caracteres tradicionales.

La respuesta a qué sentido comercial tiene la reciente decisión de Google no se resuelve meramente remitiéndose a la relatividad de los beneficios. Según JP Morgan, el año pasado la compañía a nivel global habría ganado 16.000 millones de euros comparados con los 440 millones de beneficio logrado en China. Tampoco es un buen análisis argüir que la compañía habría tocado techo debido a que su competidora local Baidu le aventajaba casi en el doble en su cuota de mercado. No es así, simplemente porque por dimensiones hay espacio para competir, como demuestran los históricos y recientes beneficios de Google en China en el último período y en un mercado en expansión.

Por otro lado, no parece previsible que el contencioso de Google arrastre a otras compañías a presionar con retirarse de China por los ataques informáticos de que pudieran haber sido víctimas o porque no se sientan tratadas justamente en el mercado chino. Esta última percepción es la de un 38% de las firmas encuestadas por

---

*No parece previsible que el contencioso de Google arrastre a otras compañías a presionar con retirarse de China por los ataques informáticos de que pudieran haber sido víctimas o porque no se sientan tratadas justamente en el mercado chino*

---

la Cámara de Comercio de EEUU en Pekín a mediados de marzo.

Más importante es centrarse en la última de las dos interesantes afirmaciones surgidas en este conflicto inacabado de intereses. Primero, en la más reciente entrevista concedida a *The New York Times*, el 22 de marzo, Sergey Brin, co-fundador y presidente de Google, explicó en clave libertaria que el haber vivido de niño en el totalitarismo de la Unión Soviética, sin libertad de información, había influido en algunos de los criterios de la compañía. Y dos, que el gobierno y la burocracia chinos son grandes, recogen variados puntos de vista, y que continuaban las negociaciones al más alto nivel entre Pekín y la compañía.

## Conclusión

La Carta 08 apenas tuvo eco en la Presidencia checa de la UE. Un año después, las causas de los disidentes chinos tienen aún menos visibilidad exterior. Sin embargo, la falta de libertades políticas no se ha de confundir con falta de libertad de expresión sin más porque China es uno de los polos de expresión cultural y de comunicaciones del mundo.

Por otro lado, el tema de las libertades que emerge por la denuncia de Google, cabe considerarlo dentro de un ciberespacio altamente estratégico. En lo inmediato la compañía defiende su propia seguridad que ha visto atacada. Pero la opinión pública mundial no asiste exactamente a un choque puro entre una gran transnacional tecnológica que apuesta sin más por los valores libertarios y un Estado dictatorial.

Quedan abiertas algunas cuestiones específicas en la última semana de marzo. A saber, si Google será bloqueado del todo (esta vez en su recepción en China continental), y tanto en chino como en inglés, o si Pekín restringirá sólo algunos de los contenidos que ya ha comenzado a bloquear. En fin, si algunas secciones de Investigación y Desarrollo continuarán en territorio chino, dónde y en qué condiciones.

En cualquier caso, en conjunto y hasta ahora, parece extraña la estrategia tan directa y desenfadada adoptada por Google como reacción a los ataques que denunció en su momento. Al adoptar la estrategia de redireccionar

su plataforma de búsqueda a través de Hong Kong, deja con poco margen de maniobra a Pekín, que no permitirá dejarse humillar con una decisión que politiza mucho el tema. Así, Google, de no mediar alguna fórmula nueva en las conversaciones al más alto nivel con Pekín (que según su presidente, Sergey Brin aún existían a fines de marzo), probablemente verá cómo se cierran las puertas en China a la parte comercial y fundamental de la compañía que preside.

Por todo lo anterior y por el creciente poderío tecnológico en el pulso de una interacción que recuerda al tan mencionado G-2, surgen indicios que apuntan a que en el ciberespacio también se alteran factores de poder que inciden en la geopolítica. Se reedita aquí el conocido juego de cooperación y competencia de ambas potencias. Aunque en esta lógica entran Estados, grupos en su nombre o por cuenta propia (no se descarta tampoco la acción de otros actores globales).

En tanto, en Europa, en el discurso de 10 de marzo ante la Eurocámara, la responsable de política exterior y

seguridad europea, Catherine Ashton, declaró que “no es tiempo de volar en piloto automático” ante los complejos problemas del nuevo paisaje geopolítico. E hizo mención a la *ciberseguridad* dentro de la gobernanza global, aunque sin relacionarla expresamente con la geopolítica. En vista del caso Google-Pekín y del pulso más global de poder al que pertenece, parece importante profundizar en el estudio de esta relación.

Por último, conviene recordar que la relación UE-China está jalonada de diálogos sobre libertades en China y que Pekín ve ese discurso como un argumento de presión estratégico de Occidente (por lo demás con resultados modestos). Hoy es aconsejable saber más sobre los nuevos contextos en los que planteamos esos diálogos decididamente legítimos.

**Augusto Soto**

*Consultor y profesor en ESADE*

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en abril

### Radicalización en la diáspora: por qué musulmanes de Occidente atentan contra sus países de acogida

Peter K. Waldmann

DT 9/2010 - 26/04/2010

### Marroquíes en España, los Países Bajos y Francia: gestión de la diversidad e integración

Héctor Cebolla y Miguel Requena

DT 11/2010 - 06/04/2010

### Pakistán ante la amenaza yihadista: evolución y alcance de la respuesta estatal

Luis de la Corte Ibáñez

DT 10/2010 - 24/03/2010

### Novedades en inglés

### Preparations for the 2010 FIFA World Cup: Vulnerability and Threat of Terrorism

Anneli Botha

WP 14/2010 - 16/04/2010

### Prospects of regime transformation in Belarus

Vytautas Sirijos Gira and Živilė Dambrauskaitė

WP 12/2010 - 08/04/2010

## Libros publicados recientemente

### Presidencia española. Retos en una nueva Unión Europea

Coordinadora: Alicia Sorroza

Editado por: Instituto de Estudios Europeos, Fundación Alternativas y Fundación Real Instituto Elcano  
2010

Con motivo de la Presidencia española de la Unión Europea, analiza temas como la política europea de inmigración, las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional o el Servicio Europeo de Acción Exterior. Como conclusión estudia el papel de las presidencias rotatorias en la arquitectura institucional post-Lisboa.

### Tratado de Lisboa Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Edición preparada por: José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea

Editado por: Marcial Pons y Real Instituto Elcano  
2ª edición, 2010

### Panorama Estratégico 2009/2010

#### VVAA

Publicado por: Instituto Español de Estudios Estratégicos, con la colaboración del Real Instituto Elcano

Editado por: Ministerio de Defensa  
2010

Publicación que desde 1997 tiene como objetivo ofrecer una visión lo más amplia posible de la situación mundial vista desde España.

### Anuario Iberoamericano Elcano – EFE 2010

Editores: Carlos Malamud, Federico Steinberg y Concha Tejedor

Publicado por: Agencia EFE y Real Instituto Elcano  
Editorial Pirámide

2010

Cuarta edición de este Anuario con los datos, estadísticas y análisis más recientes sobre la actualidad latinoamericana.

(A la venta en librerías)

### Think Global - Act European II

Dirs: Elvire Fabry y Gaëtane Ricard-Nihoul

Editado por: Notre Europe, Egmont, GKI y Real Instituto Elcano  
2010

Contribución de 14 *think tanks* europeos al Trío de Presidencias española, belga y húngara de la UE del primer semestre de 2010.



# ARI, materiales de interés y próximas actividades

## ARI publicados en abril

### La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea

*Félix Arteaga*

ARI 74/2010 - 21/04/2010

### Tras la cumbre de Washington: el desafío de la seguridad frente al terrorismo nuclear

*Óscar Nogués y René Pita*

ARI 73/2010 - 20/04/2010

### New Changes and Old Challenges in the Economic Governance of the Eurozone

*Clara Crespo*

ARI 71/2010 - 20/04/2010

### La arquitectura bioclimática y el cambio climático

*Fernando M. Taberno Duque*

ARI 70/2010 - 19/04/2010

### Moldavia: ¿hacia un nuevo giro político?

*Cristina Daniela Vintila*

ARI 67/2010 - 09/04/2010

### ¿Qué podemos aprender del multiculturalismo canadiense?

*Enrique Fanjul*

ARI 66/2010 - 09/04/2010

### ¿Es factible que en la Cumbre de Madrid se relancen las negociaciones UE-Mercosur?

*Félix Peña*

ARI 65/2010 - 09/04/2010

### Diplomacia cultural: experiencias argentinas

*Inés Viñuales*

ARI 64/2010 - 07/04/2010

### Rusia y la geoestrategia del Ártico

*Antonio Sánchez Andrés*

ARI 63/2010 - 06/04/2010

### ¿Demasiado mundo?: Lula, Brasil y Oriente Medio

*Günther Maihold*

ARI 62/2010 - 06/04/2010

### La Administración Obama ante la encrucijada paquistaní y sus implicaciones para la política exterior española

*Rubén Campos Palarea*

ARI 61/2010 - 05/04/2010

### Punto y aparte: el comienzo de una nueva década en Croacia

*Nataša Mihajlović*

ARI 60/2010 - 05/04/2010

### China: disidencia y ciberespacio

*Augusto Soto*

ARI 59/2010 - 05/04/2010

### Haití: geopolítica revuelta después del terremoto

*Amélie Gauthier*

ARI 58/2010 - 25/03/2010

### Haití: EEUU y la ayuda militar ante los desastres naturales

*Carlota García Encina*

ARI 57/2010 - 25/03/2010

### Control de la inmigración en el sur de Europa (segunda parte): estrategias de "retención en el punto de entrada" (*gate-keeping*)

*Anna Triandafyllidou*

ARI 8/2010 (Traducido del inglés) - 24/03/2010

### Control de la inmigración en el sur de Europa (1ª parte): estrategias de "cerco" (*fencing*)

*Anna Triandafyllidou*

ARI 7/2010 (Traducido del inglés) - 24/03/2010

### Migraciones internacionales: las consecuencias de gobernar el siglo XXI con políticas del XIX (ARI)

*Gonzalo Fanjul Suárez*

ARI 56/2010 - 23/03/2010

### La Presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares

*Luis Simón Navarro*

ARI 55/2010 - 23/03/2010

### Vietnam: luces y sombras del estímulo económico

*Carlos Galián*

ARI 54/2010 - 23/03/2010

## Novedades en inglés

### Electoral Blow to the Reunification of Cyprus

*William Chislett*

ARI 74/2010 - 21/04/2010

### The area of Freedom, Security and Justice: a New Horizon for European Integration

*Charles Powell and Alicia Sorroza*

ARI 72/2010 - 20/04/2010

### Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?

*Jorrit J. Rijpma*

ARI 69/2010 - 13/04/2010

### Climate Change and Business: Eurostar's Environmental Action Plan and its Communication –Lessons Learnt and Guidelines–

*Simon Montague*

ARI 68/2010 - 12/04/2010

## Materiales de interés

### **Gobierno de España - Balance de la Presidencia española del Consejo de la UE, enero-marzo**

Balance de los tres primeros meses de la Presidencia española del Consejo de la UE, la primera tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

### **OECD - The Development Co-operation Report 2010**

Informe anual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, en inglés) sobre que analiza la situación y las tendencias de la cooperación internacional. En esta edición, presentada en París el 12 de febrero de 2010, los directivos de este organismo internacional afirmaron que a sólo cinco años para que se cumplan los Objetivos del Milenio todavía queda mucho por hacer.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

### **EUROBAROMETER. Monitoring the social impact of the crisis: public perceptions in the European Union**

Según esta encuesta de opinión pública europea, los ciudadanos comunitarios están, por término medio y en líneas generales, satisfechos con su situación personal, pero no tanto en lo que respecta a la economía, los servicios públicos y las políticas sociales en su país. Sin embargo, existen grandes diferencias entre los Estados miembros: el mayor nivel de satisfacción se registra en Dinamarca, mientras que los niveles más bajos de satisfacción se registran en Bulgaria.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

### **CSBA - Understanding the threat of Nuclear terrorism**

Informe publicado el 13 de abril de 2010 por el norteamericano Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA) que analiza la amenaza del terrorismo nuclear, afirmando que aunque las posibilidades de que se produzca un atentado con armas nucleares son todavía bajas, estas no deben ignorarse.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

### **AREU - The Guide 2010 to Afghanistan Assistance A to Z 2010**

Octava edición de esta guía publicada por The Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), instituto de investigación independiente con sede en Kabul. El documento recoge una amplia información sobre la situación de Afganistán en 2009 que abarca desde las estructuras de gobierno, hasta los actores internacionales que operan en la reconstrucción de Afganistán.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Recursos/MaterialesdeInteres>

## Próximas actividades

**04/05/2010**

### **Seminario "España y Turquía: la Unión Europea y más allá"**

Lugar: 9 horas, Sede las Instituciones Europeas en España

Organización: Organizan: Economic Development Foundation (EKV), Embajada de Turquía en España y Real Instituto Elcano

Se debatirá sobre las relaciones bilaterales y de Turquía con la UE, y sobre la coyuntura del país en el contexto internacional.

**06/05/2010**

### **Presentación de "La internacionalización de la empresa española. Estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en: Marruecos"**

Lugar: 20 horas, Centro Asociado de la UNED en Melilla

Organización: Real Instituto Elcano, ICEX e ICO

Presentación del quinto volumen de la serie editada por el Real Instituto Elcano, ICEX e ICO, que analiza las oportunidades de comercio e inversión en diferentes países, en esta ocasión dedicado a Marruecos.

Con la participación de Haizam Amirah Fernández, del Real Instituto Elcano y de Gonzalo Escribano, autor.

**12-13/05/2010**

### **Seminario sobre "Challenges and Opportunities in the Maghreb Today: a trans-Atlantic Dialogue"**

Lugar: Hotel Tryp Ambassador, Madrid

Organización: CNA Strategic Studies y Real Instituto Elcano

**20-21/05/2010**

### **Seminario hispano francés sobre políticas de inmigración**

Lugar: Círculo de Bellas Artes, Madrid

Organizan: IFRI y Real Instituto Elcano

# Actividades pasadas

## Actividades realizadas en abril

**28/05/2010**

### **Desayuno con Temur Yakobashvili**

El Ministro de Reintegración de Georgia habló sobre “Georgian Government’s Policy Towards Occupied Territories”.



**27/04/ 2010**

### **Presentación en Barcelona del libro “Chindia. Asia a la conquista del siglo XXI”**

Se presentó en la sede de Casa Asia Barcelona el libro de Pablo Bustelo coeditado por el Real Instituto Elcano y Tecnos.



**26/05/2010**

### **Visita de la nueva promoción de diplomáticos de la Escuela Diplomática**

**21/05/2010**

### **Visita de jóvenes líderes norteamericanos**

Dentro del programa de visitas que la Fundación Consejo España-Estados Unidos y el United States-Spain Council organizan anualmente, un grupo de diez jóvenes líderes norteamericanos de destacada trayectoria en sus campos profesionales visitaron el Instituto y serán recibidos por el vicepresidente del Real Instituto Elcano, Antonio de Oyarzábal, y Haizam Amirah Fernández, investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe.



**21/04/2010**

### **Conferencia sobre las relaciones trilaterales entre la Unión Europea, Estados Unidos y América Latina**

Se celebró esta conferencia organizada por SEGIB, Inter American Dialogue, Real Instituto Elcano en el Hotel Meliá Castilla de Madrid.



**19/04/ 2010**

### **Visita de Jóvenes Líderes Hispanos de EEUU**

Dentro del Programa de Jóvenes Líderes Hispanos de EEUU que anualmente organizan la Fundación Carolina y la Embajada de España en EEUU, visitaron el Instituto grupo de jóvenes hispanos que destacan en diferentes campos (político, empresarial, académico, mediático, artístico, etcétera).



14/04/2010

**Presentación del Panorama Estratégico**

Se presentó en el CESEDEN una nueva edición de esta publicación.



13/04/2010

**Foro Eurolatinoamericano de Think Tanks en el marco de la presidencia española de la UE**

Organizado por Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Fundación Carolina, con la colaboración del Real Instituto Elcano, se celebró en la sede del Instituto Cervantes en Madrid.



12/04/2010

**Encuentro preparatorio de la constitución formal de una Red de centros de estudios iberoamericanos**

Se examinó el borrador de estatutos y otros asuntos con los potenciales miembros de la red iberoamericana de think tanks (RIBEI) que se establecerá con motivo de los Bicentenarios. Entre los temas tratados, la organización de la reunión constitutiva que tendría lugar en Octubre de 2010 en América Latina.



07/04/2010

**Balance de los 100 primeros días de la Presidencia española de la UE**

A cargo de Diego López Garrido, Secretario de Estado para la Unión Europea.



# Patronato y Consejo Asesor Empresarial

## Patronato

### Presidente de honor: SAR el Príncipe de Asturias

Presidente **Gustavo Suárez Pertierra**

Vicepresidente **Antonio de Oyarzábal**

Secretario **José Manuel Romero**

**Felipe González**, Ex presidente del Gobierno

**Marcelino Oreja**, Ex ministro de Asuntos Exteriores y Ex comisario Europeo

**Gabriel Elorriaga Pisarik**, Representante del Partido Popular

**Eduardo Serra Rexach**, Ex presidente del Real Instituto Elcano

**Emilio Lamo de Espinosa**, Ex director del Real Instituto Elcano

**Juan José Linz**, Cátedra Sterling de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Yale



## Consejo Asesor Empresarial

**df** duro felguera, r.a.

**El Corte Inglés**

**CEPSA**

**IBERIA**

**UNION FENOSA**

**CAM** Caja Madrid

El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.