

30/2014

27 de marzo de 2014

*María José Cervell Hortal**

LA UE ANTE EL LADO MÁS OSCURO
DE LA PRIMAVERA ÁRABE
(LIBIA Y SIRIA)

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA UE ANTE EL LADO MÁS OSCURO DE LA PRIMAVERA ÁRABE (LIBIA Y SIRIA)

Resumen:

El Tratado de Lisboa (2007) dotaba a la Unión Europea de una Política Común de Seguridad y Defensa que, entre otras cosas, pretendía reforzar su papel de actor en la esfera internacional. Los acontecimientos desencadenados a raíz de la Primavera Árabe y, en particular, el estallido de sendos conflictos armados en Siria y Libia, han puesto a prueba la idoneidad de esa organización para actuar como tal. Este artículo pretende analizar las capacidades actuales de la Unión en materia de seguridad y defensa partiendo de las medidas que adoptó frente a esas dos crisis, así como valorar su implicación en las mismas y los resultados obtenidos.

Abstract:

The Lisbon Treaty (2007) provided the European Union a Common Security and Defence Policy in order to, among other things, try to reinforce its role as an actor in the international order. The events unleashed after the Arab Spring and the outbreak of two armed conflicts in Syria and Libya have allowed to judge the European Union's aptitude as such. This article tends to analyse the current EU security and defence capabilities in the light of the measures applied to those crisis, as well as evaluate its implication and the results obtained.

Palabras clave:

Unión Europea, Política Común de Seguridad y Defensa, Primavera Árabe, Siria, Libia.

Keywords: European Union, Common Security and Defence Policy, Arab Spring, Syria, Libya.

**Este artículo es fruto de la labor desarrollada en el proyecto I+D+i "La creciente participación de la UE en la sociedad internacional contemporánea: regionalismo en la práctica e imbricación de los intereses de España en las relaciones euromediterráneas", del Ministerio de Economía y Competitividad (2013-2015).*

(IP: Cesáreo Gutiérrez Espada)

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

1. INTRODUCCIÓN: LA PRIMAVERA ÁRABE COMO PRUEBA DE FUEGO DE LA PCSD DE LA UNIÓN

Entre las muchas novedades que el Tratado de Lisboa (2007) incluía, figuran las destinadas a reforzar el papel de la Unión Europea (UE) como actor global y a dotarse (en algunos casos, reforzar los existentes) de los instrumentos necesarios para ello. Desde su entrada en vigor, la Unión ha tenido ocasiones para demostrar su compromiso e implicación en las cuestiones relacionadas con la paz y seguridad internacionales y, en particular, las situaciones vividas en algunos Estados de la ribera mediterránea y del continente africano se han convertido en el mejor banco de pruebas para ello: revueltas al hilo de la Primavera Árabe, auge de la inestabilidad (Somalia), peligroso avance del islamismo radical (Mali), golpes de Estado y confrontaciones religiosas (República Centroafricana)...

Referirme a todas ellas desbordaría los propósitos que este artículo se ha fijado, y sólo Siria y Libia acapararán toda la atención por dos razones principales: de un lado, porque en ambos Estados las protestas de la población contra sus Gobiernos han desencadenado serios conflictos armados y, de otro, porque las respuestas de la sociedad internacional y, por ende, también de la UE ni han sido unánimes ni siempre satisfactorias¹

La oleada de manifestaciones, originadas en Túnez en diciembre de 2010 y que darían lugar a lo que luego se denominó la Primavera Árabe ha provocado reacciones diferentes en los Estados que las sufrieron. Mientras que en algunos (Marruecos, Yemen o Bahrein) se frenaron con tímidas reformas, en otros lograron acabar con dictaduras consolidadas durante décadas (Túnez y Egipto) y se convocaron elecciones libres, por más que aún no sea posible hablar de un final plenamente feliz para ninguno. La situación dista mucho aún de ser del todo pacífica en Túnez (Parlamento fraccionado entre laicos e islamistas), pero peor aún ha sido el balance para Egipto, que sufría el 3 de julio de 2013 un golpe militar contra el Gobierno liderado por el Partido de los Hermanos Musulmanes (Libertad y Justicia) que daría paso a un gobierno interino que terminará sus funciones, o así se ha anunciado, con la convocatoria de elecciones presidenciales, legislativas y constituyentes en 2014.

Siria y Libia representan el lado más oscuro de la Primavera Árabe. En ambos Estados las manifestaciones populares fueron violentamente reprimidas y pese a que crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y grandes flujos de refugiados son elementos comunes a ambas, la respuesta de la sociedad internacional ha sido muy diferente. En Libia, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobaba en 2011 dos resoluciones². La primera de ellas (resolución 1970, de 26 de febrero) incluía medidas de no poca entidad

¹ Vid. ad ex. BLANC ALTEMIR, A., "La comunidad internacional ante la llamada 'Primavera Árabe'", en GUTIÉRREZ ESPADA; C. (dir.) y CERVELL HORTAL, M^a.J. (coord.), *Nosotros y el Islam*, Diego Marín Editor, Murcia, 2012, 46-84 y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, R.P.: "La denominada 'Primavera Árabe' en el Norte de África, con especial referencia a Marruecos, y sus repercusiones para la seguridad europea", en *Nosotros y el Islam* cit., 85-114.

² Sobre la crisis libia, véase el conjunto de estudios doctrinales que incluye el *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2011, 9-208.

(remisión de la situación a la Corte Penal Internacional, embargo de armas, prohibiciones de viaje a determinados nacionales, congelación de activos en el extranjero y creación de un Comité de Sanciones para vigilar la aplicación de esas medidas). Por su parte, la resolución 1973 (2011) abrió la puerta al uso de la fuerza con el único fin, según se recogía, de proteger a los civiles pero excluyendo de manera expresa la presencia de “una fuerza de ocupación extranjera de cualquier tipo en cualquier parte del territorio libio”. Una coalición internacional se formó el 19 de marzo, bajo el liderazgo de EEUU en un primer momento y de la OTAN después, aunque fueron Francia y Reino Unido quienes asumieron el papel más relevante en los bombardeos.

En realidad, el tiempo demostraría que la intervención internacional no se limitó a proteger a los civiles, sino que también propició el derrocamiento del Gobierno de Muammar Gaddafi. Tras su asesinato a manos de las fuerzas rebeldes, el país entraba en una nueva etapa, que culminó en 2012 con la convocatoria de elecciones, pese a lo cual a día de hoy Libia continúa siendo una fuente de preocupación por la inestabilidad que genera (presencia masiva de fuerzas de Al Qaeda, Gobierno debilitado ante el poder de las milicias existentes, enfrentadas además entre sí, avance de la influencia de las fuerzas islamistas...).

Peor es, con todo, la situación en Siria, donde no se ha producido intervención alguna, pese a que la durísima respuesta de Basar el Asad ha elevado la cifra de muertos en más de 100.000³. Decidida a evitar una respuesta similar a la de Libia (y a que se burlara una vez más la letra de una resolución del Consejo de Seguridad), Rusia ha impedido la aprobación de sanciones contra Siria. Y ni siquiera los ataques químicos de 21 de agosto de 2013 lograron un acuerdo al respecto, limitándose la resolución 2118 (2013) a condenar el empleo de armas químicas en territorio libio, calificándolo de amenaza para la paz y seguridad internacionales, a declarar que Siria debería renunciar a cualquier empleo, desarrollo, producción adquisición, conservación o transmisión de esas armas, y a acoger el *Acuerdo Marco para la Eliminación de Armas Químicas* que previamente (el 14 de septiembre) EEUU y Rusia habían acordado en Ginebra y que incluía un procedimiento especial para la destrucción y vigilancia del armamento químico sirio⁴.

³ La ONU manejaba esta cifra en sus últimos datos oficiales (*United Nations News Center*, 25 de julio de 2013).

⁴ El 14 de septiembre, después de Estados Unidos renunciara a plantearse una intervención armada, firma un acuerdo con Rusia para el control sobre el armamento químico por el cual presentan al Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas un proyecto de Decisión con procedimientos especiales para su destrucción y verificación. Los inspectores concluirían sus inspecciones *in situ* en noviembre de 2013, previéndose la eliminación total de armamento para junio de 2014. El Informe Final de la Misión de Naciones Unidas que investigó el posible uso de armas químicas se publicó con fecha 13 de diciembre de 2013 (doc. A/68/663-S/2013/735).

2. LA UE CONTABA CON LA BASE JURÍDICA Y FORMAL PARA REACCIONAR

¿Cuál ha sido el papel de la UE en el marco de estos conflictos? Si, como el espíritu del *Tratado de Lisboa* defendía, pretendía erigirse en un actor internacional de peso, la ocasión era propicia para demostrarlo. Y sin embargo, como veremos en los apartados siguientes, Siria y Libia han confirmado que aún es mucho el trabajo que la UE tendrá que desarrollar si quiere que así sea. De momento, su *Política Común de Seguridad y Defensa* (PCSD) dista mucho de ser todo lo ambiciosa que se propuso y, sobre todo, de ser *común*.

Desde que las Comunidades Europeas fueron creadas, las cuestiones de seguridad y defensa se convirtieron en la asignatura pendiente, pero la imposibilidad de sacar adelante la cuestión forzó a que durante décadas la defensa europea se confiara a la OTAN y, en menor medida, a la UEO. El clima propiciado por los cambios en la Europa del Este permitió que, finalmente, en 1992 (Tratado de Maastricht) la recién creada Unión Europea incorporara a la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC), con el objetivo del “mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional”. En diciembre de 1998, la Cumbre de Saint Malo acuerda iniciar la Política Europea de Seguridad y Defensa que permita, al fin, a la UE disponer de capacidades militares, con el convencimiento de que la debilidad demostrada en los años pasados (crisis de los Balcanes) no podía repetirse y de que la dependencia exclusiva de la OTAN no podía perpetuarse en el tiempo.

El Tratado de Ámsterdam (1997), además de institucionalizar las *misiones Petersberg*⁵, permitió la introducción en la PESC de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que el Tratado de Niza (2001) consolidaría de manera definitiva, creando además estructuras políticas y militares permanentes a su servicio⁶. En el Consejo Europeo de Helsinki (1999) se había decidido, asimismo (*Headline Goal 2003*⁷), la creación de los denominados *battlegroups*, una fuerza militar conjunta de despliegue rápido⁸.

⁵ Creadas en 1992. El Tratado de Ámsterdam las recogía en su artículo 17.2: “misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”.

⁶ El Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar o el Estado Mayor de la UE sobre los avances progresivos en materia de defensa, véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J.; PIERNAS LÓPEZ, J. J. y GARCÍANDÍA GARMENDIA, R., *La Unión Europea y su Derecho*, Trotta, Madrid, 2012, 327-332; GARRIDO REBOLLEDO, V., “Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD”, *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, Documento de Seguridad y Defensa, vol. 33, mayo de 2010, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 7-29 y CROMBOIS, J. F., “EU crisis management and ESDP operations in the Eastern Neighbourhood”, en ATTINÀ, F. e IRRERA, D. (eds.), *Multilateral Security and ESDP operations*, Ashgate, Surrey, 2010, 145-161 (en concreto, 150-153).

⁷ Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>.

⁸ Al respecto, BERMEJO GARCÍA, R., “Los battlegroups de la Unión Europea, ¿un medio creíble y eficaz de su política exterior?”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, 2, abril-junio, 2008, 71-86 y LINDSTROM, G., “Enter the EU battlegroups”, *Chaillot Paper*, nº 97, February 2007, Institute for Security Studies, disponible en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>. Destaca, asimismo, la publicación del CESEDEN dedicada a este tema: “Posibles escenarios de la actuación de los *battlegroups* de la Unión Europea”, *Documentos de*

María José Cervell Hortal

Tras el 11-S, en el marco de una nueva coyuntura en cuestiones de seguridad y defensa, se aprueba en 2003 la *Estrategia Europea de Seguridad* (EES), que define las nuevas amenazas y la manera de encararlas, mientras que el *Headline Goal 2010* se encarga de traducir los objetivos políticos de la EES⁹. También en ese año comienzan a desplegarse las primeras misiones de la UE (misión de policía de Bosnia-Herzegovina, operación militar Concordia en Macedonia y operación Artemisa en la República Democrática del Congo¹⁰). Por otro lado, en 2007 los *battlegroups* se declaran plenamente operativos¹¹.

Pero ha sido el Tratado de Lisboa el que ha pretendido reforzar la acción exterior de la Unión, creando además la *Política Común de Seguridad y Defensa*¹², que sustituye a la tradicional PESD (Política Exterior de Seguridad y Defensa) como método para reaccionar de manera eficaz ante situaciones de crisis que pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad y los valores de la Unión mediante el desarrollo de capacidades, no sólo militares, sino también civiles. Nuevos conceptos de amenaza a la seguridad, distintos de los tradicionales pero tan presentes en los últimos años, como el terrorismo o las catástrofes naturales o de origen humano encuentran ahora el hueco merecido¹³. Se amplían también (art. 43.1 del TUE) los casos en los que la UE puede llevar a cabo operaciones, que se prevén ahora también para cuestiones de desarme, asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, prevención de conflictos y estabilización y prevención del terrorismo. Una misión puede encargarse, además, a un Estado Miembro o a un grupo de ellos (art. 44) y se simplifican los procedimientos de financiación (art. 41)¹⁴

Seguridad y Defensa del CESEDEN, 9, 2007, disponible en

http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/9.pdf.

⁹ *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Consejo Europeo de Salónica, 20 de junio de 2003, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>. Véase ARTEAGA, F., "La Estrategia Europea de Seguridad, cinco años después", *ARI* núm.15/2009, Real Instituto Elcano, 22/01/2009, 1-7 y FERNÁNDEZ SOLA, N., "¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?", *ARI* núm. 36/2009, Real Instituto Elcano, 26/02/2009, 1-9 (www.realinstitutoelcano.org). La Estrategia se revisó en 2008. El *Headline Goal 2010* fue aprobado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores el 17 de mayo de 2004, para actualizar lo establecido por el *Headline Goal 2003*.

¹⁰ Acción Común del Consejo 2002/210/PESC, de 11 de marzo; Acción Común del Consejo 2003/92, de 27 de enero y Acción Común 2003/423/PESC, de 5 de junio de 2003, respectivamente.

¹¹ EU Council Secretariat, Factsheet: *EU Battlegroups*, February 2007, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/battlegroups_february_07-factsheet.pdf. Desde esa fecha dos de ellos se encuentran en turno de alerta (de seis meses) rotatoria, pero nunca se han puesto en marcha.

¹² Art. 42 TUE. El Tratado de Lisboa mejora la gestión de crisis y prevé nuevos instrumentos para la defensa, esta vez sí, de la Unión, pensando además no sólo de puertas adentro sino más allá de los Estados que la componen. Es más, si antes la PESC estaba definida por la defensa del interés común de los Estados miembros, el Tratado de Lisboa impone que la acción exterior se defina en base a una política de responsabilidad; "esto es, sobre la necesaria implicación europea en al gestión de los problemas internacionales".

¹³ Se incorporan al Tratado una cláusula de asistencia mutua (art. 47.1 TUE) y una cláusula de solidaridad entre Estados ante ataques terroristas o catástrofes (art. 22 TFUE).

¹⁴ *Vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, C. y PIERNAS LÓPEZ, J.J., "La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa", en M. HINOJO

3. PERO SU INTERVENCIÓN COMO ACTOR INTERNACIONAL FUE LIMITADA

3.1. Las relaciones con el Mediterráneo

El interés de la UE por la estabilidad en el Mediterráneo no es nuevo. De hecho, en la década de los setenta los primeros Acuerdos de asociación con algunos de sus Estados fueron claro reflejo del interés en estrechar lazos, que culminarían con la *Asociación Euromediterránea* diseñada en la Conferencia de Barcelona (1995), que recogía la necesidad de fijar una zona común de paz, estabilidad y prosperidad compartida a través de la instauración de zona de libre comercio y el aumento de ayuda financiera. En 2008 esta iniciativa, criticada por moverse en un plano demasiado teórico, fue sustituida por una propuesta francesa, la *Unión para el Mediterráneo*, de objetivos algo más concretos¹⁵ y que cuenta con un entramado institucional (no ocurría así con la *Asociación Euromediterránea*) al que pertenecen 43 Estados (los ribereños y todos los de la UE)¹⁶. El momento propicio para probar su valía real llegó con la Primavera Árabe, que no vino sino a confirmar su fracaso (objetivos teóricos alejados de la realidad, escasa coordinación entre los miembros, ineficiente funcionamiento de sus órganos).

El proceso de Barcelona coexiste, desde 2004, con la *Política Europea de Vecindad* que, aunque pensada inicialmente para los países del Este de Europa, terminó abarcando a los del Cáucaso y el Mediterráneo y que pretende, basándose en relaciones y acuerdos *bilaterales*, promover la prosperidad, la estabilidad y la seguridad, insistiendo en valores como la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho, la economía de mercado y el desarrollo sostenible¹⁷.

La primera respuesta oficial de la UE a la Primavera Árabe se produjo el 8 de marzo de 2011, con la Comunicación Conjunta de la Alta Representante de Política Exterior y de Seguridad Común y de la Comisión, “Una Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional”¹⁸, en la que se subrayaba el apoyo de la Unión a las demandas de democracia, libertad y empleo basándose en el principio de “más por más”,

ROJAS (coord.): *Liber Amicorum profesor José Manuel Peláez Marón. Derecho internacional y Derecho de la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012, 441-462.

¹⁵ De hecho, se centraba en la cooperación técnica en determinados ámbitos (medio ambiente y agua, transportes y desarrollo urbano, desarrollo empresarial, energía, educación superior e investigación y asuntos civiles y sociales).

¹⁶ Para conocer este proceso en profundidad, véase BLANC ALTEMIR, A., *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Tecnos, Madrid, 2012. También, SOLER I LECHA, E., “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo”, *Documento de Trabajo 28/2008*, OPEX Fundación Alternativas y Fundación CIDOB, disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/proceso-de-barcelona-union-por-el-mediterraneo- genesis-y-evolucion-del-proyecto-de-union-por-el-mediterraneo>

¹⁷ La PEV busca también reforzar lazos comerciales con los Estados que la integran (Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania).

¹⁸ Doc COM (2011), 200 Final, disponible en http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf

según el cual el apoyo financiero de la UE y el acceso a sus mercados vendría determinado por la implicación de los países beneficiarios con las reformas en democracia y derechos humanos. El 25 de mayo de 2011 se aprobaba "Una nueva respuesta a una vecindad cambiante"¹⁹, un intento de revisar la Política de Vecindad y responder a los problemas del momento, y en la idea insistía la Comunicación Conjunta de la Comisión y el Alto Representante en Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones "Proclamar una nueva Política Europea de Vecindad"²⁰.

La UE nombró también un Representante Especial para el Mediterráneo Sur (cargo que recayó en el español Bernardino León) y favoreció la ayuda financiera para promover las instituciones democráticas a través del denominado programa SPRING (*Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth*). Se inició, asimismo, en diciembre de 2011, la negociación de los acuerdos de Libre Comercio de mayor calado con Marruecos, Jordania, Egipto y Túnez.

Y sin embargo, el balance de la situación a día de hoy parece que no permite hablar más que de parches parciales que no incluyen una auténtica redefinición de las estrategias con el Mediterráneo. Vino viejo en odres nuevos, en definitiva. Las soluciones que estos programas plantean son aún demasiado generales y pecan de tratar como igual lo que claramente no lo es, porque por más que se comparta un mar, la naturaleza de los problemas es claramente diferente. Mientras Túnez y Marruecos pueden tener un interés más inmediato en finalizar acuerdos comerciales, el panorama en Egipto exige soluciones de mayor amplitud que impliquen quizás un despliegue diplomático mayor. En Siria y Libia, aún bajo la amenaza de la violencia, están todavía lejos de aspirar a cualquiera de esas opciones.

3.2. Las reacciones ante Siria y Libia: ¿suficientes?

Siria y Libia necesitaban reacciones diferentes a las del resto de Estados en los que había surgido el movimiento de la Primavera Árabe. Ambos países han estado sumidos en un conflicto armado, de manera que la UE tenía la oportunidad de poner a prueba su capacidad de reacción ante situaciones vinculadas de manera más directa a la seguridad y defensa y de actor capaz de reaccionar ante crisis de esta naturaleza. Estrategias como la Asociación por el Mediterráneo o la PEV no bastaban cuando había que atender otras necesidades más urgentes.

¹⁹ Disponible en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf.

²⁰ "Delivering a new European Neighbourhood Policy", Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and social committee and the committee of the regions, JOIN(2012) 14 final, 15 de mayo de 2012.

María José Cervell Hortal

En el caso de Libia, una de las primeras medidas fue la suspensión del Acuerdo Marco que se estaba negociando desde 2008 y del que, en la fecha en que se declaró la crisis, se habían concluido seis de sus diez capítulos. Las acciones de la UE se concentraron en dos ámbitos: de un lado, adoptó con celeridad las sanciones que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas había previsto en la resolución 1970, e incluso algunas de carácter adicional²¹; de otro, reforzó sus lazos diplomáticos con las fuerzas rebeldes lo que se tradujo, por ejemplo, en la apertura en mayo de 2011 en Bengasi (capital de la zona rebelde) de una oficina de la UE (lo que suponía un reconocimiento implícito del Consejo Nacional Libio) y en noviembre de ese mismo año de una delegación en Trípoli.

La Unión Europea no llegaría mucho más lejos²². Enviar una misión a la zona para prestar la ayuda humanitaria más urgente parecía lo obvio, y de hecho, así se intentó, dando lugar a la primera operación de la UE *nunca* desplegada, la EUFOR Libia. Esta operación, aprobada por Decisión del Consejo 2011/210, de 1 de abril²³, se fijaba como objetivo principal la prestación de asistencia humanitaria en la región, colaborando en la planificación y la ejecución de la misma con la OCAH (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas). Sin embargo, la oferta no agradó a todos los actores implicados por varias razones: llegó tarde para prestar esa asistencia humanitaria urgente y, para algunos, resultaba poco ambiciosa, por su limitado presupuesto (7,9 millones de euros). La EUFOR nacía, además, como una misión limitada al apoyo humanitario porque desde el principio existió un claro rechazo a una operación global, en la que estuvieran presentes componentes civiles y militares, control de los embargos, vigilancia de fronteras o protección de civiles. Pero lo que llama particularmente la atención es que nunca fue puesta en marcha, porque la condición previa (solicitud de la OCAH) nunca tuvo lugar²⁴. De hecho, la Decisión

²¹ La UE impuso un embargo de armas a Libia el 28 de febrero, prohibió la venta de equipo militar pero, además, prohibió el visado y congeló los activos de Gaddafi y otros responsables de la represión contra los civiles. Véase, entre otros, el Reglamento del Consejo 204/2011, de 2 de marzo de 2011, que sería enmendado por otros en los meses siguientes con el fin de introducir varias modificaciones y, conforme terminaba la guerra civil, procedían a levantar algunas de las sanciones.

²² Sobre la limitada intervención de la UE en Libia, GUTIÉRREZ ESPADA, C., "La UE ante la res. 1973 (2011) del Consejo de Seguridad, su aplicación práctica en la 'guerra civil' en Libia y el postconflicto", en BLANC ALTEMIR, A. (dir.): *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la UE. Seguridad, cooperación y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 2013, 215-239 y DE CASTRO RUANO, J. L., "La Unión Europea y la gestión de crisis: entre las potencialidades del tratado de Lisboa y la falta de voluntad de los Estados. Libia como evidencia", en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M., ADAM MUÑOZ, M. D. y CORNAGO PRIETO, N. (coords), *El arreglo pacífico de las controversias internacionales. XXIV Jornadas de la AEPDIRI, Córdoba, 20-22 de octubre de 2011*, Tirant lo Blanch, 2013, 881-911 (905 y ss., sobre todo).

²³ DO L 89 de 5 de abril de 2011. También el Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de noviembre de 2001 recordaba, esta vez al Consejo, la necesidad de esclarecer los hechos y velar por la protección de los derechos humanos. Sobre la cuestión, CERVELL HORTAL, M. J., "La interacción Naciones Unidas-Unión Europea frente a las crisis humanitarias (reflexiones a la luz del asunto libio)", en BLANC ALTEMIR, A. (dir.), *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. Seguridad, cooperación y Derechos humanos*, Tecnos, Universitat de Lleida, 2013, 371-396 (en concreto, 392-393).

²⁴ Sobre la respuesta europea al conflicto, POZO SERRANO, P. y CAMACHO ÁVILA, B., "El desconcierto europeo ante la crisis de Libia: ambigüedades y límites de la Política Común de Seguridad y Defensa", *Revista de Estudios*

María José Cervell Hortal

2011/764/PESC del Consejo de 28 de noviembre de 2011 hacía oficial la muerte de la EUFOR Libia al derogar la decisión que la había creado²⁵.

La Misión de Apoyo de las Naciones Unidas (UNSMIL), creada por la resolución 2009 (2011) de 16 de septiembre, para restablecer y consolidar la paz en el país y ayudar al Gobierno en transición en la redacción de una Constitución y la convocatoria de elecciones, ha contado (según palabras del Sr. Ian Martin, Representante Especial del Secretario General para Libia y Jefe de la Misión, ante el Consejo de Seguridad el 25 de enero de 2012) con una “estrecha” colaboración de la UE, pero en realidad se ha limitado al asesoramiento en cuestiones fronterizas²⁶. La UE, por su parte, se ha conformado con desplegar una modesta operación, EUBAM Libia²⁷, aprobada por el Consejo de la UE el 22 de mayo de 2013, misión civil (no militar), también centrada en cuestiones de seguridad fronteriza.

En lo que se refiere a Siria, la UE no ha corrido mejor suerte. Es cierto que en el caso sirio no hubo apoyo alguno del Consejo de Seguridad de la ONU, paralizado como señalé por el veto ruso, para adoptar ningún tipo de actuación, pero quizás esta hubiera sido acaso la mejor razón para reaccionar²⁸

Entre la UE y Siria existía desde la década de los setenta un Acuerdo de Cooperación²⁹, que fue suspendido cuando empezó la represión contra la población civil. Siria era también uno de los Estados a los que se aplicaba la Política Europea de Vecindad, en el marco de la cual también se han suspendido todos sus privilegios, incluida la entrada en vigor de su Acuerdo de Asociación, cuya negociación se paralizó en mayo de 2011.

En el caso sirio (como también ocurrió en el libio), han sido constantes las condenas de la UE y los llamamientos a finalizar los ataques³⁰, aunque donde más acertada ha estado la UE ha

Europeos, vol. 57, enero-junio 2011, 99-121 y SORROZA, A., “Intervención en Libia: un puzzle de intereses europeos”, *ARI 80/2011*, Real Instituto Elcano, 29/04/2011.

²⁵ DO L 314 de 29 de noviembre de 2011, Decisión por la que se deroga la Decisión 2011/210/PESC sobre una operación militar de la Unión Europea en apoyo a las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia.

²⁶ [Http://unsmil.unmissions.org/](http://unsmil.unmissions.org/)

²⁷ Decisión del Consejo 2013/233/PESC, de 22 de mayo de 2013, DO L 138 de 24 de mayo de 2013, 5. Al respecto, véase DÍEZ ALCALDE, J., “EUBAM Libia: seguridad fronteriza para la estabilización nacional y regional”, *Análisis 36/2013*, 12 de junio de 2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA36-2013_EUBAM_Lybia_JDA.pdf.

²⁸ Sobre las reacciones de los diversos actores internacionales frente al conflicto en Siria *vid. ad ex.* PONS RAFOLS, X., “Naciones Unidas y Siria: idea y realidad”, *ANUE (La Revista de la Asociación de las Naciones Unidas para España)*, núm. 43, mayo 2012, 5-14; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, *Documento de Opinión*, IEEE, 93/2012, 18 diciembre 2012, 1-15; WECKEL, PH., “Crise en Syrie, la relance du processus politique”, *Sentinelle*, Bulletin núm. 348 du 19/05/2013, 1-12.

²⁹ DO L 269, de 27 de noviembre de 1978, 2.

³⁰ Véanse, por ejemplo, las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 27 de mayo de 2013 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137316.pdf).

sido en la imposición por sus Estados Miembros de las sanciones que el veto ruso impidió en el Consejo de Seguridad³¹.

Ha vuelto, sin embargo, a fallar a la hora de demostrar su capacidad de gestionar el conflicto de manera directa. La única misión en la zona fue la UNSMIS (aprobada por la resolución 2043 [2012]) de Naciones Unidas, de carácter tan limitado (vigilar el cese la violencia de las partes y el cumplimiento de un acuerdo al que el Enviado Especial de la organización se había comprometido con el Gobierno) como el tiempo que estuvo desplegada. Suspendió, de hecho, sus actividades en junio de 2012 cuando la violencia se incrementó y, después de una breve reanudación el 20 de julio de ese año, su mandato se dio por finalizado el 19 de agosto de 2012 al no cumplir las partes en conflicto el compromiso de cesar el empleo de armas pesadas y reducir el nivel de violencia. El que la Unión Europea no se haya siquiera planteado, seguramente escarmentada por el fracaso de la EUFOR Libia y consciente de la división de la comunidad internacional respecto de este conflicto, el envío de una misión a la zona es acaso la mejor prueba de que aún es pronto para asumir ese tipo de responsabilidades, en un contexto que ni siquiera Naciones Unidas y su dilatada experiencia en misiones de paz fue capaz de gestionar de manera satisfactoria.

4. ¿ES ESTE EL PAPEL QUE LA UE QUIERE DESEMPEÑAR?

Las crisis desatadas en el mundo árabe han demostrado que la UE tiene aún un largo camino que recorrer para afianzar su PCSD. Condena conductas, impone sanciones y ofrece ayuda financiera, pero cuando se trata de arriesgar más demuestra que sus socios quizás no estén tan convencidos de que haya llegado la hora de comportarse unida de cara a su implicación internacional. Así, pese a contar en su haber con instrumentos que le permitirían empezar a desarrollar su papel en el plano internacional, las carencias que aún se lo impiden son muchas, pudiendo quizás agruparse en dos, la inexistencia de recursos suficientes y la división interna que aún se da entre los Estados miembros:

a) En lo que se refiere a la **necesidad de mejora de los recursos existentes**, son varias las cuestiones que se podrían plantear:

Primera. Son ya treinta las operaciones que la UE ha desplegado fuera de sus fronteras (diecisiete de ellas, aún en curso), pero la mayoría de ellas han sido de carácter no

³¹ Así, la Decisión del Consejo 2011/273/PESC, de 9 de mayo de 2011 (DO L 121, de 10 de mayo de 2011, 11) contemplaba las primeras medidas, que incluía la prohibición de venta, transferencia o exportación de armas o material que pudieran ser empleados en la represión interna. También se restringía la entrada de determinadas personas vinculadas con el Gobierno sirio y se congelaban activos y cuentas. Estas sanciones fueron completadas en los meses posteriores, para incluir determinados nombres o para restringir la importación de petróleo (Reglamento del Consejo 878/2011, de 2 de septiembre, DO L 228 de 3 de septiembre de 2011, 1).

María José Cervell Hortal

militar, sino civil (lo que las hace más viables financieramente, ya que van con cargo al presupuesto comunitario, exigen menos personal y acarrear un menor coste político). Es más, de las cuatro operaciones militares actualmente en curso, sólo la Atalanta (Somalia) es de carácter ejecutivo³². Aun así, todas ellas plantean muchas deficiencias que están lejos de resolverse (capacidades insuficientes, ausencia de una cadena de mando única y centralizada...) ³³.

Por otro lado, existen recursos olvidados, que nunca han llegado a materializarse, como es el caso de los *battlegroups*, pese a que su capacidad operativa se declaró en 2007 (véase apartado 2). La entrada en vigor del Tratado de Lisboa se presentaba como una buena oportunidad para relanzarlos, pero no ha sido así, al menos de momento, por más que fuera uno de los objetivos prioritarios (el Gobierno español, de hecho, durante su presidencia en el primer semestre de 2010, anunció que trabajaría por “la potenciación de los Grupos de Combate”³⁴).

Segunda. La Estrategia Europea de Seguridad y sus ambiguos objetivos parecen insuficientes a día de hoy y ya se empieza a hablar de la necesidad de un Libro Blanco de Seguridad y Defensa³⁵ que identifique de manera más precisa cómo y dónde debe intervenir la UE. Por otro lado, la *Política Europea de Vecindad* y la *Unión por el Mediterráneo* han demostrado también ser instrumentos limitados, por más que los fines que pretendían (promover la democracia y los derechos humanos en esos Estados) son la mayor garantía de que situaciones como la de Libia y Siria no se reproduzcan³⁶.

Tercera. La falta de medios sigue siendo el gran problema en la UE, sobre todo en tiempos como los actuales. Según la Agencia Europea de Defensa, veintiséis Estados de la UE invirtieron de manera individual unos 190.000 millones de euros en defensa en 2011, pero les resultó difícil en el seno de la OTAN sostener en ese mismo año una guerra aérea de más de seis meses contra las fuerzas armadas libias³⁷.

³² Las de Somalia y Mali son operaciones de adiestramiento y la operación Althea es probable que se transforme en operación no ejecutiva.

³³ Sobre esta cuestión, KEOHANE, D., “¿Nueva agenda para la política de defensa común”, *Política Exterior*, 156, FRIDE, disponible en <http://fride.org/article/307/%C2%BFnueva-agenda-para-la-politica-de-defensa-comun>. Véase también ROMERO JUNQUERA, A., “Las capacidades militares de la Unión Europea. ¿Hacia una Europa de la Defensa?”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 68/2013, 23 de julio de 2013 (17).

³⁴ Véase la prensa de 28 de septiembre de 2009 y la nota del Gobierno español de ese mismo día en <http://www.la-moncloa.es>.

³⁵ Un resumen de una propuesta de Libro Blanco elaborado por la Fundación Alternativas y el Instituto Español de Estudios Estratégicos en 2010 está disponible en http://www.falternativas.org/en/content/download/15542/449575/version/6/file/Resumen+Ejecutivo+Libro+Blanco+UE_+diciembre+09.pdf.

³⁶ Al respecto, AMIRAH-FERNÁNDEZ, H. y BEHR, T., “The missing spring in the EU’s Mediterranean policies”, *TGAE-Elcano* 1/2013, 22 March 2013, <http://www.realinstitutoelcano.org/>

³⁷ En Libia se hicieron patentes dos problemas básicos: el reabastecimiento aéreo de combustible y tecnología

b) Difícil es construir una Política Común de Seguridad y Defensa cuando **los Estados miembros de la UE se encuentran aun profundamente divididos** a la hora de hacer frente a determinadas crisis internacionales. Actuar sin recurrir a la UE sigue siendo el parámetro de conducta habitual de algunos Estados y la realidad reciente no hace sino confirmarlo: ha ocurrido así con Francia en la intervención en Mali (enero de 2013) y la República Centroafricana (noviembre 2013), con lo que se ha impedido que a los ojos de la opinión pública pueda verse a la UE liderando el proceso³⁸, por más que posteriormente desplegara la zona una operación militar (EUTM Mali³⁹, para el entrenamiento de la fuerzas armadas del país), cuya creación fue, por cierto, bastante discutida en el seno de la Unión.

Esa falta de coordinación también se ha mostrado de puertas afuera, en el seno de organizaciones internacionales como Naciones Unidas. Recordemos, de hecho, que Alemania, a la sazón miembro del Consejo de Seguridad, optaba por abstenerse en la votación de la resolución 1973 (2011) sobre Libia, mientras que sus compañeros europeos, Francia y Reino Unido, emitían un voto afirmativo, mostrando una vez más que poco hay de común en la toma de este tipo de decisiones. Es más, una vez autorizada la operación, Francia y Reino Unido tomaban el control de los bombardeos, a título individual y nunca actuando en nombre de la UE en su conjunto.

Al igual que en el caso libio, Siria ha sido un escenario en el que se ha formalizado la división de los Estados miembros. Cuando tras el ataque químico de agosto de 2013 se empezó a hablar de una posible intervención los europeos demostraron de nuevo cuán lejos estaban de compartir una postura: mientras el Parlamento británico se negó a una intervención, Francia se mostraba más propicia a ella, siempre y cuando fuera apoyada por Estados Unidos. Finalmente, el grueso de las conversaciones con Siria, y en particular el acuerdo sobre destrucción del armamento químico fue protagonizado por Rusia y, en menor medida, Estados Unidos, quedando la UE una vez más fuera del mismo, aunque sí ha asegurado su presencia en las conversaciones de paz que sobre Siria están teniendo lugar. Por otro lado, en el verano de 2013, la presión de Francia, Italia y Reino Unido forzó el levantamiento del embargo de armas de la UE y la posibilidad de suministrarlas a sectores moderados de la oposición, pero en fecha reciente el Reino Unido ha anunciado unilateralmente nuevas

necesaria para labores de inteligencia, vigilancia, adquisición e objetivos y reconocimiento. La Agencia Europea de Defensa ha instado ya a la creación de un avión cisterna o la adquisición de vehículos aéreos no tripulados (KEOHANE, D., *óp. cit.*, nota 31).

³⁸ La UE sí ha conseguido al menos que el Consejo de Seguridad, en su resolución 2127 (2013), de 5 de diciembre, por la que autoriza a la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana bajo Liderazgo Africano (MISACA), de la Unión Africana, a desplegarse en dicho país, exprese “su beneplácito” por “el firme compromiso de la UE a favor de la República Centroafricana, en particular las conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 21 de octubre de 2013 y el compromiso de la UE de contribuir financieramente al despliegue de la MISACA” (párr. 25 del preámbulo).

³⁹ Decisión del Consejo 2013/87/PESC, de 18 de febrero de 2013, DO L 46, de 19 de febrero de 2013, 27.

María José Cervell Hortal

restricciones, para evitar que el material cayera en poder de las milicias extremistas, cada vez más presentes en Siria⁴⁰.

Parece, por tanto, que llevar una opinión compartida al Consejo de Seguridad es algo más que improbable a día de hoy. Es más, el 24 de septiembre de 2013, en su intervención ante la Asamblea General de la ONU, el presidente francés François Hollande proponía la adopción de un *código de buena conducta* entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para que, en el caso de crímenes a gran escala (y apelando, precisamente, a la gravedad de la situación en Siria), pudieran renunciar a su derecho de veto⁴¹, pero nuevamente se trataba de propuesta aislada que no sabemos si será compartida por el otro Estado miembro que goza de ese privilegio (Reino Unido).

Tanto en Siria como en Libia, la UE ha demostrado que aún es un actor débil, lo que confirma que la PCSD es, a día de hoy, una política más bien destinada a la gestión de crisis y reconstrucción post-conflicto; es decir, prácticamente lo mismo que antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Continuar en esa línea o avanzar es el reto que ahora se le presenta. La Alta Representante para Política Exterior y de Seguridad Común proponía como elementos que debían centrar el debate del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013⁴², el primero dedicado de manera específica desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a cuestiones de seguridad y defensa, los siguientes: primero, ampliación de la PCSD, que debería responder de manera más rápida a los retos en seguridad y demostrar la capacidad de colaborar con otras organizaciones y Estados terceros, así como hacer uso de todos los recursos disponibles; segundo, reforzar las capacidades europeas en defensa, haciendo hincapié en la necesidad de adquirir, operar y mantener capacidades de manera conjunta y tercero, reforzar la industria europea de defensa, para favorecer la autonomía en este sector.

La cumbre, pese a que sus resultados puedan tacharse, por el grado de abstracción de la mayoría de ellos⁴³, de limitados, ha marcado la senda que debería seguir la Política de Seguridad y Defensa europea en los próximos años. Pese a la ausencia de decisiones relevantes, motivada en gran medida por el recelo de algunos Estados, se ha reafirmado (primer objetivo) la colaboración con otros socios y, en particular con la OTAN⁴⁴. Pequeños

⁴⁰ *The Guardian*, 11 de diciembre de 2013.

⁴¹ El discurso puede consultarse en www.fr.ambafrance-us.org/spip.php?article4926, 1-3. Sobre esta propuesta, podrá consultarse en el número 1 del 2014 de la *Revista Española de Derecho Internacional* la Nota de GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J.: "Sobre la propuesta francesa (2013) de reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad".

⁴² Informe Final de la Alta Representante sobre PCSD, con vistas al Consejo Europeo de diciembre de 2013, 15 de octubre de 2013, disponible en http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf.

⁴³ Al respecto, ARTEAGA, F., "(In)decisiones del Consejo Europeo de 19 de diciembre de 2013 sobre Defensa", *Comentario Elcano 81/2013*, de 20 de diciembre, disponible en www.realinstitutoelcano.org.

⁴⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013, doc. EUCO 217/13, de 20 de diciembre de 2013, párrs. 1-22 (párrs. 2 y 6-7).

María José Cervell Hortal

han sido los pasos dados en capacidades (segundo objetivo) y que se centran en el repostaje en vuelo, aviones no tripulados o ciberseguridad⁴⁵. Y más limitados aún han sido los logros en la mejora de industria de defensa (tercer objetivo), por la resistencia de algunos Estados y las presiones de algunas empresas del sector⁴⁶. No ha sido poco, pero tampoco suficiente, de manera que los próximos años serán cruciales para consolidar (o no) la Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea. El propio Consejo Europeo se ponía un plazo, julio de 2015, para revisar los progresos al respecto.

El documento “Proclamar una nueva Política Europea de Vecindad” (2012) ya recogía que “la credibilidad de la UE como actor global dependerá en gran medida de su capacidad de actuar decisivamente en sus territorios vecinos”⁴⁷. Y es que, efectivamente, la situación al sur de Europa se torna cada vez más delicada, sobre todo cuando Estados Unidos parece concentrar esfuerzos en Asia e implicarse menos que nunca en África. Libia, el Sahel, el cuerno de África, Siria y sus posibles efectos colaterales en la estabilidad de Líbano, Jordania, Irak, Turquía e Israel, además de los problemas en la parte oriental del continente europeo (sirva Ucrania como el ejemplo más reciente) demuestran que reforzar el papel de la Unión en la gestión de estos problemas no es una opción, sino una necesidad que también afecta de manera directa, por su situación geoestratégica, a España, como de hecho refleja la *Estrategia de Seguridad Nacional* aprobada en 2011⁴⁸. La UE cuenta con las bases jurídicas y con las capacidades teóricas para hacerlo; sólo hace falta que los Estados demuestren estar dispuestos a ello.

i

María José Cervell Hortal*
Profesora Derecho Internacional Público
Universidad de Murcia

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

⁴⁵ Íd., párrs. 10-15.

⁴⁶ Íd., párrs. 16 y ss.

⁴⁷ “Delivering a new European Neighbourhood Policy” ..., *óp. cit.*, 21.

⁴⁸ *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, 2011 (disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es>). Vid. pp. 28-29 sobre las relaciones con el Mediterráneo y p. 30 sobre las relaciones con África.