

TRABAJO DE FIN DE MASTER

**LA SEGURIDAD HUMANA COMO OBJETIVO DE
LA GESTION DE CRISIS EN LA UNIÓN EUROPEA**

Carlos F. Enríquez González

Fecha de finalización: 11/06/2015

PRESENTACIÓN

El autor es Teniente Coronel del Ejército de Tierra, especialidad fundamental Transmisiones y diplomado de Estado Mayor. Ha sido analista en la Subdirección General de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Política de Defensa y Consejero Adjunto de Defensa en la Representación Permanente de España ante el Consejo de la OTAN. Actualmente es el Jefe del Batallón de Transmisiones VI/22 en Santa Cruz de Tenerife.

BREVE RESÚMEN DEL TRABAJO

El presente trabajo de fin de máster trata el papel de las personas y sus necesidades básicas en el origen de los conflictos, que siempre encierran un importante déficit de Seguridad Humana. Tras definir este concepto y valorar poder y limitaciones legales de la UE, se aborda el análisis sobre dos estudios de caso, en dos escenarios en los que la UE hace gala de aplicar un enfoque integral a la gestión de la crisis, el Sahel y el Cuerno de África. A continuación se ha comparado el modelo de gestión en cada uno de ellos con los principios rectores de la Seguridad Humana definidos por un grupo de afamados expertos afines a la UE que conforman el llamado *Human Security Group*. Efectuada la comparación se ha llegado a la conclusión, entre otras igualmente interesantes, de que la Seguridad Humana para la UE no es un fin en sí misma, sólo un medio para proteger sus intereses, que a la vez, pretende ser el marco de las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Por último se sugiere que el perfeccionamiento de la forma en que la PCSD utiliza la Seguridad Humana como medio para la protección de los intereses legítimos de la UE y la transparencia en su política declarativa en cuanto a ello —sin alentar esperanzas estériles basadas en falsos «buenismos»—, constituye una oportunidad perfecta para que los valores en los que se asienta la Unión se propaguen a los escenarios de crisis en los que interviene y la UE vuelva a convertirse en ese actor internacional predecible y fiable que pretende ser.

PALABRAS CLAVE: Seguridad Humana, crisis, PCSD, Unión Europea, poder, actor

Contenido

1. Introducción	5
2. Seguridad humana: Marco conceptual	7
3. Marco conceptual de la gestión de crisis en la UE: La PESD	10
4. La Unión Europea ¿actor internacional?	12
4.1. Poder y condición de actor.....	14
4.2. Poder suave y seguridad humana: Concepto y encaje en la acción exterior de la Unión Europea.....	16
4.3. El problema del poder duro en Europa: voluntad política, gasto militar y capacidades de las fuerzas armadas.....	20
4.4. Consideraciones jurídicas.....	21
5. GESTIÓN DE CRISIS: ESTUDIOS DE CASO	22
5.1. Sahel	24
5.2. Cuerno de África.....	33
6. CONCLUSIONES	41
Bibliografía	45

1. INTRODUCCIÓN

A pesar del pesimismo generalizado sobre la naturaleza multiforme e imprevisible de las amenazas actuales, es necesario detenerse y volver la vista atrás para darse cuenta de que un cuarto de siglo después de la caída del muro de Berlín señalando el fin del bipolarismo que asfixió el panorama estratégico internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la transición a la llamada era global está siendo para Europa sustancialmente menos cruenta que otros tránsitos históricos (Sahagún, 2008). Quizás por ello, Europa, aún bajo el paraguas defensivo de su gran aliado, Estados Unidos no tuviera una conciencia autónoma de su defensa.

Este trabajo se enmarca de manera general en la idea de que la Unión Europea (UE), tras la situación derivada de la desmembración de Yugoslavia, toma conciencia de su «necesidad de» y a la vez «incapacidad para» gestionar una crisis a sus puertas, en el propio continente. Quizás aquello supuso el despertar europeísta en el ámbito de la gestión de crisis e impulsó el desarrollo de las políticas europeas de Seguridad y Defensa que llevaron a la institucionalización de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en el Tratado de Ámsterdam de 1997, enmarcada en una más amplia Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) definida en Maastricht (1992), heredera de la Cooperación Política Europea (CPE) de 1970.

Así para Arteaga, la PESC

...trató de integrar dos funciones interdependientes: la exterior y la de seguridad, separándolas de una tercera: la de defensa para no dividir a los Estados miembros partidarios de mantener esa función dentro de la OTAN. Cuando en 1997 se constató la necesidad de avanzar en la cooperación militar, se eligió el término difuso de “seguridad y defensa” para evitar el rechazo hacia una política de defensa de los países atlantistas y neutrales» (Arteaga, 2010, pág. 34)

El rechazo a la política de defensa europea —con el antecedente, en 1950, de la fallida Comunidad Europea de Defensa—, para algunos expertos está profundamente enraizado en la diversidad de culturas estratégicas nacionales en el seno de la Unión, no sólo en lo ideológico (Margaras, 2010), sino también en lo material —léase gasto en defensa— (Marrone & Ungaro, 2014, págs. 27-29) y fundamenta la sospecha del autor de este trabajo de que Europa, por una parte carente de vocación de defensa común y por otra, de repente consciente de la necesidad de «ser y existir» en el ámbito de la gestión de crisis, encontró su nicho en la aplicación del poder suave. Concepto este de poder suave que encaja en lo que para la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) es la «dimensión humana» de su más amplio

concepto de seguridad que integra asimismo una dimensión político – militar, otra económica y una cuarta ambiental. El término «dimensión humana» se describe como el conjunto de normas, actividades y —por supuesto— compromisos relacionados no sólo con los derechos humanos, sino también con la democracia y el Estado de Derecho, no limitándose por tanto a la mera ausencia de guerra (OSCE, 2011, pág. xvi).

Actuaciones en materia de ayuda al desarrollo, educación, creación de estructuras de gobierno, entrenamiento de fuerzas armadas y de seguridad, etc...le proporcionan cierta visibilidad y presencia, y una vía de escape no demasiado militarista a las críticas internas y externas sobre su inacción: me demandan que actúe en las crisis que me afectan y yo lo haré a mi manera, sin gastar demasiado en defensa, sin que me acusen de militarista ni de imperialista, utilizaré el poder suave y allá donde intervenga no buscaré la mera ausencia de guerra sino que iré más allá y pretenderé el bienestar de las personas, la protección de los débiles y de las minorías a través de la creación de estructuras de Estado viables y, lo que es más importante, legítimas. Me distancio así del concepto de «guerra global contra el terror»; yo no señalaré ningún «eje del Mal» y buscaré integrar. Todo ello con el objetivo teórico de propagar los valores fundamentales de la Unión Europea consagrados en su Tratado fundacional.

La virtud de esta aproximación humana es que, a priori, encaja con la aproximación multilateral a la gestión de crisis que propugna el europeísmo (Solana, 2003) y concilia con el deseo, la capacidad y la determinación de alguno de los estados miembros de la UE para el empleo de sus Fuerzas Armadas —poder duro— en el estadio inicial de un conflicto cuando sus intereses nacionales se ven amenazados, transfiriendo posteriormente la responsabilidad a la Unión¹. El descubrimiento reciente de las misiones militares de instrucción y adiestramiento² de fuerzas armadas en estados *cuasi* fallidos —taxativamente descartado el combate—, supone lograr la cuadratura del círculo en el sentido que, sin salir del poder suave, la presencia de botas y uniformes bajo bandera de la UE, otorgan a la Organización un aura de actor internacional fuerte. Discutiremos más adelante si presencia y poder son conceptos idénticos y si la UE, con

¹ Crisis en Mali 2013: Francia lanza la Operación Serval previa petición del gobierno maliense y moviliza a la UE para iniciar la misión de entrenamiento de las fuerzas armadas malienses y sean ellas las que combatan la amenaza yihadista en su territorio.

² «Instrucción y adiestramiento» es la expresión técnica utilizada por el Ejército de Tierra español equivalente al vocablo “*training*” inglés, que en lenguaje no militar habitualmente traducimos por «entrenamiento».

su presencia consigue esa pretendida condición de actor o *actorness* en la escena internacional. En esta línea, Sahagún (2008, pág. 3) plantea que la UE debe actuar «superando las dicotomías al uso: poder duro-poder blando (Nye) o poder-debilidad (Kagan)». Dicho de otro modo, «para alcanzar sus objetivos geopolíticos, la UE debería recurrir a diversas formas de poder» (Giddens, 2007).

Por último analizaremos la evolución de la gestión de crisis en la UE deteniéndonos en algunos estudios de caso concretos para enfrentarlos al modelo propuesto desde la literatura académica europeísta que encontramos por ejemplo en el documento «*Una doctrina de seguridad humana para Europa*» también conocido como «Informe de Barcelona», elaborado por el «Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad»³ y presentado el 15 de septiembre de 2004 en la ciudad condal, por el entonces Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana; O en el denominado «Informe de Madrid» titulado *A European way of Security* coordinado en 2007 por Mary Kaldor en el seno del *Human Security Study Group* del «Foro para la Gobernanza Mundial» por encargo de la presidencia finlandesa de turno de la UE. También, como no, analizaremos documentos oficiales de la propia UE como el editado por el Consejo y titulado *Mainstreaming Human Rights and Gender into European Security and Defence Policy*. Todo ello para encontrar respuestas a la pregunta de investigación de si la UE está verdaderamente utilizando la Seguridad Humana como marco y motivación de su acción exterior en general y de su gestión de crisis en particular.

2. SEGURIDAD HUMANA: MARCO CONCEPTUAL

Mientras que —como antes decíamos—, la dimensión humana siempre ha sido parte consustancial del más amplio concepto de seguridad, no fue hasta el final de la guerra fría cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incorporó el término «Seguridad Humana» en su Informe Anual sobre Desarrollo Humano de 1994. Sin embargo, tras el concepto yace un conjunto de hechos, ideas y propuestas planteados ya desde 1990 con motivo del cambio de naturaleza de los conflictos armados —las nuevas guerras (Kaldor, 2001, pág. 135)— que también transformó el modelo de paz, seguridad y desarrollo. En el nuevo modelo los Estados ya no son los

³ Miembros del Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad: Ulrich Albrecht, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddens, Nicole Gnesotto, Mary Kaldor (convocante), Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schméder, Pavel Seifter y Narcís Serra.

únicos actores de la seguridad, sino que la presencia activa de grandes corporaciones, sociedad civil, organismos internacionales y otros agentes no estatales, complican el panorama internacional y sus relaciones. De esta manera, gracias a —o por culpa de— la mundialización y de la aparición de un nuevo dominio ingobernable: el ciberespacio, los Estados —fuertemente endeudados—han ido perdido poder en áreas que antes monopolizaban. Una de estas áreas es la seguridad...

Así, las nuevas amenazas se encuentran en el cambio climático y los desastres naturales, las crisis alimentarias, las epidemias, el terrorismo, el crimen organizado, el cibercrimen, la dependencia energética, el tráfico de personas, etc. Todas ellas de naturaleza transnacional e interrelacionadas entre sí, formando una tupida red, donde el modelo westfaliano de seguridad se torna insuficiente.

El documento de Naciones Unidas de 1994 propone superar la visión tradicional de la seguridad centrada en el Estado —independencia, integridad territorial, intereses nacionales— para incluir las preocupaciones legítimas de la población, de los individuos como seres humanos sujetos de derecho. Sujetos asimismo de padecimientos como el hambre, la enfermedad la represión, la pobreza, el desempleo, el odio, el racismo, la marginación, etc.... Así pues el documento reúne las amenazas contra la Seguridad Humana en siete clases diferentes: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

Posteriormente, en 2003, la Comisión de la ONU sobre la Seguridad humana (CHS) copresidida por el ex Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados Sadako Ogata y por el prestigioso economista bengalí Amartya Sen, emitió un informe (Commission on Human Security, 2003) en el que decía que la comunidad internacional necesitaba urgentemente un nuevo concepto de seguridad ya que el Estado a menudo no cumple con sus obligaciones en esta materia ya que en ocasiones incluso se ha convertido en una fuente de amenazas a su propio pueblo por lo que el actual enfoque de la seguridad centrada en el Estado debe pivotar hacia la seguridad centrada en las personas o Seguridad humana. Seguridad humana que no se puede afrontar eficazmente si se trata de forma fragmentada por lo que requiere un enfoque integral y transversal que involucre derechos humanos, seguridad física, desarrollo, ayuda humanitaria, etc...

En este sentido, para García Sánchez (2013, pág. 3) esta aproximación «conduce a globalizar el concepto básico del pensamiento occidental, con la persona humana en el

centro del objetivo político, enfocado hacia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y por consiguiente fundamento de los pilares básicos de la estructura social que lo sustenta: justicia, libertad y seguridad». Sin embargo, Mario Laborie (2011, págs. 3-4) afirma que si bien algunos analistas critican el concepto por su falta de concreción, otros lo hacen por insuficiente y van más allá proponiendo —como ya lo hiciera la CHS— que «los individuos y las sociedades deben constituir el único centro del análisis, ya que los Estados (...) con frecuencia forman parte del problema de la inseguridad del sistema internacional»

En línea con esta última teoría que la Cumbre Mundial de la ONU celebrada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de ese mismo año retoma una doctrina diseñada años atrás por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal de Naciones Unidas apoyada en algunas conclusiones del informe de su homóloga la CHS. Estamos hablando de la «responsabilidad de proteger» que establece «La aceptación clara e inequívoca de todos los gobiernos de la responsabilidad colectiva internacional de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. La disposición a tomar medidas colectivas de manera oportuna y decisiva para tal fin, por conducto del Consejo de Seguridad, cuando los medios pacíficos demuestren ser inadecuados y las autoridades nacionales no lo estén haciendo manifiestamente». Así, cuando los Estados son parte del problema de inseguridad—como dice Laborie—, la comunidad internacional puede intervenir, previa resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU). Así se hizo con motivo de la crisis de Libia en 2011, tras lo cual, lejos de sentarse un precedente se consiguió que algunos miembros del CSNU que entonces se mostraron favorables a regañadientes, hoy vean esta doctrina no como un instrumento de Seguridad Humana sino como una herramienta del «intervencionismo neoliberal» para la injerencia externa en asuntos internos de un país como ya había avisado el Profesor Galtung (2004, pág. 7).

En la misma Cumbre de 2005, por otra parte, encontramos avances importantes en materia de género, salud y asistencia humanitaria, aspectos todos ellos que conforman esa dimensión humana de la seguridad.

3. MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DE CRISIS EN LA UE: LA PESD

WE DO CRISIS MANAGEMENT THE EUROPEAN WAY WITH AN INCREASINGLY COMPREHENSIVE APPROACH BRINGING TOGETHER THE 3DS:

DIPLOMACY

DEVELOPMENT AND

DEFENCE/SECURITY

(Walter Stevens⁴, «CSDP Handbook»).

Cuando en febrero de 1992, tras la firma del Tratado de Maastricht, se constituye la Unión Europea, esta carece de capacidad alguna de gestión de crisis por lo que las tareas de tal índole se atribuyen a otra organización, la Unión Europea Occidental (UEO) que, como consecuencia de la progresiva desmembración de Yugoslavia acababa de salir de su prolongada «hibernación». Así, en junio de 1992 en un Consejo de la UEO reunido en Petersberg (Alemania), definió una serie de misiones, que pasarían a conocerse como «misiones Petersberg» y que podrían ser encomendadas a las fuerzas armadas de sus países miembros cuando actuaran bajo bandera UEO. Estas misiones eran: ayuda humanitaria y rescate, mantenimiento de la paz y gestión de crisis, incluyendo imposición de la paz.

La concepción de la PESD data de 1998, año en que tiene lugar en St. Malo (Francia), una cumbre franco – británica en la que ambos países acuerdan impulsar el desarrollo de capacidades europeas, si bien ya entonces mantenían importantes divergencias en cuanto a la aplicación práctica de esa capacidad. Así, el Reino Unido, considera la OTAN el marco adecuado de ejecución, mientras que Francia cree que el desarrollo de la capacidad europea también debería dar lugar a operaciones europeas autónomas, fuera del marco de la OTAN (Biscop, 2015). Con la institucionalización de la PESD por el Tratado de Ámsterdam, y su posterior implementación en 1999, la UE se dota de su propia capacidad operacional tanto civil como militar y adopta las misiones Petersberg como dominio de actuación para la PESD y fachada de su voluntad de ser alguien en la escena internacional en el campo de la gestión de crisis. En esta línea, el Consejo Europeo celebrado en Helsinki en diciembre de 1999 estableció como objetivo de la PESD «crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de iniciar y

⁴ Walter Stevens fue Jefe del Departamento de Planeamiento y Gestión de Crisis del Servicio de Acción Exterior Europeo desde abril de 2011 hasta Junio de 2014.

llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la UE en respuesta a crisis internacionales» (Consejo Europeo de Helsinki. Conclusiones de la Presidencia, 1999); Y para ello determina un ambicioso objetivo de fuerza: Se propone nada menos que «los Estados miembros, a más tardar en 2003, deben estar en condiciones de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50.000 o 60.000 personas capaces de ejercer toda la gama de misiones de Petersberg».

En este contexto, se identificaron una serie de importantes carencias entre las fuerzas armadas de los estados miembros y se estableció un complejo procedimiento para cumplir el objetivo señalado. Además se creó la Agencia Europea de Defensa (EDA) como herramienta y foro de cooperación entre los Estados miembros para invertir en soluciones colectivas y cubrir las carencias «capacitarias» encontradas.

También en Helsinki se decide establecer un «mecanismo de gestión no militar de crisis para coordinar y hacer más eficaces los distintos medios y recursos civiles, paralelamente a los militares, de que disponen la Unión y los Estados miembros».

Así, sobre al terreno, a principios de 2003 la UE lanza una misión de policía en Bosnia y ese mismo año, más tarde, dan comienzo dos operaciones militares, por una parte la operación «CONCORDIA», gracias al recién celebrado acuerdo con la OTAN denominado «Berlín Plus» por el cual la UE podía hacer uso de las capacidades de planeamiento de la OTAN así como de sus medios; y por otra, la primera operación autónoma de la UE, «ARTEMIS» en la República Democrática del Congo (RDC). Exitoso comienzo pero muy alejado de los ambiciosos números establecidos por el objetivo de Helsinki; objetivo que por otra parte hace años que ni siquiera se menciona y que ha sido completamente eclipsado por un concepto surgido en 2004 con un nivel de ambición sustancialmente diferente, los *battle groups*. Iniciativa de Francia, Reino Unido y Alemania y concebidos en un principio como una fuerza de entrada inicial combinado-conjunta integrada por unos 1.500 efectivos, parece haberse olvidado ese carácter de «entrada inicial» para convertirse en el abanderado de la CSDP, pero sólo sobre el papel y en Bruselas ya que jamás se han desplegado pese a que ocasiones ha habido; la principal razón la falta de voluntad política y de compromiso por parte de los Estados miembro (Barcikowska, 2013)

Acumulada la experiencia progresiva de casi una década de gestión de crisis, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el dominio de actuación de la nueva PESD —

rebautizada como PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa)— se expande más allá de las viejas misiones Petersberg para incluir misiones de desarme y de asistencia militar. Igualmente, el Tratado de Lisboa incorpora, como novedad, dos cláusulas de tipo defensa colectiva que son, por una parte la cláusula de asistencia mutua contemplada en su Art 42.7, y la de solidaridad del Art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). La cláusula de asistencia mutua se basa en el principio de la legítima defensa colectiva de Naciones Unidas y subyace en ella el principio rector de la UE de la solidaridad entre Estados miembros. El contenido, sin embargo difiere ligeramente de párrafos similares en otros tratados (como el de Washington) ya que su aplicación se basa en la «agresión armada» sufrida en territorio de los Estados miembro, concepto más amplio que el de «ataque armado» (Rehrl, 2013). Aquí hay que destacar que si bien la agresión debe producirse en territorio de los Estados miembros, el TUE no limita geográficamente la respuesta. Del mismo modo, los medios para la asistencia no se limitan al ámbito militar sino que deben interpretarse en todo el espectro de la Política Exterior y de Seguridad Común (Rehrl, *op.cit.*), dicho de otro modo, debe realizarse una aproximación integral.

Además, Lisboa viene a incluir una tarea transversal, la lucha contra el terrorismo, que afrontada siempre de manera integral, incluye la ayuda a terceros países en su lucha contra esta lacra (TUE, Art. 43). Tarea que se contempla también en la mencionada cláusula de solidaridad del Art. 222 del TFUE.

De alguna manera es esta aproximación integral de diplomacia, desarrollo y seguridad a la que habría que añadir la gobernanza, ingredientes todos de esa pregonada «aproximación integral» los que harían de la UE ese actor internacional distinto que persigue lo que en este trabajo hemos denominado «Seguridad Humana».

Veremos a continuación qué tipo de actor internacional pretende ser la UE y cómo encaja el concepto de Seguridad Humana en su modelo de acción exterior.

4. LA UNIÓN EUROPEA ¿ACTOR INTERNACIONAL?

Cuestión profunda, la planteada, sobre la cual hay abundantísima teoría y tras la que subyace el conocido debate introducido por Alexander Wendt sobre la llamada cuestión «agente-estructura», de si son los agentes los que conforman la estructura o si es esta la que constriñe a aquellos (Wendt, 1987).

Nos encontramos así ante una UE estructura aglutinadora de agentes, los estados — sujetos/agentes de las relaciones internacionales desde Westfalia—, y a la vez como joven agente de otra estructura, la constituida por las relaciones internacionales, de la que sus estados miembros son a la vez agentes —desde antes que ella— junto a otras organizaciones internacionales y otros Estados. Estamos pues, ante una Unión en formación como actor en la escena internacional a la vez que su propia viabilidad se pone a menudo en cuestión (Sanahuja, 2013, págs. 55-56).

Para Esther Barbé (2014), la seña de identidad de la UE, lo que le hace única es su proceso de integración basado en la transferencia de soberanía desde los Estados. Desde unos orígenes de integración económica sectorial y fortalecimiento de la autoridad central, ya en los albores de la era global, los líderes europeos — imperceptiblemente inmersos en un proceso de tipo *spill-over*—, sienten la necesidad de avanzar juntos también en lo político. Tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, la creación en 1970 de la Cooperación Política Europea como foro de consultas para armonizar —en lo posible y sin grandes pretensiones— la política exterior de sus Estados miembro, puede considerarse como la tímida entrada de las Comunidades Europeas en el subsistema internacional en un escenario bipolarizado, con Estados Unidos como «agente federador externo» — como diría Charles De Gaulle— a la vez que controlando la presencia de Europa en el subsistema internacional. Papel este de Estados Unidos que, también según Barbé, distorsiona las relaciones intraeuropeas al producirse con frecuencia un cisma entre europeos europeístas y europeos atlantistas. En este sentido la guerra de Irak en 2003 no solo supuso una mera división de opiniones entre europeos sino que «hizo que adquiriesen conciencia del fracaso de su política exterior común, previsible desde hacía mucho tiempo...» (Fernández Liesa, 2014). Así, un debate más profundo se instaló sobre la misma conveniencia de la existencia de una política exterior europea; a favor los integracionistas y en contra los «intergubernamentalistas». Lógica intergubernamental contraria a la «bruselización» de la acción exterior y, por tanto, favorable a instituciones y líderes débiles, con el Reino Unido como buque insignia de esta postura. En esta clave hay que entender la decisión pre-Lisboa de Gordon Brown, a la sazón premier británico, de cambiar su apoyo a Tony Blair para la primera presidencia permanente del Consejo Europeo por el de Lady Ashton para el cargo de primera Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Kirkup &

Waterfield , 2009). En este caso la inexperiencia de Ashton se unió a la debilidad de Van Rompuy a quienes algunos señalaron más como un excelente Secretario General que como un Presidente ejecutivo; «Europa elige a don nadie» —decían otros (Europa Press, 2009)—. El trío Juncker – Tusk – Mogherini en sustitución de Barroso – Van Rompuy – Ashton, no parece sino más de lo mismo (Marrone & Ungaro, 2014).

Así la UE post-Lisboa como sistema de política exterior, pese a que sobre el papel aparece reforzada con amplios poderes para sus instituciones en línea con lo demandado por la visión integracionista (Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, 2010), la vía de los hechos traducida en la designación de sus líderes hace que su aplicación práctica se vea muy limitada, decantando de este modo el fiel de la balanza del lado «intergubernamentalista», adalid de la unanimidad como norma decisoria, para quienes la política exterior UE no es sino complemento de la de los estados miembros, verdaderos sujetos/agentes/actores protagonistas de las relaciones internacionales y donde la Alta Representante desempeñaría el papel de valedora de los intereses europeos ante los líderes nacionales. Una especie de Consejera de Política Exterior y de Seguridad (Lundin, 2014) (Keohane, Lehne, Speck, & Techau, 2014).

Entramos así de lleno en el debate sobre la condición de actor en la escena internacional o *actorness*. Condición esta que para algunos autores (Barbé, Caporaso, Jupille) citados por Barbé (2014), descansa sobre cuatro aspectos: autoridad, cohesión, autonomía y reconocimiento externo y todos ellos pasan por la identificación de la UE con el concepto de potencia. Potencia diferente de otras en este caso pero: ¿Qué potencia? ¿Traduce la UE su presencia global en poder? (Llaudes, La paradoja de la Unión Europea: presencia global no es poder, 2014)

4.1. Poder y condición de actor

Para numerosos expertos (Barbé, 2014; Dennison, Gowan, Kundnani, Leonard, & Whitney, 2013) el otrora atractivo de la UE basado en su autoridad normativa, sus flamantes instituciones comunitarias y su pregonado multilateralismo eficaz (Solana, 2003) ha dejado de interesar y de seducir a otros actores en la escena internacional, sean estos emergentes o tradicionales —estatales o no—, y ello no sólo ha ocurrido en el terreno de los hechos y de lo material, sino también en el más complejo mundo de las ideas, donde esa Europa que, en conjunción con el «hegemón» estadounidense, se autodefinió como *'A force for good'* (A secure Europe in a better World. European

Security Strategy, 2003), ya no sería un referente mundial ni un ejemplo a imitar. Así, Anthony Giddens (2007, págs. 255-290), ya nos planteaba ocho aspectos a los que la UE debería prestar atención si pretendía ocupar un lugar preminente en el contexto internacional. Entre ellos destaca el primero que citaba, donde según el autor británico, la UE todavía no habría reaccionado adecuadamente a los cambios acaecidos tras la caída del Muro de Berlín en 1989 ni se habría adaptado a las tensiones que provocaron el colapso del bloque soviético y con él, el fin de la bipolaridad.

En este escenario cabría preguntarse cómo encaja una UE en crisis con una sociedad internacional en cambio en la cual pretende ser actor destacado. Así, la autoconcepción de la UE como ente modélico, capaz de propagar sus valores en el sistema de relaciones internacionales, haciendo de ellos «norma», trajo el término «potencia normativa» (Manners, 2002), en referencia a una UE cuya fuerza ideológica, asentada en valores universales y difundida a través de la persuasión (no de la coerción), hacen de ella una potencia.

Esta pretendida superioridad moral, rápidamente adoptada por el lenguaje político, encontrará su contrapunto en la «Euro hipocresía» que Sir Anthony Giddens (2007) define como «la propagación de los “valores europeos” sin tener debidamente en cuenta su pasado turbio y sus actuales políticas poco consecuentes con tales valores».

Esther Barbé (2014), en su estudio del *actorness* o «condición de actor» que pretende para sí la UE, establece tres condiciones para alcanzarlo, a saber, capacidad (recursos y cohesión política), presencia (influencia exterior, que descansa sobre su reputación y las expectativas que genera) y oportunidad (contexto). Quizás encontremos aquí una dicotomía entre «presencia», que tal y como la define Barbé se asemeja más a «poder». En esta línea argumental, Salvador Llaudes (La paradoja de la Unión Europea: presencia global no es poder, 2014), apoyándose en el índice de Presencia Global del Real Instituto Elcano, sostiene que «la presencia global no es poder, aunque bien podría ser la base del poder; la plataforma o activo a transformar en influencia o poder, si es que el país tiene la capacidad y la voluntad de hacerlo».

En este sentido, prosigue Barbé buscando el comportamiento de la UE en cuanto que estructura internacional y para ello analiza el resultado de la interacción entre poder —ahora sí—, ideas e instituciones en diferentes situaciones y foros multilaterales para inducir si la UE se adapta a los cambios —maniobra, cede— o bien se atrinchera, esto es, pretende perpetuar los modelos.

4.2. Poder suave y seguridad humana: Concepto y encaje en la acción exterior de la Unión Europea

En el «Informe de Barcelona» de 2004 el Grupo de estudios encargado de su redacción, consideró que la UE debía definir un modelo de gestión de crisis europeo diferente, basado en los principios de la Seguridad humana y de la aproximación integral a los conflictos de modo que sus intervenciones fuesen más eficaces. En esa búsqueda de algo diferente, podríamos decir que el grupo de expertos encontró en el concepto de Seguridad humana un excelente marco de actuación para la acción exterior de la UE. Así, proponen la Seguridad humana como pilar básico de la acción exterior de la UE, e instrumento para propagar los valores y creencias en que se sustenta la propia Unión. Así mismo plantea un nuevo marco de planeamiento de la gestión de crisis de carácter esencialmente civil y todo un sistema para la formación en los principios de Seguridad humana y la evaluación de resultados, empleando estos principios como referencia. En este sentido sostienen que Europa necesita más fuerzas armadas, pero que estas deben estructurarse y emplearse de maneras nuevas. Apoyándose en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 se centra el informe en los retos que plantean los conflictos regionales, los llamados Estados fallidos, el terrorismo, las armas de destrucción masiva y el crimen organizado. Su aproximación humana comprende tres elementos.

En primer lugar, un conjunto de siete principios para las operaciones que se desarrollen en situaciones de inseguridad grave y aplicables tanto a los fines como a los medios. Estos principios son: primacía de los derechos humanos, autoridad política clara, multilateralismo, enfoque ascendente, enfoque regional, uso de instrumentos legales y empleo adecuado de la fuerza. Se hace especial hincapié en el enfoque ascendente o «desde las bases» (Benavente Meléndez de Arvas, 2010, pág. 4), referido a la comunicación, consulta, diálogo y asociación con la población local para mejorar la ejecución y la sostenibilidad de las operaciones.

Como segundo elemento, aparece la creación de una «Fuerza de Respuesta de Seguridad humana», compuesta de 15.000 hombres y mujeres, de los cuales al menos una tercera parte serían civiles (policías, observadores, especialistas en desarrollo y en cuestiones humanitarias, funcionarios, etc.).

Tercero y último, un nuevo marco legal que regiría tanto la decisión de intervenir como las operaciones sobre el terreno. Éste se basaría tanto en el derecho interno de los estados de acogida como en el de los estados emisores, así como en el derecho penal internacional, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el derecho internacional humanitario. Se proponía que la Fuerza de Respuesta de Seguridad humana estuviese bajo la dirección del futuro ministro de Asuntos Exteriores de Europa, nombrado según lo que preveía la Constitución europea en elaboración—nada hacía presagiar su derrota en las urnas—. Asimismo se proponían medidas para superar el déficit democrático de la PCSD y para mejorar la rendición de cuentas ante la población local.

Tres años más tarde, el denominado «Informe de Madrid» titulado *A European Way of Security* coordinado por Mary Kaldor en el seno del *Human Security Study Group* del «Foro para la Gobernanza Mundial», elaborado por encargo de la presidencia finlandesa de turno de la UE, instaría a los Estados miembros de la UE a apoyar un nuevo marco para la PESD con epicentro en la Seguridad humana apoyada ahora en seis principios —los cinco primeros coinciden con los del Informe de Barcelona, mientras que elimina el uso de instrumentos legales y empleo adecuado de la fuerza e incluye la dirección estratégica clara—. Propone que estos principios se apliquen en la mejora de la calidad y en la superación del déficit democrático de las misiones PESD y recomienda que todas ellas, incluyendo las militares, estén bajo mando civil con el fin de mejorar la planificación post conflicto y la reconstrucción.

Por último, el Informe de Madrid insta a la Unión Europea para definir una vía europea de Seguridad como una agenda alternativa para tratar temas de seguridad global, a raíz del fracaso relativo de las políticas en Irak y Afganistán. Una declaración pública comprometiéndose la Unión Europea a seguir los principios de Seguridad humana es el punto de partida de esta agenda, a la que seguiría un nuevo marco estratégico para la gestión de crisis que asuma el objetivo de restaurar las relaciones políticas en el escenario y no crear fuerzas de ocupación de largo plazo, ni administraciones internacionales que sustituyan la autóctona.

Para algunos críticos (Benavente Meléndez de Arvas, 2010, pág. 2) el trabajo del *Human Security Study Group* «adolece de una visión excesivamente centrada en un carácter institucional» y alejada de las preocupaciones de los ciudadanos europeos en

materia de seguridad hasta el punto de afirmar que los «visualizan un escenario que resulta lejano e irreal para la ciudadanía» por enunciar amenazas no percibidas por esta. De Barcelona a Madrid transcurren tan solo tres años —un fugaz instante en la escala de tiempos de la burocracia europea— pero les separa una larga distancia en términos de experiencia adquirida en misiones y en evolución institucional. El desarrollo de capacidades civiles es un hecho fundamental en este sentido y la experiencia de los *Civilian Response Teams* (CRT), dirigidos desde la *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), constituyen la prueba fehaciente. Igualmente importante por innovadora resulta la creación del Mando de Operaciones Civiles. Por otra parte la coordinación de capacidades civiles y militares desde el inicio de la crisis supone un gran paso al frente en el papel de la UE como actor global «distinto»; todo ello respaldado por un novedoso modelo de financiación de las misiones PCSD, el llamado mecanismo «Athena».

Por otra parte, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, —aun sin mencionar el término «Seguridad humana» en todo el texto— establecía que:

El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos. (pág. 10)

Así, un lustro después en el documento titulado «Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad- Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», nos encontramos a una UE que no solo se ha sometido al ejercicio de pensar en clave Seguridad humana —en Barcelona y en Madrid— sino que ha encontrado en ella su «hecho diferencial» en materia de gestión de crisis, a la vez que ha adquirido una notable experiencia en este campo. Así las cosas, el documento de 2008 afirmará que:

Recurriendo a un conjunto de instrumentos único, la UE está contribuyendo ya a un mundo más seguro. Hemos obrado en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad. La UE sigue siendo el mayor donante a los países necesitados. Para conseguir una estabilización duradera, es necesario un compromiso a largo plazo. (pág. 2)

Al tiempo el informe recoge la postura de los europeos más partidarios del poder duro al incluir una mención a la responsabilidad de proteger que tres años más tarde, en Libia, alcanzaría su apogeo de la mano de Francia «tenemos una responsabilidad común de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad».

Así mismo, continúa el informe de aplicación:

Debemos continuar integrando las consideraciones de derechos humanos en todas las actividades en este ámbito, incluidas las misiones de la PESD, a través de un planteamiento basado en las personas que sea coherente con el principio de seguridad humana. La UE ha reconocido el papel de la mujer en el afianzamiento de la paz. En tal sentido, resulta esencial la aplicación efectiva de la RCSNU 1325 sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, y de la Resolución 1612 sobre los Niños y los Conflictos Armados. (pág. 10)

Paralelamente a esta recomendación y en su apoyo, la terna presidencial que en 2008 formaron Alemania, Portugal y Eslovenia impulsó la recopilación de toda la abundante literatura europea relativa a la seguridad humana. El fruto de este esfuerzo es el manual titulado *Mainstreaming Human Rights and Gender into European Security and Defence Policy*, articulado alrededor a las siguientes áreas referidas siempre a entornos de crisis: derechos humanos, género, infancia, justicia transicional, derecho internacional humanitario, comportamiento de los europeos, protección de civiles y sociedad civil. Su objetivo: trasladar los valores fundamentales de la UE⁵ a las misiones PCSD en sociedades que viven diferentes sensibilidades.

García Sánchez (Los aspectos humanos en la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea, 2013) nos hace un completísimo análisis del manual y de la normativa que recoge. Su lectura detallada inclina a pensar que el respeto de la normativa recogida garantizaría la coherencia en el planeamiento y ejecución de las operaciones PCSD con los principios de la seguridad humana recogidos en los informes de Barcelona y Madrid; luego veremos si efectivamente es así.

Otra herramienta incuestionable del poder blando, dentro de la política comunitaria y por tanto fuera de la CSDP, es —quizás debiéramos decir «era»— el llamado principio de condicionalidad política recogida en el Acuerdo de Cotonou de colaboración entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico por el cual la UE puede establecer medidas de sanción si el beneficiario no cumple sus compromisos en materia de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho. Pero igualmente incuestionable resulta la devaluación de este instrumento como acicate para las reformas políticas en una época en que donantes no tradicionales no tienen reparos en proporcionarla sin exigir reforma política alguna, menos aún a cambio de progresos en Derechos Humanos (Dennison, Gowan, Kundnani, Leonard, & Whitney, 2013).

⁵ “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.” (Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art.2)

4.3. El problema del poder duro en Europa: voluntad política, gasto militar y capacidades de las fuerzas armadas.

Un tema muy vinculado a los debates sobre el gasto militar es el problema de la «incertidumbre estratégica» (Fiott, *Arms and affluence*, 2014) según la cual, la dificultad para definir las amenazas a las que se enfrenta Europa constituye un problema para la clase política a la hora de explicar a los contribuyentes el porqué de la inversión en material militar. Pero sería precisamente esta misma incertidumbre la que obligaría a mantener un esfuerzo presupuestario en Defensa, incluso en crisis, ya que las capacidades que se pierden serían muy difíciles de recuperar. Así, para Fiott los años de prosperidad económica y seguridad en Europa que siguieron a la caída del Muro de Berlín, han disminuido el «apetito» por el poder militar olvidando que precisamente el poder militar fue una razón fundamental de la prosperidad europea. De este modo, armas y riqueza estarían íntimamente unidas.

Pero no estamos solo ante un problema económico, quizás lo económico sea el pretexto idóneo para enmascarar la falta de voluntad política. Así en el punto 3 más arriba hablábamos del objetivo de fuerza de Helsinki, que junto con el compromiso de capacidades subsiguiente, ambos están muy lejos aún de materializarse, ante todo por falta de voluntad. Del mismo modo veíamos que, sin alcanzar la entidad de lo pactado en Helsinki, los más modestos *battle groups*, encuentran muchos problemas de toda índole, principalmente políticos para ser empleados.

Por último, constataremos que ciertamente «La PCSD es un invento franco británico que data de 1998, algo que al Reino Unido parece necesario recordarle más a menudo que a Francia» (Biscop, 2015). Ambos dos cuentan con el catálogo de capacidades militares más importante de Europa —que incluye el arma nuclear—, y lo que es más importante, la voluntad y determinación de utilizarlo. Con el Reino Unido enfrascado en un prolongado y extenuante debate sobre su europeidad, su compromiso militar con la UE está muy debilitado, por lo que tan solo resta Francia como verdadero actor capaz de provocar la movilización de la maquinaria de la PCSD hasta el extremo de lanzar una operación militar con un componente «duro» allí donde sus intereses nacionales lo demanden.

4.4. Consideraciones jurídicas

Once años después de que Europa comenzase a pensar las crisis en clave humana la cuestión de la legitimidad legal de cualquier intervención sigue muy abierta y ligada a la capacidad de influencia de la UE en la escena internacional. Aun no siendo objeto de este trabajo entrar en profundidad en los retos legales a los que se enfrenta la PCSD, ilustraremos brevemente la problemática recurriendo a la última crisis, la de las migraciones a través del Mediterráneo.

Lejos de un eventual acuerdo en el CSNU para una resolución de que permita a la UE actuar contra los medios y las infraestructuras utilizados por las redes de tráfico de personas, por el momento el Consejo de la UE ha adoptado el Concepto de Gestión de Crisis⁶ que guiará el planeamiento de detalle para el futuro despliegue de una misión naval por fases el objetivo de dismantelar el modelo de negocio de los traficantes de acuerdo con la legalidad internacional⁷ y con la vista puesta en que —mediante un improbable mandato del CSNU o el consentimiento del gobierno libio— la misión pueda evolucionar desde la obtención de información, a la utilización de todo el espectro de medios militares. La iniciativa busca acabar con una amenaza para la seguridad y bienestar europeos y con un negocio —el tráfico de personas— con implicaciones en los otros teatros en los que está presente la UE y lo hace en un momento en que la «opinión publicada» se muestra conmovida por las muertes de inmigrantes en el Mediterráneo, utilizando para ello una retórica no exenta de cierto «buenismo» que expone solo razones humanitarias y tiende a ocultar la desafío planteado por las migraciones masivas manejadas por unas redes de trata de personas que financian el terrorismo yihadista (Díez Alcalde, 2015).

⁶ Consejo de la UE, Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional. Bruselas, 18 de mayo de 2015

⁷ «La operación de la PCSD de la Unión se llevará a cabo de conformidad con el Derecho internacional, en particular con las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982, los Protocolos del año 2000 contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes) y para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) de 1974, el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (SAR) de 1979, el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) de 1976, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el principio de no devolución, y la normativa internacional en materia de derechos humanos». (Decisión (PESC) 2015/778)

Así, ante la negativa del «gobierno» libio a autorizar ningún ataque en sus aguas y el aparente agotamiento de la estrategia Mogherini para arrancar un mandato del CSNU que autorice algo parecido, queda constatado que la cuestión de la legalidad de la acción exterior de la PCSD permanece abierta, con el trasfondo de la «tensión clásica» entre el compromiso de las organizaciones por promover y defender los derechos humanos y la obligación de respetar la soberanía de los Estados. Tensión que describe Jarillo cuando, refiriéndose a las intervenciones militares amparadas en razones humanitarias, afirma que «la doctrina especializada en este ámbito ha señalado una serie de requisitos previos (como la violación particularmente grave de los derechos humanos) y condiciones de ejercicio⁸» (Jarillo Aldeanueva, 2012), extremos que podrían encontrarse en la operación pretendida por la UE, pero que, como ya se menciona en la página 9, con el precedente de la intervención en Libia de 2011, pueda hoy verse la intervención —paradójicamente, también en aguas de Libia—no como acción humanitaria sino como una herramienta del «intervencionismo neoliberal» para la injerencia externa en asuntos para los que Libia es soberana y sobre los cuales ha rechazado cualquier injerencia.

5. GESTIÓN DE CRISIS: ESTUDIOS DE CASO

Desde que en 2003, cuatro años después del nacimiento formal de la PESD en Ámsterdam, la UE lanzara sus primeras misiones de gestión de crisis, se ha recorrido un largo camino. En este tiempo la UE ha atesorado una gran experiencia y ha emprendido una ingente tarea de producción normativa acompañada de un fenomenal crecimiento en el plano institucional. El que otrora fuese campo de actuación exclusivo de la PESD, tras la demolición en Lisboa de los tradicionales pilares, está llamada a convertirse en una actividad *cuasi* integrada. Así, aunque en gestión de crisis UE coexistan las actuaciones comunitarias —ayuda al desarrollo entre otras— con las intergubernamentales, el liderazgo unificado bajo la doble capacidad de la Alta Representante como vicepresidenta de la Comisión, con un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como herramienta de trabajo y la aplicación del omnipresente «enfoque integral» debería llevar a esta *cuasi* integración.

⁸ Imparcialidad y la limitación en el espacio y en el tiempo

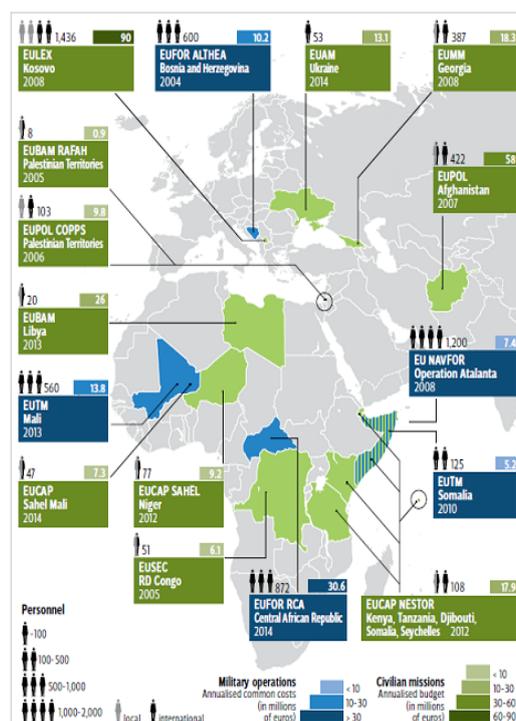


Figura 1. Misiones civiles y operaciones militares de la UE en 2014 (EUISS, 2015)

Hablando del enfoque integral, si hubiera que definirlo en una sola frase en el contexto de este trabajo, podría decirse que consiste en la aplicación de los principios de la seguridad humana a la gestión de crisis de primera generación.

Si bien la UE ha estado aplicando este concepto desde antes, no fue hasta 2013 que lo formalizó documentalmente⁹ «negro sobre blanco» como forma de normalizar su puesta en práctica cada vez que la UE se involucra en gestión de crisis. En este sentido, el hecho de disponer de un amplio catálogo de capacidades civiles y militares, comunitarias e intergubernamentales, permiten a la UE afrontar cada crisis de forma única y «a medida», lo cual constituye una de las mayores fortalezas de la UE en gestión de crisis y lo convierte en un actor distinto. Indudablemente donde mayor necesidad puede haber de un enfoque integral o de una dimensión humana de la seguridad es allí donde el subdesarrollo y la pobreza amenazan de manera más destacada el desarrollo del ser humano. Y esto ocurre principalmente en el continente africano. En este contexto, las relaciones de la UE con los países africanos encuentran su marco de referencia en primer lugar en la Convención de Lomé (1975) extensivo a determinados países del Caribe y Pacífico; convención renovada en 2000 por el

⁹ 11/12/2013, Comunicación conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión Europea para Política Exterior y de Seguridad al Parlamento Europeo y al Consejo: *The EU's comprehensive approach to external conflict and crisis*, JOINT(2013) 30 final.

Acuerdo de Cotonou antes mencionado. El segundo documento que marca la política europea para África es la Estrategia Conjunta África-UE suscrita en 2007 por 80 Jefes de Estado.

Así las cosas el enfoque integral se está implementando de manera destacada —y así lo asume la UE en sus documentos¹⁰— en dos escenarios diferentes, ambos en el continente africano y para los cuales la UE cuenta además con un marco estratégico específico: El «Cuerno de África» (*Horn of Africa*, HoA en el argot de Bruselas) y el Sahel. Tanto es así que en Sede de la UE hablar de enfoque integral en la práctica es sinónimo de hablar de Sahel y Cuerno de África. Por ello este trabajo dejará aparte antiguos conflictos que sirvieron a la UE para atesorar experiencia en gestión de crisis (*learning by doing*), para centrar el estudio en estas dos áreas en las que la UE pretende aplicar el enfoque integral basado en una estrategia formal y evaluaremos su coherencia con los principios rectores de la seguridad humana.

5.1. Sahel

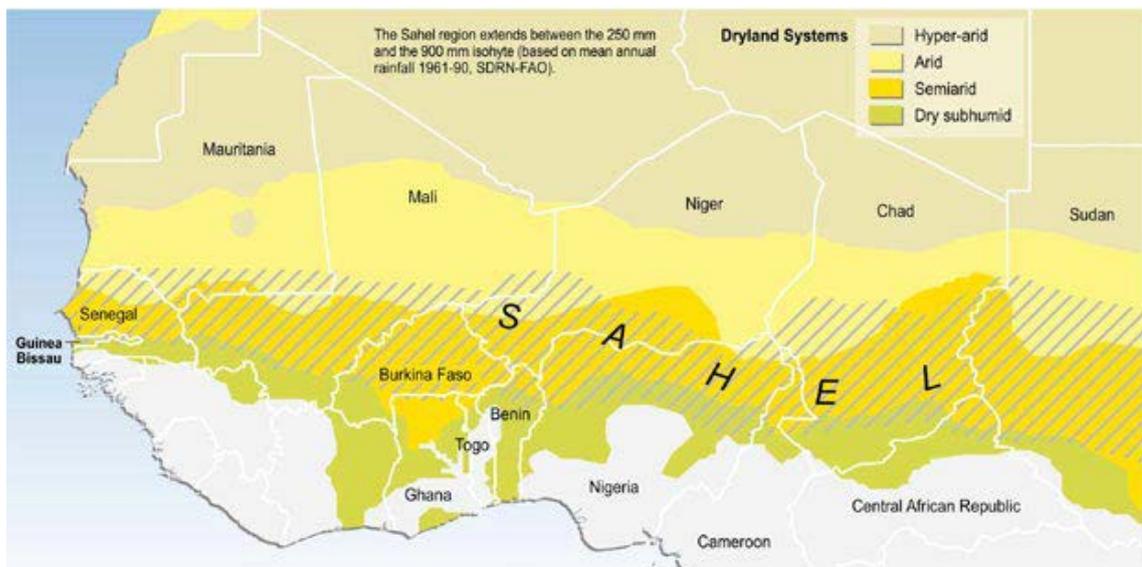


Figura 2. El Sahel (Fuente: PNUD)

Subdesarrollo, desertización, enfrentamientos étnicos y permeabilidad de fronteras, lacras comunes a toda la región del Sahel y que conforman el sustrato de la amenaza percibida desde Europa. Amenaza que aglutina un entramado de terrorismo yihadista; tráfico ilícitos transfronterizos favorecidos por el desmoronamiento del Estado libio

¹⁰ 23/07/2014, *Main aspects and basic choices of the CFSP (Part II, point E, paragraph 25 of the Interinstitutional Agreement of 2 December 2013) – 2013 – Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*

(principalmente armas hacia dentro, y drogas y personas hacia Europa); la contestación Tuareg; Y por último, un alarmante deterioro de la seguridad humana en su sentido más amplio, caracterizado por una grave crisis alimentaria y agravada por el desplazamiento masivo de personas como consecuencia de la crisis política maliense. Crisis política que ha llevado a Mali a convertirse en el principal foco de inestabilidad en la región y a constituirse en el mayor exponente de las amenazas referidas. Allí, tras la rebelión Tuareg de 2012, se produjo una suerte de «afganización» de la situación, fruto del control ejercido por los salafistas de *Ansar Dine* junto con los terroristas de AQMI y MUJAO, que aprovecharon la ocasión creada tras el golpe de estado del Capitán Sanogo y asumieron las funciones estatales relativas a las necesidades básicas de los ciudadanos, incluyendo la administración de justicia, con la Sharía como norma única. *Boko Haram* desde Nigeria, y radicales procedentes de Paquistán vinieron a unirse al pandemónium. Así, la mencionada permeabilidad de las fronteras entre países del Sahel implica la regionalización de los problemas de Mali y su repercusión en toda el África Occidental a través de otros factores, como el desplazamiento masivo de miles de refugiados que huyen hacia Níger, Burkina Faso y Mauritania. Todo ello en un contexto de grave crisis alimentaria y deterioro de la seguridad que afecta a los modos de vida locales y a la actividad de las ONG, cuyo personal, junto al de las empresas europeas, principalmente francesas, es objeto de secuestros y atentados tanto por dinero —cobro de rescates—, como por razones de índole religioso —la expulsión del infiel— (Ruiz de Gordo, 2014).

Para enfrentarse a ello —al igual que en Afganistán—, es preciso aplicar el principio de apropiación: En primer lugar, se requería y se logró una toma de conciencia por parte de las autoridades malienses de que debían responsabilizarse de la toma de decisiones y de su ejecución. Por el contrario, sigue siendo necesaria una mayor implicación de las autoridades de Argelia, Mauritania y Níger, países aquejados de los mismos problemas en su periferia y en el caso de Níger, además pieza clave en el tráfico de personas. Igualmente la situación demandaba mayor participación de las organizaciones regionales —fundamentalmente la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS) y la Unión Africana (UA)— y, lógicamente, era primordial el refrendo por parte de Naciones Unidas; refrendo que llegó el 26 de junio de 2012, cuando se presentó la Estrategia Integral de Naciones Unidas para el Sahel, basada en cuatro pilares (gobernanza, seguridad, resiliencia y aspectos humanitarios) y

asentada en cuatro niveles de coordinación (Naciones Unidas, regional, nacional y local), seguida del nombramiento de un Enviado Especial de Naciones Unidas para la región.

Llegados a este punto es importante señalar que antes que la estrategia de Naciones Unidas, apareció la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel. Documento que pasa por ser la primera estrategia regional europea en elaborarse. Aprobada por el Consejo de Asuntos Exteriores el 21 de marzo de 2011, es el resultado de un trabajo de años llevado a cabo por el SEAE. Pero ya antes, durante la presidencia francesa de 2008, el foco de atención recayó en la región del Sahel cuando varios Estados miembros y determinadas autoridades de Bruselas alertaron del deterioro de la situación en la zona.

Las cuatro amenazas surgidas en el Sahel planteaban un desafío concreto a la seguridad de Europa, sus intereses y sus ciudadanos, que llevaron a algunos Estados miembros a plantear un mayor compromiso europeo. Así, el Consejo de Asuntos Exteriores celebrado el 25 de octubre de 2010 acordó la necesidad de establecer una Estrategia para el Sahel. Estrategia que tan solo algunos meses más tarde, el 21 de marzo de 2011, aprobaría invitando a la Alta Representante a proceder a la fase de ejecución.

La estrategia se articula en torno a cuatro líneas de acción estratégicas:

- i. desarrollo, gobernanza y resolución de conflictos internos;
- ii. política y acción diplomática;
- iii. seguridad y Estado de Derecho
- iv. lucha contra el extremismo violento y la radicalización.

La estrategia identifica Mauritania, Malí y Níger como los países centrales del Sahel y argumenta que la falta de capacidad gubernamental y la pobreza sistémica generan una espiral en la que se refuerzan mutuamente y aunque identifica con precisión muchos de los desafíos que afectan a la región, y a pesar de su anticipación a los problemas que luego surgirían, no previó las consecuencias del conflicto de Libia en 2011 o la crisis de Mali de 2012 y su posterior fragmentación (Bello, 2012, pág. 9).

5.1.1. Gestión europea de la crisis en el Sahel: ¿un grano de arena en el desierto?

En este contexto en que la UE —por iniciativa principalmente francesa— puso su atención en Mali es cuando el presidente Traoré, desbordado por la ofensiva yihadista pide auxilio a Francia, que lanza en enero de 2013 la exitosa operación militar *Serval* y detiene la ofensiva; si bien, como era de esperar, el país continúa siendo incapaz de hacer frente a los importantes desafíos políticos, de seguridad y de desarrollo que se encuentran en la raíz de los conflictos.

Es aquí donde entra en juego sobre el terreno la UE, que desde el mismo mes de enero moviliza su sistema de gestión de crisis mediante la activación de su Plataforma de Crisis en el seno de la cual se prepararon las opciones de respuesta pretendiendo abarcar seguridad, estabilización y desarrollo. Para ello, desde el antiguo pilar comunitario se articuló un Instrumento de Estabilidad que se inició con paquete de estabilización a corto plazo dotado de 20 millones de euros con el propósito de:

- i. apoyar a la restauración de la seguridad y la protección de la población a través de la provisión de equipos críticos (vehículos, comunicaciones, etc.) que permitiesen el redespiegue de las fuerzas de seguridad, especialmente en el norte y zonas urbanas así como la protección de infraestructuras críticas;
- ii. colaborar con las autoridades en el restablecimiento de la gobernabilidad, sobre todo en el norte, con especial atención en la prestación de servicios sociales básicos, así como la capacitación del personal encargado;
- iii. promocionar iniciativas de diálogo y reconciliación a nivel local para reducir la radicalización y el extremismo violento;
- iv. contribuir en el inicio del proceso electoral a través del apoyo a una campaña de sensibilización democrática y de actualización del censo electoral; y
- v. asesorar e instruir a las autoridades y a otros actores que intervienen en la estabilización de Mali.

Si inicialmente se destinaron 20 millones de euros, y hasta 2014 había proyectos en marcha por valor de 200 millones, en 2015 la Comisión Europea dedicará 156 millones de euros a paliar la crisis alimentaria en toda la región del Sahel, de los cuales 32 irán a parar a Mali y 20 a financiación de organizaciones humanitarias comprometidas con el hambre en la región (Comisión Europea, 2015). Por sí sola esta cifra podría resultar

modesta para un actor global que se dice «distinto», si la comparamos con los 276 millones de dólares invertidos en 2014 en la lucha contra el hambre en el Sahel por el actor global tradicional por excelencia, los Estados Unidos (USAID, 2014). Significativa es también la contribución de Japón, otro actor global comprometido con la Seguridad humana y acostumbrado a poner dinero sobre la mesa. Así el País del Sol Naciente comprometió con el Sahel mil millones de dólares para el quinquenio 2014-19 a gastar en programas sociales y de desarrollo. El Banco Mundial, por su parte, comprometió con el desarrollo en la región mil quinientos millones de dólares para el bienio 2014-15 (Banco Mundial, 2014). En total, de los casi dos mil millones de dólares solicitados por Naciones Unidas para el 2014, se consiguió tan sólo un 63 por ciento. En cualquier caso, y desde su articulación en fechas recientes, está previsto que las donaciones de la comunidad internacional se canalicen a través del llamado Programa de Inversiones Prioritarias (PIP) que abarca todas las necesidades regionales en materia de desarrollo de capacidades de gobierno, autosuficiencia económica, seguridad e infraestructuras. Un programa valorado en casi quince mil millones de dólares y cuyo control a alto nivel corresponde a los ministros y expertos técnicos del llamado G5-Sahel (Chad, Mali, Níger, Burkina Faso y Mauritania) junto a los principales donantes: Naciones Unidas, Unión Europea, Banco Africano de Desarrollo, la Agencia Francesa de Desarrollo y el Banco Mundial (Banco Mundial, 2014).

Por parte de la PCSD y casi simultáneamente a la operación *Serval*, se lanza la «*European Union Training Mission (EUTM) Mali*», misión militar de instrucción y adiestramiento que ya mencionábamos en la introducción a este trabajo y cuyo propósito es mejorar el nivel de formación del ejército maliense de forma que pueda ser capaz de, bajo autoridad civil, encargarse de la restauración de la integridad territorial del país, permitiendo así el repliegue progresivo de las fuerzas de combate francesas encuadradas en la actual operación *Barkhane*¹¹, que en la actualidad integra los dos esfuerzos aislados que se iniciaron en la zona Sahel-Sáhara, entre ellos la operación *Serval*. El mandato de la EUTM-Mali se extiende en la actualidad hasta el 18 de mayo de 2016 y cuenta en sus filas con medio millar de militares de 27 países distribuidos en

¹¹ La operación militar francesa *Barkhane* cuenta con 3.000 militares, 20 helicópteros, 400 vehículos blindados y de transporte, seis aviones de combate, tres drones y una decena de aviones de transporte; todo ello desplegado en dos bases permanentes, una de ellas en Gao (Mali), desde donde se conducen las misiones conjuntamente con las fuerzas malienses (Ministerio de Defensa de la República Francesa, 2014).

entre el Cuartel General de Bamako, y Koulikoro, donde se ubica en el campo de entrenamiento.

Junto a esta misión militar, la PCSD despliega dos misiones civiles, una en Níger y otra en el propio Mali, más una tercera en Libia. La denominada *European Union Capacity Building* (EUCAP) – Níger iniciada en agosto de 2012 con el objetivo de apoyar mediante el asesoramiento y la formación, a las autoridades de Níger en el fortalecimiento de sus capacidades de seguridad. Más de 50 expertos internacionales, la mayoría de los cuales son parte de las fuerzas de seguridad europeas y departamentos de justicia, están desplegados permanentemente en Niamey. En julio de 2014, el Consejo de la UE decidió actualizar sus objetivos con base en las lecciones aprendidas y prorrogar el mandato de la misión por otros dos años. Durante el mandato en curso, EUCAP aumentará su ayuda a la región norteña de Agadez, ya que se enfrenta a una mayor amenaza de seguridad por su proximidad a Libia. EUCAP Sahel Níger también aumentará su cooperación con las misiones de la PCSD cercanas, a saber EUBAM Libia¹² y la recién creada EUCAP Sahel de Malí.

Esta última misión, lanzada en verano de 2014, está integrada por 110 efectivos —80 europeos y 30 malienses—, cuenta con un presupuesto anual de once millones de euros y tiene por objetivo proporcionar asesoramiento y formación a las tres fuerzas policiales malienses (Gendarmería, Guardia Nacional y Policía) y coordinar esfuerzos con otros actores internacionales, principalmente la MINUSMA¹³.

En resumidas cuentas nos encontramos por tanto ante una región entera en crisis en la que se vive una emergencia humanitaria de primer orden y en la que a la sequía y el hambre se unen los problemas ocasionados por la fragilidad de unos Estados en los que el imperio de la ley y la protección a los ciudadanos se circunscriben a determinados núcleos urbanos. En este escenario proliferan el tráfico de armas, personas y drogas al amparo de redes terroristas que utilizan la radicalización islamista como forma de reclutar militantes. Mientras que estas mafias se nutren de armas procedentes sobre

¹² *European Union Border Assistance Mission* (EUBAM)- Libia no lleva a cabo ninguna función ejecutiva, tan solo asesoramiento técnico y transferencia de conocimientos y buenas prácticas. Su presupuesto anual ronda los 26 millones de euros (European Union External Action, 2015).

¹³ La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) fue establecida por el Consejo de Seguridad en su S/RES/2100, de 25 de abril 2013, para apoyar los procesos políticos en ese país y llevar a cabo una serie de tareas relacionadas con la seguridad. Cuenta con 9.142 militares, 1.178 policías, 523 personal civiles internacionales, 542 civiles locales y 125 voluntarios de las Naciones Unidas. Su presupuesto ronda los 600 millones de euros (USD 621M) (Naciones Unidas, 2015).

todo de Libia, exportan drogas y personas con destino Europa (Affa'a-Mindzie, 2013). Así vemos cómo el riesgo para Europa viene por una parte por el tráfico ilícito en sí y por otra por la amenaza que supone la extensión de esas redes terroristas en suelo europeo, así como su posible impacto en la seguridad del suministro energético procedente de África. A la UE le interesa por tanto que en el Sahel haya unos Estados fuertes y autosuficientes. Aspiración que hoy por hoy resulta utópica pero que requiere el esfuerzo en materia de ayuda al desarrollo y de seguridad y requiere hacerlo como a la UE le gusta, de un modo distinto, humano, aplicando un enfoque integral.

5.1.2. Cumplimiento de los principios rectores de la seguridad humana

Extraídos los datos relevantes de la gestión de la crisis en el Sahel por la UE y comparada con la realizada por otros actores nacionales —europeos o no— e internacionales estamos en condiciones de enfrentar este análisis al escrutinio de los principios la Seguridad humana definidos en Madrid¹⁴ para discernir si en qué grado se ajusta a ellos. Recordemos esos parámetros: primacía de los Derechos Humanos, legitimidad política, mandato claro y sin ambigüedades, enfoque desde las bases, multilateralismo eficaz y aproximación regional.

Primacía de los Derechos Humanos: El mandato de las misiones de la PCSD pone el énfasis en la formación de las fuerzas armadas y de seguridad malienses en valores éticos y en derechos humanos y excluye cualquier participación en misiones de combate, lo cual les hace menos susceptibles de eventualmente poder llegar a atentar contra derechos humanos, más allá de la dureza requerida por la instrucción militar. Las misiones de combate y con ellas los potenciales conflictos con derechos humanos quedan reservadas a las fuerzas francesas adscritas a la operación *Barkhane* y es aquí donde la cadena de mando nacional deberá extremar la vigilancia para impedir casos como los registrados en otras zonas de operaciones¹⁵, vigilancia de la que no queda exenta la cadena de mando internacional de la UE sobre su personal desplegado en la región.

Legitimidad Política: Si bien la operación *Serval* lanzada por Francia en 2012 lo fue a petición del legítimo gobierno maliense ante su propia incapacidad para detener el avance de la rebelión surgida en el Norte, su legalidad ha sido puesta a menudo en

¹⁴ (The Human Security Study Group, 2007)

¹⁵ Catorce soldados franceses sospechosos de abusos sexuales a niños en Centroáfrica (Le Monde, 2015).

cuestión en la propia Francia (Roucaute, 2013), no tanto por el «presidencialismo» de la decisión sin consulta al Parlamento —algo previsto por la Constitución—, sino por su falta de sintonía con la Resolución 2085(2012)¹⁶ del CSNU. En este sentido el presidente francés siempre se agarró al Art. 51 de la Carta de Naciones Unidas en el que se recoge el derecho de «legítima defensa colectiva». En cualquier caso su indudable éxito que permitió dar continuidad a los programas de ayuda al desarrollo contribuyó a calmar las posiciones críticas. Ninguna duda de legitimidad presenta sin embargo, su sucesora *Barkhane*, con un claro mandato de contribución en la lucha anti terrorista con las fuerzas indígenas ; ni tampoco EUTM-Mali ya que responde no solo a la invitación de las autoridades de Malí, sino también a la Resolución 2071 del CSNU, que insta a los socios regionales e internacionales, incluida la UE, a prestar asistencia a fin de mejorar la capacidad de las Fuerzas Armadas de Malí para permitir al poder legítimo hacerse cargo de su propia seguridad y garantizar su integridad territorial. Idéntica legitimación encontramos para las misiones EUCAP en Mali y Níger.

Claridad del Mandato: El mandato de las fuerzas desplegadas bajo bandera UE es claro en cuanto a sus misiones —asesoramiento y adiestramiento—; a sus límites —excluye las operaciones de combate—; y a su duración —aunque sometida a continuas prórrogas—. *Serval* por su parte contaba igualmente con un mandato muy preciso y a corto plazo: detener el avance terrorista hacia Bamako, mientras que el de *Barkhane* es más a largo plazo y consiste en cooperar con las fuerzas indígenas en su lucha contra el terrorismo.

Enfoque desde las bases: Difícil de conseguir en un país con una sociedad civil débil o inexistente, las bases las constituyen elementos foráneos como ONG que trabajan en la zona y que contribuyen a la elaboración del PIP del que antes hablábamos pero cuyo peso recae en consultores que trabajan para Naciones Unidas. En cuanto a la PCSD y su trabajo en la formación de las fuerzas armadas y de seguridad el impulso es principalmente europeo y falta aún despertar entre los malienses esa necesaria conciencia de apropiación de los problemas de su país. Particularmente importante resulta este aspecto en el caso de las autoridades locales para las que pudiera ser aconsejable el trabajar en reforzar su capacidad de liderazgo. Esto se hace también extensivo a las operaciones militares de combate donde la misión de las fuerzas francesas debería ser tan solo de apoyo a las indígenas. Nos encontramos por tanto con

¹⁶ Resolución que autorizaba el despliegue de una fuerza africana.

voluntad europea para pasar del enfoque actual desde arriba a otro desde las bases, voluntad que no se traduce hoy por hoy en progresos importantes.

Multilateralismo eficaz: El multilateralismo es evidente en el Sahel, Naciones Unidas, UE —instituciones y Estados—, Estados Unidos, Banco Mundial y un largo etcétera de actores internacionales que junto a los representantes de los países de la zona (G5 Sahel) muestran un esfuerzo coordinador creciente tanto en materia de desarrollo —a través de la elaboración del PIP y su dotación económica— como de seguridad entre Francia, UE y MINUSMA para la formación y empleo de las fuerzas de seguridad.

Aproximación regional: Este es quizás el verdadero talón de Aquiles de la actuación de la UE en la región. Acusada de estar excesivamente focalizada en Mali (Bello, 2012), los partidarios de esta concentración de esfuerzos lo denominan estrategia de «geometría variable» y así la defienden en sede de la UE (Herrera, 2015). Ciertamente es que el esfuerzo comunitario en ayuda al desarrollo se reparte en toda la región, como cierto es también que el esfuerzo de la PCSD se concentra sobre todo en Mali. Para esto último se argumenta la mayor amenaza que sufre este país procedente del Norte, pero lo que trasluce es la utilización francesa de la PCSD como posibilitadora de su estrategia de salida del país, concretamente en la formación de unas fuerzas de seguridad que sean capaces de garantizar por sí solas la integridad territorial y el Estado de Derecho en Mali. En este sentido resulta encomiable la coherencia de la aproximación regional dada al problema por parte del Ministerio de Defensa de Francia al agrupar esfuerzos dispersos bajo una sola operación y un mando único (Marchal, 2014).

Vemos por tanto y como conclusión que desde el punto de vista de la Seguridad humana, la gestión que la UE hace esta de crisis adolece de falta de apropiación indígena —lo que obliga a plantear la respuesta desde arriba— y de lo que se ha llamado aproximación de geometría variable en sustitución de un verdadero enfoque regional. Para solucionar estas discrepancias se hace necesario continuar con la concienciación de las autoridades y los pueblos de la región de que son ellos los verdaderos responsables de alcanzar una Seguridad humana duradera y sostenible y quizás intensificar la formación de las fuerzas armadas y de seguridad haciendo extensivo el programa de adiestramiento a los demás países de la región que estén dispuestos a enviar a sus reclutas a Koulikoro.

5.2. Cuerno de África

Como resultado de varias temporadas consecutivas de escasas lluvias los países del Cuerno de África se enfrentan a la peor sequía en 60 años, provocando la mayor crisis alimentaria de los últimos 20 años y la primera hambruna del mundo en este siglo. La magnitud del sufrimiento humano es alarmante. Millones de personas de esta región se enfrentan con una grave escasez de alimentos. Los más afectados son los niños, con tasas de mortalidad desproporcionadamente impactantes. El efecto de la sequía se ve agravado por los elevados precios de los alimentos y la limitada capacidad de las poblaciones vulnerables de afrontar esta situación. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011)



Figura 3. Cuerno de África (Fuente: FAO)

El Cuerno de África es una zona de gran diversidad pero los problemas de la región están inextricablemente entrelazados de modo que lo que sucede en un país puede tener un profundo impacto en los demás, y los problemas de uno a menudo sólo pueden resolverse con la participación de todos. Existe por lo tanto una lógica en tratar con la región como un todo afectado por tres conflictos de larga duración, como son la fragmentación e ingobernabilidad de Somalia, la independencia de Sudán del Sur y las disputas no resueltas entre Etiopía y Eritrea.

Pero si en el Sahel encontráramos en Mali el nudo gordiano de la crisis, en el Cuerno de África es Somalia su principal exponente y donde se concentran los mayores esfuerzos de la respuesta a la crisis por parte de la comunidad internacional, por su impacto en las vecinas Etiopía y Kenia y el flujo de refugiados hacia Yibuti.

Somalia constituye un entorno extremadamente complejo tanto desde el punto de vista político como de seguridad y de desarrollo. Su pasado reciente está marcado a sangre y fuego por la pobreza, el hambre y la violencia. El país ha estado sumido en un estado de conflicto armado permanente desde 1988 y sin un verdadero gobierno central desde 1991. Nacida en 1960 tras la fusión de un antiguo protectorado británico y una colonia italiana, su dependencia de la extinta Unión Soviética provocó que en 1991 su presidente fuera derrocado por clanes opuestos que no lograron ponerse de acuerdo en el reparto de poder, sumiendo al país en la anarquía y la violencia tribal, que junto con la sequía, provocaron la hambruna de la que ya hemos hablado. En ese mismo año, 1991, la región noroccidental de *Somaliland* declaró unilateralmente su independencia de Somalia.

En este contexto el CSNU decidió establecer dos operaciones consecutivas en Somalia, UNOSOM I y II, respectivamente en 1992 y 1993, ambas apoyadas por una fuerza de protección estadounidense desplegada sobre el terreno. El fracaso fue épico ya que Naciones Unidas se retiraría de Somalia en marzo de 1995, después de que las fuerzas de paz fuesen atacadas repetidamente por milicias islamistas, matando a 18 soldados estadounidenses y cientos de somalíes.

Tras el fracaso de las intervenciones de mantenimiento de la paz, se iniciaron varias conferencias de reconciliación nacionales con patrocinio externo, encaminadas a la reconstrucción del Estado. El más significativo, llevó a la constitución de un Gobierno Federal de Transición en 2004 que vivió su mayor desafío cuando en junio de 2006, los islamistas se hicieron con el control de Mogadiscio, extendiéndolo a continuación sobre la mayor parte del centro y sur de Somalia. No obstante lo anterior, el Gobierno de transición, con el auspicio de la IGAD¹⁷, ayudó a proporcionar un marco para el crecimiento y desarrollo de las instituciones liderando el camino para la construcción del Estado. Así en 2012, cuatro años después de la firma del Acuerdo de Paz de Yibuti al que siguieron las elecciones presidenciales de 2009, se aprobó una Constitución provisional y se constituyó un nuevo Gobierno Federal señalando el final del mandato provisional del Gobierno Federal de Transición.

En este nuevo escenario, el llamado *Somali Compact*, firmado el 16 de septiembre de 2013 en Bruselas, se considera la hoja de ruta a tres años vista para la construcción del

¹⁷ IGAD: Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo de África Oriental, integrada actualmente por Yibuti, Etiopía, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Uganda

Estado y la consolidación de la paz en Somalia. Con este fin, el *Somali Compact* establece las siguientes áreas de actuación: establecimiento de procesos políticos inclusivos, seguridad, justicia, y el establecimiento de las bases económicas para la generación de ingresos y la consiguiente prestación de servicios.

A pesar de estos logros, los desafíos planteados por la situación humanitaria de Somalia y los altos niveles de inseguridad afectan al desarrollo en todo el país. Mientras que la emergencia humanitaria de Somalia se ha estabilizado lentamente desde la devastadora hambruna que mató a 260.000 personas, la situación sigue siendo extremadamente frágil con más de un millón de desplazados en condiciones a menudo deplorables.

Los datos de miseria y pobreza son en general abrumadores y alarmantes pero concentrémonos en uno de ellos: Con más del 70 por ciento de la población bajo la edad de treinta años, la tasa de juvenil es del 67 por ciento, una de las más altas del mundo. Como consecuencia, la pobreza extrema y la falta de oportunidades de empleo dejan a muchos jóvenes con pocas perspectivas de futuro lo que les hace susceptibles de caer en las redes de tráfico ilícitos o en la radicalización de la mano de Al-Shabab o anteriormente en la piratería ejercida desde sus costas.

A pesar de la situación de emergencia humanitaria que se vivía en la zona, no fue sino la piratería¹⁸ que amenazó directamente intereses económicos europeos, lo que motivó en 2008 la activación de la maquinaria de la PCSD y el despliegue progresivo de tres misiones en la región: la *European Union Naval Force (EUNAVFOR) Atalanta* en 2008, EUTM Somalia en 2010 y EUCAP NESTOR en 2012. Así, haciendo gala de ese enfoque integral plasmado en la adopción en 2011 de un Marco Estratégico para la región y en el nombramiento de un Representante Especial, la UE se ha convertido el mayor donante de Somalia, ya que ha invertido más de mil millones de euros en el período 2008-2013 en las áreas de seguridad, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Del mismo modo es el principal contribuyente financiero a la *African Union Mission in Somalia (AMISOM)*¹⁹ (European Union External Action, 2014).

¹⁸ La amenaza a la flota pesquera fue lo que motivó el impulso recibido desde España y Francia.

¹⁹ Misión multidimensional de la Unión Africana en Somalia autorizada por el CSNU, que cuenta con amplios poderes en apoyo del gobierno federal de Somalia, con especial atención a la lucha contra la organización terrorista yihadista Al-Shabab.

Establecida el 10 de noviembre de 2008 al amparo de las resoluciones del CSNU sobre la lucha contra la piratería en Somalia (Resoluciones 1814, 1816, 1838, 1846 y 1851) la operación EUNAVFOR *Atalanta*, primera operación naval de la UE, tiene por misión contribuir a la protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos que transportan ayuda alimentaria a las personas desplazadas en Somalia, así como de los buques vulnerables que navegan por el Golfo de Adén y frente a las costas de Somalia, y la disuasión, prevención y represión de actos de piratería y robo a mano armada frente a dichas costas. Labor a para la que también despliegan en la zona otras operaciones como *Ocean Shield* de la OTAN, las flotas estadounidense, rusa y china, dejando patente la importancia de preservar la seguridad de las rutas marítimas en la zona por las que circula la mayor parte del comercio mundial de petróleo. La retórica «humanitarista» del mandato europeo destaca en primer término la protección de los envíos del Programa Mundial de Alimentos pero lo cierto —y así ha quedado patente en la última revisión del mandato (Morenés, 2014)— es que la prioridad de la misión es la lucha contra la piratería. Sea como fuere un hecho incontestable es que el último secuestro de un buque tuvo lugar en 2012, algo a lo que también ha contribuido de forma decisiva la presencia de escoltas privados fuertemente armados a bordo de los buques en tránsito por la zona. Según datos del Ministerio de Defensa de España «Desde que la EUNAVFOR y otras agrupaciones operan en la región se han contabilizado 261 neutralizaciones de grupos piratas, de las que la mitad se atribuyen a ATALANTA» (Morenés, 2014) pero según la misma fuente, la amenaza «no puede decirse que haya desaparecido, ya que el llamado “modelo de negocio pirata” sigue teniendo grupos activos, con varios intentos de ataque registrados en lo que va de año (2014)».



Figura 4. Área afectada por la piratería (Barrada, 2011)

Por ello, consciente la comunidad internacional y, por ende, la UE de la necesidad de hacer de Somalia un Estado viable, fuerte y con capacidad de luchar por sí mismo contra la inseguridad en su territorio y en sus aguas, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE, en su reunión del 25 de enero de 2010, en aplicación del Acuerdo de Yibuti de 2008, acordó crear una misión militar para contribuir al adiestramiento de las fuerzas de seguridad de Somalia en coordinación con la Unión Africana — específicamente con AMISOM—, las Naciones Unidas y los Estados Unidos. Por la inseguridad sobre el terreno, inicialmente la misión se cumplía desde Uganda, pero con la mejora de la seguridad en Somalia, desde finales de 2013, se trasladaron al Aeropuerto de Mogadiscio donde actualmente se encuentra su Cuartel General, mientras que el campo de entrenamiento se desarrolla desde 2014 en la localidad de Jazeera. El mandato de la EUTM aparte de la instrucción militar incluye formación en liderazgo, asesoramiento estratégico al Ministro de Defensa y a su Estado Mayor y apoyo a la reforma del sector seguridad en coordinación con Naciones Unidas.

Desde sus inicios, la EUTM, que adolece de una notable falta de medios²⁰, ha formado a más cuatro mil militares somalíes facilitando en buena medida la lucha contra el grupo terrorista Al-Shabaab y la recuperación del control de numerosas poblaciones que estaban bajo su control, tarea —la lucha contra Al-Shabaab— en la que participan activamente drones estadounidenses.

Por último, en julio de 2012 el Consejo de la UE, consciente de la vigencia del «modelo de negocio pirata» al que aludía Morenés, decidió establecer una Misión para el desarrollo de capacidades regionales marítimas en la región del Cuerno de África. Con el nombre de EUCAP NESTOR, se trata de una misión civil de la PCSD no ejecutiva, para el fortalecimiento de las capacidades marítimas en la región del Cuerno de África que incluye a expertos militares. Al no ser ejecutiva limita su actuación a actividades de evaluación, asesoramiento y adiestramiento del personal de las instituciones. Aunque su área de actuación comprende toda la región marítima del Cuerno de África desde Somalia a las Islas Seychelles, su cuartel General se encuentra en Yibuti. Vencidas las reticencias iniciales de Kenia y Tanzania, EUCAP NESTOR

²⁰ «El jefe de la misión, general Mingiardi, recaló en numerosas ocasiones que la máxima prioridad sigue siendo el refuerzo del elemento de apoyo de seguridad (*Security Support Element*) y una nueva dotación de vehículos que permitan llevar a cabo, al mismo tiempo, misiones en el campo de entrenamiento de Jazeera, así como el asesoramiento y mentorización (sic.) en Villa Somalia con el Gobierno somalí.» (Ministerio de Defensa de España, 2015)

está presente en Yibuti, Seychelles y Somalia, donde se focalizó su despliegue inicialmente. Actualmente en sede UE se considera su compleja —por el conflicto que vive el país— extensión a Yemen (Morenés, 2014).

Los principales objetivos de la misión son el fortalecimiento del Estado de Derecho en los países en los que opera y de las capacidades Marítimas de Yibuti y Seychelles, sobre todo mediante el adiestramiento de sus Guarda Costas. En el caso de Somalia, aún con escasa presencia debido a la volatilidad de la situación, EUCAP pretende el desarrollo de una fuerza de Policía Costera y de su sistema judicial, todo ello con el objetivo último de conseguir que los países de la región ejerzan el pleno control y dominio de sus aguas territoriales y, con ello, estén en disposición de combatir con efectividad el negocio de la piratería.

Dentro del antiguo pilar comunitario, la Comisión, que comenzó a proporcionar ayuda a Somalia ya en 1994, en los últimos cinco años ha contribuido con unos 300 millones de euros a mitigar los efectos de la hambruna, la falta de agua, de alojamiento y de atención médica, concentrándose preferentemente en el centro y sur del país; ayuda que dada la precariedad y debilidad del Estado no se ve afectada por el principio de condicionalidad ni limitada por consideraciones políticas de modo que incluso alcanza a determinados puntos de extrema precariedad en *Somaliland* y *Puntland*. Si extendemos nuestro prisma al conjunto de la región, nos encontramos con que la Comisión en esos mismos cinco años ha dedicado alrededor de mil millones de euros de los cuales 270 se invirtieron en el marco de una iniciativa multinacional integral denominada SHARE (*Supporting Horn of Africa REsilience*) encaminada a romper el círculo vicioso de las crisis que azotan a la región y se retroalimentan entre ellas (Comisión Europea, 2015). Pero si la UE en su conjunto —instituciones de la Unión más Estados miembro— es el mayor donante, los Estados Unidos presumen de ser el mayor donante bilateral con 1.800 millones de dólares en el trienio 2011-13 (USAID, 2013).

En conclusión, al igual que en el Sahel, nos encontramos aquí ante otra región entera en crisis en la que también se vive una emergencia humanitaria de primer orden y en la que a la sequía y el hambre se unen los problemas ocasionados por la fragilidad de unos Estados en los que el imperio de la ley y la protección a los ciudadanos se circunscriben a determinados núcleos urbanos. En este escenario, próximo a una de las principales rutas marítimas comerciales del mundo, proliferan no sólo los tráfico ilícitos al

amparo de redes terroristas sino también la piratería como forma de vida. Aquí la amenaza para Europa es ante todo económica, no sólo por la pesca sino también por su posible impacto en la seguridad del suministro energético procedente del Golfo Pérsico. De idéntica manera que en el Sahel, a la UE le interesa por tanto que en el Cuerno de África haya unos Estados fuertes y autosuficientes, capaces de garantizar la seguridad de sus aguas. Quizás aquí el modelo humano de gestión de crisis encuentre más discrepancias. Pasamos a analizarlo.

5.2.1. Cumplimiento de los principios rectores de la seguridad humana

Primacía de los Derechos Humanos: Por su similitud con el caso del Sahel no analizaremos aquí ni la EUTM ni la EUCAP, siendo de aplicación idénticas consideraciones. Sin embargo si merece especial consideración la Operación *Atalanta* en la que centraremos nuestro análisis. El principal problema al que se enfrentó *Atalanta* en sus orígenes fue la dificultad para enjuiciar y castigar a los piratas detenidos (Barrada, 2011). El planteamiento del problema por sí solo refleja la voluntad de la UE de cumplir la misión sin menoscabo de los Derechos Humanos de los presuntos piratas frente a otras aproximaciones más «duras» que habrían optado seguramente por soluciones más expeditivas. Su actuación resulta impecable desde el punto de vista de los Derechos Humanos en casos concretos donde bien se envió al detenido al territorio del Estado miembro afectado²¹, bien se entregó a las autoridades de un país del Cuerno de África para su procesamiento.

Legitimidad Política: La actuación en aguas somalíes e internacionales por parte de *Atalanta* iniciada en un momento de práctica inexistencia del Estado Somalí como interlocutor válido, cuenta con el aval de las resoluciones del CSNU sobre la lucha contra la piratería en Somalia (Resoluciones 1814, 1816, 1838, 1846 y 1851). El despliegue de EUTM y EUCAP es consecuencia de un proceso de tipo *spill-over* para ofrecer una respuesta integral al problema de la piratería y ha contado siempre con el beneplácito de los países anfitriones.

²¹ Al amparo del art. 105 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 «Apresamiento de un buque o aeronave pirata.

Todo Estado puede apresarse, en la alta mar o en cualquier lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, un buque o aeronave pirata o un buque o aeronave capturado como consecuencia de actos de piratería que esté en poder de piratas, y detener a las personas e incautarse de los bienes que se encuentren a bordo. Los tribunales del Estado que haya efectuado el apresamiento podrán decidir las penas que deban imponerse y las medidas que deban tomarse respecto de los buques, las aeronaves o los bienes, sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe»

Claridad del Mandato: Al igual que en Mali, el mandato de la EUTM Somalia es claro en cuanto a sus misiones —asesoramiento y adiestramiento—; a sus límites —excluye las operaciones de combate—; También lo es el de EUCAP NESTOR: evaluación, asesoramiento y adiestramiento. Más amplio y problemático resultó el de *Atalanta*, no tanto por lo que había que hacer sino por el cómo hacerlo. En este sentido la ya expresada dificultad inicial para enjuiciar y castigar a los piratas detenidos, fue allanada por la acción diplomática en los países de la región para que se hicieran cargo del problema.

Enfoque desde las bases: En el arranque de la crisis nos encontramos con un enfoque claro desde arriba, así es que la UE —Francia y España sobre todo— se lanza *Atalanta* para proteger sus intereses económicos y comerciales. Posteriormente y por *spill-over* se involucra a las autoridades locales a través de la formación de su ejército (EUTM) y la creación de capacidades marítimas (EUCAP) si bien aún falta mucho de «apropiación» local de los problemas y de sus soluciones.

Multilateralismo eficaz: La colaboración entre UE, Unión Africana (MINUSMA), Estados Unidos y Naciones Unidas principalmente plasmada en la formulación del *Somali Compact*, marco de referencia del futuro progreso de Somalia como Estado viable.

Aproximación regional: Con Somalia como epicentro de la crisis y la inseguridad de las aguas de toda la región como amenaza para la economía europea, la aproximación europea se centró inicialmente en garantizar con sus propios medios la seguridad de los buques y posteriormente y como complemento de la estrategia de salida, la creación de capacidades autóctonas para que sean los países de la región quienes se encarguen de dicha seguridad. En este sentido la creación de capacidades en tierra está limitada a Somalia y la de capacidades marítimas es aún muy débil en cuanto a su implantación en general.

En breve conclusión, la gestión que la UE hace esta de crisis adolece de un enfoque desde arriba —quizás por la debilidad de los Estados y la falta de apropiación de problemas y soluciones— y de una aproximación regional débil.

6. CONCLUSIONES

El PNUD en su *Informe Anual sobre Desarrollo Humano*, (1994) define siete componentes de la Seguridad Humana: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y por último, seguridad política. Si observamos con detenimiento la Historia en los últimos siglos desde la Revolución Francesa de 1789, pasando por las guerras coloniales de independencia, continuando por la Revolución de Octubre de 1917 y llegando hasta la caída del Muro de Berlín de 1989, todas ellas han supuesto un cambio en el Orden Mundial y detrás de todas ellas nos encontramos un importantísimo déficit de Seguridad Humana en su origen. Dicho de otro modo, el ser humano individual percibe una amenaza simultánea en varias de las siete componentes mencionadas, percepción de amenaza compartida por sus convecinos a la que siguen el descontento popular, la rebeldía y en última instancia termina en un cambio sustancial del Orden Mundial.

Transcurrida más de una década desde las primeras operaciones de la UE en respuesta a crisis en Macedonia y Congo y con la sabiduría adquirida en un complejo proceso de *learning by doing*; casi coincidiendo con el estreno del renovado tratado de Lisboa facilitador—al menos institucionalmente y sobre el papel— de la respuesta integral a las crisis por parte de la UE, nos encontramos ante una Unión en busca de su papel estelar en un Orden Mundial en evolución. Una Unión otrora modelo a imitar por convicción e interés y que hoy encuentra cada vez más problemas para exportar su modelo de potencia normativa, sea por falta de credibilidad o por la aparición de potencias nacionales emergentes que han actualizado la preponderancia de lo westfaliano y compiten por ese *actorness* en la escena internacional. Una Unión que quizás por ideas, quizás por su incapacidad para aplicar herramientas del poder duro, busca defender sus intereses de manera poco transparente mediante la persuasión, aparentemente desterrando la coerción y lo hace, lógicamente, mediante herramientas de poder blando desde una suerte de enfoque integral a las crisis. Enfoque integral que no es otra cosa que la resultante de aplicar con mayor o menor éxito los principios de la Seguridad Humana a la gestión tradicional de crisis, centrando la gestión de las crisis en garantizar seguridad física y necesidades básicas del individuo y al mismo tiempo capacitando a los Estados en crisis para que sean ellos quienes lo hagan y desarrollen por sí mismos el resto de componentes de la Seguridad Humana. Así ante lo que

Brzezinski (2008) llamó «el despertar político global» donde «por primera vez en la Historia, casi toda la humanidad es políticamente activa, políticamente consciente y políticamente interactiva», la Seguridad Humana se presenta de forma cada vez más evidente como la vía a seguir en la articulación de un nuevo Orden Mundial. Un nuevo Orden en el que se sitúa al ser humano y su circunstancia en el centro, con ese déficit de Seguridad Humana en el origen y persistencia de los conflictos.

En este escenario, la UE —incluyendo Instituciones y Estados miembro—, con su amplísimo catálogo de capacidades idóneas para actuar de forma integral con el Hombre en el centro del diseño estratégico de la intervención, constituye una organización regional especialmente dotada para defender sus intereses económicos y de seguridad en un entorno cambiante, digitalizado e «híper conectado» donde la persona tiene cada vez mayor capacidad de influencia. Pero Europa no puede renunciar ni a su diversidad de culturas estratégicas ni a su pasado, y en él se encuentran contradicciones que pesan en la proyección exterior de la UE como actor distinto que basa su acción exterior en un conjunto de valores fundamentales. Así, hablábamos al principio de la «Euro Hipocresía» (Giddens, 2007) según la cual a acción exterior europea no siempre fue ni es coherente con estos valores —como diría Groucho Marx «estos son mis valores, si no le gustan tengo otros»—, en clara alusión a la ocultación de los verdaderos intereses de la acción exterior de la Unión y también, como no, por una parte a su pasado colonial africano y por otra, a su política expansiva hacia el Este, bruscamente detenida a las puertas de Kiev por la feroz reacción rusa ante la firma del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE. Y es que lo que antes se conseguía a través de la expansión colonial hoy se busca en la ampliación de los mercados. En este sentido quizás en Europa —cegados por nuestro atractivo normativo— hayamos olvidado muy pronto que toda política expansiva que en el mundo ha sido, siempre ha estado acompañada de un esfuerzo militar análogo, y en esta parte de la Unión, la PCSD prácticamente no existe.

Muy ligado al pasado colonial europeo, se trata más arriba del papel de Francia en el nacimiento y desarrollo posterior de la PESD, rebautizada como PCSD. Así las cosas, los intereses económicos franceses en África son importantísimos como lo es también la presencia de millones de sus ciudadanos en el continente y su presencia militar en él. Hasta tal punto que no se entiende una operación militar en África sin contar Francia ni se espera que Francia se desentienda de los problemas de África. Pero Francia ha

aprendido de Estados Unidos y también de su (añorado) pasado imperial, que las coaliciones son importantes ya que diluyen y externalizan las responsabilidades políticas y morales, sin mermar los posibles beneficios, y que su concurso asegura una estrategia de salida coherente. Sólo así se explica la concentración de operaciones militares PCSD en el África francófona y su ausencia en otras zonas. Por otra parte el aproximarse a las crisis de un modo integral colocando la seguridad y las necesidades básicas de los individuos —Seguridad Humana— en el centro del diseño estratégico de toda intervención persigue la apropiación de problemas y búsqueda de soluciones por las autoridades locales, permitiendo así la finalización de la intervención y la consolidación de lo obtenido.

Con todo lo hasta aquí expuesto, se podría llegar de manera esquemática, a tres conclusiones fundamentales, alguna de las cuales podría resultar obvia si no fuera por esa ocultación de los verdaderos motivos de la acción exterior de la UE que antes se mencionó:

1. El fin último de la PCSD es proteger los intereses económicos y de seguridad de la UE.
2. Francia es el verdadero motor de las operaciones PCSD, siempre que estas estén en la línea de sus intereses nacionales.
3. La Seguridad Humana para la UE no es un fin en sí misma, sólo un medio para proteger sus intereses, pero sí que pretende ser el marco procedimental de las misiones PCSD, por cuanto que garantiza la estabilidad a largo plazo y la coherencia de la acción exterior con los valores fundamentales de la Unión.

Por último, un corolario en forma de propuesta de futuro: Las operaciones en Sahel y Cuerno de África constituyen un buen punto de partida en la utilización de diversas formas de poder según recomendaba Giddens (2007), superando las dicotomías al uso entre poder duro y blando, pese a que algunos autores consideraban que la visión europea de su propia seguridad no ampararía tales comportamientos (Lucarelli & Menotti, 2006). Junto a esta superación, el perfeccionamiento de la forma en que —todavía de forma muy incompleta— la UE, a través de la PCSD utiliza la Seguridad Humana y el enfoque integral (incluyendo la utilización de la fuerza militar) como medio para la obtención de sus fines legítimos —económicos y de seguridad— y la

transparencia en su política declarativa en cuanto a que la Unión actúa movida por estos motivos —sin alentar esperanzas estériles basadas en falsos «buenismos»—, constituye una oportunidad perfecta para que los valores en los que se asienta la Unión se propaguen a los escenarios de crisis en los que interviene y la UE vuelva a convertirse en ese actor internacional creíble, predecible y fiable que pretende ser, con la gestión de crisis en el marco de la PCSD como respaldo de sus intereses.

Bibliografía

- Affa'a-Mindzie, M. (27 de junio de 2013). *Strengthening the Rule of Law and Human Rights in the Sahel*. Recuperado el 9 de mayo de 2015, de Stability: International Journal of Security & Development: <http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.br/>
- Arteaga, F. (2010). La Política Europea de Seguridad y Defensa. En E. Mora Benavente (coord.), M. Urrea Corres, F. Arteaga, J. Marsal Muntala, L. Sánchez Peláez, J. E. de Ayala Marín, y otros, *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa* (págs. 31-67). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Banco Mundial. (14 de julio de 2014). *Sahel G5 Meeting Brings Together Governments and Donors to Accelerate Regional Development*. Recuperado el 7 de mayo de 2015, de <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/07/14/sahel-g5-meeting-brings-together-governments-and-donors-to-accelerate-regional-development>
- Banco Mundial. (23 de octubre de 2014). *World Bank Group Sahel and Great Lakes Initiatives*. Recuperado el 7 de mayo de 2015, de <http://www.worldbank.org/en/region/afr/brief/world-bank-group-sahel-and-great-lakes-initiatives>
- Barbé Izuel, E. (2014). La Unión Europea en las relaciones internacionales: Debates para el análisis. En E. Barbé (coord.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales* (págs. 17-31). Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. (diciembre de 2014). Introducción: cambio en el sistema internacional ,adversidad para la UE. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(108), 7-21.
- Barcikowska, A. (noviembre de 2013). *EU Battlegroups – Ready to go?* Recuperado el 10 de abril de 2015, de European Union Institute for Security Studies: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_40_EU_Battlegroups.pdf
- Barrada, A. (marzo de 2011). *El Talón de Aquiles de ATALANTA. El enjuiciamiento y encarcelamiento de los piratas*. Recuperado el 13 de mayo de 2015, de Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM01-2011Atalanta.pdf
- Bello, O. (2012). *La Implementación de la estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas*. FRIDE.
- Benavente Meléndez de Arvas, F. (2010). *La Unión Europea; su vocación de actor global. Necesidad de transformación militar*. IEEE.
- Biscop, S. (31 de marzo de 2015). *CSDP: what is it good for?* Recuperado el 1 de abril de 2015, de European Geostrategy: <http://www.europeangeostrategy.org/2015/03/csdp-what-is-it-good-for/>
- Brzezinski, Z. (16 de diciembre de 2008). The Global Political Awakening. *The New York Times*, págs. http://www.nytimes.com/2008/12/16/opinion/16iht-YEbrzezinski.1.18730411.html?_r=1&.

- Comisión Europea. (16 de Febrero de 2015). *EU boosts humanitarian aid to €156 million in 2015 to meet the increasing needs in the Sahel region*. Recuperado el 6 de mayo de 2015, de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4430_en.htm
- Comisión Europea. (abril de 2015). *Humanitarian Aid and Civil Protection. Somalia. ECHO Fact sheet*. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/somalia_en.pdf
- Commission on Human Security. (2003). *Human Security Now*. Nueva York.
- Consejo de la Unión Europea. (18 de mayo de 2015). Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional. Bruselas.
- Consejo Europeo de Helsinki. Conclusiones de la Presidencia*. (10 y 11 de diciembre de 1999). Recuperado el 10 de abril de 2015, de Parlamento Europeo: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm#b
- Dennison, S., Gowan, R., Kundnani, H., Leonard, M., & Whitney, N. (2013). *Why Europe needs a new Global Strategy*. Recuperado el 30 de marzo de 2015, de European Council on Foreign Relations: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf
- Díez Alcalde, J. (8 de junio de 2015). Conferencia. *La Expansión del Yihadismo. Una Amenaza Global Sobrel el Continente Africano*. Santa Cruz de Tenerife.
- Europa Press. (20 de noviembre de 2009). *Arrecian las críticas por el bajo perfil de los nuevos altos cargos de la UE*. Recuperado el 15 de marzo de 2015, de Europa Press Internacional: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-cronica-ue-anadida-arrecian-criticas-perfil-nuevos-altos-cargos-ue-20091120183258.html>
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (11 de diciembre de 2013). Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's comprehensive approach to external conflict and crisis. *JOINT(2013) 30 final, 11.12.2013*.
- European Union External Action. (2014). *Horn of Africa - Crisis response*. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de http://www.eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/horn-of-africa/index_en.htm
- European Union External Action. (enero de 2015). *EU Integrated Border Assistance Mission in Libya*. Recuperado el 6 de mayo de 2015, de http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/pdf/factsheet_eubam_libya_en.pdf
- Fernández Liesa, C. (2014). La Unión Europea como sujeto de la comunidad internacional. En A. Manero Salvador (coord.), *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos* (Vol. 4, págs. 15-19). Madrid: Instituto de estudios internacionales y europeos "Francisco de Vitoria".

- Fernández Sola, N. (10 de noviembre de 2008). *El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea*. Recuperado el 25 de mayo de 2015, de Real Instituto Elcano:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/585fab004f0198818490e43170baead1/DT46_Fernandez_Sola_servicio_exterior_UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=585fab004f0198818490e43170baead1
- Fiott, D. (18 de enero de 2014). *Arms and affluence*. Recuperado el 14 de mayo de 2015, de European Geostrategy: <http://www.europeangeostrategy.org/2014/01/arms-affluence/>
- Fiott, D. (15 de mayo de 2015). *The politics of Europe's war against Libya's migrant smugglers*. Recuperado el 18 de mayo de 2015, de European Geostrategy:
<http://www.europeangeostrategy.org/2015/05/the-politics-of-europes-war-against-libyas-migrant-smugglers/>
- Galtung, J. (10 de enero de 2004). *Human Needs, Humanitarian Intervention, Human Security and the war in Iraq*. Recuperado el 2015 de abril de 20, de
<http://www.aa.tufs.ac.jp/~kuroki/humsecr/report/040110Galtung.pdf>
- García Sánchez, I. (18 de abril de 2012). *La PCSD dirige su enfoque integral al arco de inestabilidad de África*. Recuperado el 27 de mayo de 2015, de Instituto Español de Estudios Estratégicos:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEI24-2012_PCSD_ArcoInestabilidadAfrica_IJGS.pdf
- García Sánchez, I. J. (2013). *Los aspectos humanos en la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea*. IEEE.
- Giddens, A. (2007). *Europa en la era global*. Paidós.
- Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad. (15 de septiembre de 2004). Una doctrina de seguridad humana para Europa. *Revista CIDOB d'Affers Internationals*(76, diciembre 2006 - enero 2007), 159-199.
- Herrera, J. (15 de marzo de 2015). Estrategia UE para el Sahel.
- Jarillo Aldeanueva, Á. (2012). *Pueblos y democracia en Derecho Internacional*. Tirant lo Blanch.
- Kaldor, M. (2001). *Las Nuevas Guerras. Violencia organizada en la era global*. Tusquets.
- Keohane, D., Lehne, S., Speck, U., & Techau, J. (2014). *A new ambition for Europe. A Memo to the European Union Foreign Policy Chief*. Memo, Carnegie Europe.
- Kirkup, J., & Waterfield, B. (19 de noviembre de 2009). *Herman Van Rompuy and Baroness Ashton land top EU jobs*. Recuperado el 15 de marzo de 2015, de The Telegraph:
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/6609229/Herman-Van-Rompuy-and-Baroness-Ashton-land-top-EU-jobs.html>
- Laborie Iglesias, M. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. IEEE.

- Le Monde. (29 de abril de 2015). *Quatorze soldats français soupçonnés d'abus sexuels sur des enfants en Centrafrique*. Recuperado el 8 de mayo de 2015, de Le Monde: http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/04/29/centrafrique-des-soldats-francais-soupconnes-d-avoir-abuses-d-enfants-un-cadre-de-l-onu-suspendu_4625222_3212.html
- Llaudes, S. (diciembre de 2014). *La paradoja de la Unión Europea: presencia global no es poder*. Recuperado el 8 de marzo de 2015, de Real Instituto Elcano: <http://www.blog.rielcano.org/la-paradoja-de-la-union-europea-presencia-global-no-es-poder/>
- Llaudes, S. (23 de febrero de 2015). *Mogherini y sus primeros pasos en la compleja acción exterior europea*. Recuperado el 27 de mayo de 2015, de Real Instituto Elcano: <http://www.blog.rielcano.org/mogherini-y-sus-primeros-pasos-en-la-compleja-accion-exterior-europea/>
- Lucarelli, S., & Menotti, R. (2006). The Use of Force as Coercive Intervention : the Conflicting Values of the European Union's External Action. En S. Lucarelli, & I. Manners, *Values and Principles in European Union Foreign Policy* (págs. 147-163). Londres: Routledge.
- Lundin, L. (2014). *The role of the incoming European Union High Representative as a strategic coordinator*. Recuperado el 24 de marzo de 2015, de Stockholm Peace Research Institute (SIPRI): <http://www.sipri.org/research/security/europe/publications/the-role-of-the-incoming-eu-hr>
- Mangas, A. (17 de noviembre de 2014). *Restaurar y redefinir las relaciones con Rusia*. Recuperado el 26 de marzo de 2015, de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari552014-mangasmartin-restaurar-y-redefinir-las-relaciones-con-rusia
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258.
- Marchal, R. (octubre de 2014). *French Military Adventures in Africa*. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de Diplomatist: <http://www.diplomatist.com/dipom10y2014/article015.html>
- Margaras, V. (2010). *Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress*. European Policy Institutes Network (EPIN).
- Marrone, A., & Ungaro, A. R. (2014). *Actors in the European defence policy area: roles and developments*. Roma: Instituto Affari Internazionali, Centro Studi sul Federalismo.
- Ministerio de Defensa de España. (2015). *EUTM Somalia*. Recuperado el 11 de mayo de 2015, de http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision_57.html

- Ministerio de Defensa de la República Francesa. (11 de agosto de 2014). *Opération Barkhane*. Recuperado el 6 de mayo de 2015, de <http://www.defense.gouv.fr/operations/sahel/dossier-de-presentation-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane>
- Mogherini, F. (18 de mayo de 2015). *Remarks by High Representative Federica Mogherini following the Defence and Foreign Affairs Council*. Recuperado el 19 de mayo de 2015, de European Union External Action: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150518_05_en.htm
- Morenés, P. (17 de diciembre de 2014). *Comparecencia del Ministro de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los diputados para informar sobre el desarrollo de las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior*. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/actualidad/intervencion/2014/DGC-141217-morenes-congreso-misiones-exterior.pdf>
- Naciones Unidas. (31 de marzo de 2015). *MINUSMA*. Recuperado el 6 de mayo de 2015, de <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusma/facts.shtml>
- OSCE. (2011). *OSCE Human Dimension Commitments. Thematic Compilation*. Recuperado el 17 de marzo de 2015, de OSCE OHDIR: <http://www.osce.org/odihr/elections/76894?download=true>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (diciembre de 2011). *Crisis en el cuerno de África*. Recuperado el 10 de mayo de 2015, de http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/our-projects-and-initiatives/undp_and_the_hornofafricacrisis.html
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe Anual sobre Desarrollo Humano*. Nueva York.
- Rehrl, J. (2013). CSDP mission spectrum - From Petersberg to Lisbon. En *Handbook on CSDP* (págs. 54-56). Viena: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Roucaute, D. (14 de enero de 2013). *Mali : l'opération "Serval" est-elle légale ?* Recuperado el 8 de mayo de 2015, de Le Monde: http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/01/14/mali-l-operation-serval-est-elle-legale_1816877_3212.html
- Ruiz de Gordo, L. A. (2014). *Sáhara-Sahel como zona de interés para la Unión Europea y para España*. Recuperado el 14 de mayo de 2015, de CESEDEN: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ealeded/cursos/curDefNacional/ficheros/Sahara_Sahel_como_zona_de_interes_para_Espana_y_la_UE.pdf
- Sahagún, F. (2008). Europa ante el nuevo equilibrio de poder mundial. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales*, (págs. 269-336). Vitoria-Gasteiz.

- Sanahuja, J. (2013). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En M. Mesa (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Solana, J. (septiembre-octubre de 2003). Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea. *Política Exterior*(95).
- Stevens, W. (2013). The Lisbon Treaty – putting the comprehensive approach into practice. En *Handbook on CSDP* (págs. 69-72). Viena: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- The Human Security Study Group. (2007). *A European Way of Security*. Madrid.
- Unión Europea. (12 de diciembre de 2003). *A secure Europe in a better World. European Security Strategy*. Recuperado el 8 de marzo de 2015, de <https://www.consilium.europa.eu:https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Unión Europea. (2008). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad- Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Bruselas.
- Unión Europea. (2008). *Mainstreaming Human Rights and Gender into European Security and Defence Policy*.
- Unión Europea. (30 de marzo de 2010). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. Recuperado el 8 de marzo de 2015, de BOE-Diario Oficial de la Unión Europea: <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>
- USAID. (2013). *Horn of Africa*. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de USAID: <http://www.usaid.gov/crisis/horn-africa>
- USAID. (24 de septiembre de 2014). *Sahel-Food insecurity and complex emergency. Fact sheet #2*. Recuperado el 2015 de mayo de 7, de http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/sahel_ce_fs02_09-29-2014.pdf
- Wendt, A. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*, 41(3), 335-370.