instituto
de estudios europeos
Universidad de Valladolid
Centro de Excelencia
Jean Monnet

Revista de Estudios Europeos

N.º 61, Enero-Junio 2013

NOTA PRELIMINAR
Alberto A. Herrero de la Fuente

ESTUDIOS

EVOLUCIÓN Y FUTURO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA
Miguel Ángel Ballesteros Martín

AFGANISTÁN: EL FINAL DEL CONFLICTO Y SUS CONSECUENCIAS PARA EUROPA
Francisco José Berenguer Hernández

ESTRATEGIAS Y OPERACIONES EUROPEAS EN ÁFRICA: APOYO A LA SEGURIDAD, LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO
Jesús Díez Alcalde

LA MUJER EN LAS MISIONES MILITARES EN CURSO DE LA UNIÓN EUROPEA
Blanca Palacián de Inza

LA UNIÓN BANCARIA EN EUROPA
José Jorge Nogales García

NOTAS

LA PROTECCIÓN DEL MENOR A TRAVÉS DEL DERECHO EUROPEO
Esther María Aníbarro Martinez

INTERNET, EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO EUROPEO
Ana Gascón Marcén

NO HAY HONOR EN LOS LLAMADOS CRÍMENES DE HONOR: EUROPA Y LA ANCESTRAL AUTORIDAD PARA MATAR
Carlos Pérez Vaquero

LA ACTITUD DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA CRISIS SIRIA
Bassam Salim

RECENSIONES

RESEÑA DE LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
Antonio Javier Adrián Arnáiz

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID, CENTRO DE EXCELENCIA JEAN MONNET

Revista de Estudios Europeos

Publicados en la Revista de Estudios Europeos

Nº 61, Enero-Junio 2013

los artículos:

"Evolución y futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea" del Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos GB. Miguel Ángel Ballesteros Martín.

"Afganistán: El final del conflicto y sus consecuencias para Europa" del Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos TCOL.EA. Francisco J. Berenguer Hernández.

"Estrategias y Operaciones Europeas en África: Apoyo a la Seguridad, la Gobernanza y el Desarrollo" del Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos TCOL.ET. Jesús Díez Alcalde.

"La mujer en las misiones militares en curso de la Unión Europea" de la Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos Blanca Palacián de Inza.

EVOLUCIÓN Y FUTURO DE LA PCSD DE LA UE

General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

RESUMEN

El autor expone que la UE para ser eficaz en el ámbito de la seguridad y la defensa necesita un mínimo de estructuras y capacidades civiles y militares con las que implementar su política exterior, pero además es imprescindible un liderazgo político sólido, con voluntad y capacidad para fomentar estrategias de seguridad y defensa. Así mismo es necesario desarrollar un nuevo mecanismo que sirva para lograr una mejor financiación de las operaciones de paz con cargo a los presupuestos comunitarios.

PALABRAS CLAVE

UE, PCSD, Capacidades, Asistencia Mutua, Liderazgo

ABSTRACT

The author explains that the EU to be effective in the field of security and defense needs a minimum of structures and civil and military capabilities and to implement its foreign policy, but it is also essential to strong political leadership, willing and able to promoting security and defense strategies. It is also necessary to develop a new mechanism for achieve better funding of peacekeeping operations under the Community budget.

KEYWORDS:

EU, CSDP Capabilities, Mutual Assistance, Leadership

INTRODUCCIÓN

Todas las políticas, y especialmente las que tratan los temas de seguridad y defensa, requieren de estructuras preparadas con antelación a su entrada en funcionamiento. La razón primordial es dar respuestas rápidas y determinantes a las crisis emergentes, preferentemente antes de que éstas escalen y evolucionen hacia conflictos bélicos, tanto si son de entidad limitada como si alcanzan grandes proporciones. A este razonamiento, que se fundamenta en el enfoque temporal de la respuesta, hay que añadir su eficacia, que principalmente se asienta en la consolidación de una serie de capacidades militares, que se conforman como el elemento clave para hacer creíble la disuasión. Una disuasión, que, además de ser creíble como *conditio sine qua non*, actúa como factor esencial para garantizar y mantener la paz y la estabilidad en prácticamente todas regiones geopolíticas, incluida, por supuesto, la euro mediterránea.

Sin embargo, disponer de estas estructuras y de capacidades militares con las que ejecutar una política de seguridad y defensa no es suficiente. Por el contrario, de nada servirán sino están impulsadas por un liderazgo político sólido, que tenga capacidad para fomentar estrategias de seguridad y defensa, para impulsar su desarrollo y, en su caso, para ejecutarlas en su toda su amplitud cuando la situación lo requiera.

Esta reflexión inicial adquiere más importancia, y su consecución es más complicada, cuando transitamos desde el ámbito nacional al de las organizaciones supranacionales. Así, en el seno de la Unión Europea, el liderazgo político debe ser intrínseco e interno a la propia organización, pero también puede generarse con la unión de voluntades de algunos de sus países miembros, que tengan suficiente peso específico para concitar el apoyo y la participación de resto de países miembros de la organización. Si estos liderazgos fallan, las organizaciones se convierten en maquinarias pesadas y lentas, tanto en sus decisiones como en sus acciones, y pierden así gran parte de su fortaleza y el impulso necesario para actuar de forma conjunta y coordinada.

En la actualidad, y dentro de la Unión Europea, todo indica que su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) está atravesando estos problemas internos, que puede llegar a hacerla prácticamente inoperancia. Sin duda, el motivo fundamental que justifica esta situación se asienta en la grave crisis económica y financiera que está soportando el viejo continente, y que ha relegado a esta política de seguridad y defensa a sus niveles más bajos desde que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009[1], y que se sitúa hoy entre las últimas prioridades comunes de los países miembros.

En las organizaciones complejas, como es el caso de la UE, es esencial disponer de una estrategia para facilitar la toma de decisiones y favorecer la cohesión y el compromiso, que siempre son centros de gravedad ante cualquier confrontación. La Estrategia Europea de Seguridad cumple ahora 10 años, en los que ha habido muchos ha cambiado el panorama internacional de seguridad, especialmente en el ámbito de las amenazas y en la forma de como enfrentarse y gestionar las crisis. Todo ello confirma la necesidad de hacer una revisión de este documento estratégico y, para ello, resulta imprescindible hacer una reflexión previa.

Frente a la mencionada falta de voluntad para reforzar la seguridad y defensa en momentos de gran convulsión estratégica a nivel mundial, conviene recordar que el mayor éxito en este ámbito llegó con la consolidación de la política de la ampliación de la UE. Gracias a esta iniciativa, de gran alcance, hoy Europa se presenta más unida y estable que en cualquier tiempo pretérito, y ha desaparecido el fantasma de la confrontación bélica, que históricamente fue la forma más habitual de resolver controversias en el continente europeo.

ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UE

La evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea es producto y herencia de la propia historia europea, de la conformación de los Estados y su posterior unión a partir de 1957. Desde esta

[1] El Tratado de Lisboa, fue firmado Presidentes y Jefes de Gobierno de los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007 pero no se logró la ratificación por todos los países hasta diciembre de 2009 en que entró en vigor.

premisa, analizar esta evolución es la mejor forma de alcanzar un diagnóstico correcto de los problemas que actualmente cuestionan o amenazan la eficacia de la PCSD. Estos problemas se basan en el complicado y lento progreso, también lógico en gran medida, de la propia organización, al que se unen los problemas presupuestarios y el creciente enfoque de renacionalización para resolver los problemas de los europeos. Todo ello podría aletargar la PCSD, en unos momentos que parece ser más necesaria que nunca.

Tras la enorme catástrofe causada por la II Guerra Mundial, los países occidentales fueron creando alianzas con el propósito de disuadir a cualquier hipotético agresor de la tentación de resolver las controversias mediante el uso de la fuerza. En los primeros años de posguerra, los países vencedores seguían viendo a Alemania con desconfianza y como una nación que podría convertirse de nuevo en un enemigo, con capacidad de regenerarse y renacer de sus cenizas. Pronto de dieron cuenta de que la amenaza procedía de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cuya política expansionista, que perseguía la implantación de sistemas comunistas en los países del Este y el consiguiente desmantelamiento del sistema de partidos políticos, estaba apoyada por las divisiones acorazadas y mecanizadas soviéticas que no habían sido desmovilizadas tras la finalización de la Guerra. Con todo, y durante más de cuatro décadas, la URSS se convirtió en la principal amenaza para la libertad y la democracia de Occidente.

En marzo de 1947, apenas dos años después de finalizada la contienda mundial, Reino Unido y Francia firmaron el Tratado de Dunquerque, cuyo objetivo era asegurar la defensa mutua. Un año más tarde, el 17 de marzo de 1948, Bélgica, Holanda y Luxemburgo se unieron a esta alianza en un renovado Tratado de Bruselas. Sin embargo, ninguno de estos dos acuerdos sirvió para crear estructuras que los hiciesen creíbles.

Al otro lado del océano, en abril de 1949, se firmó el Tratado del Atlántico Norte en Washington, e inmediatamente después, los países firmantes crearon una gran estructura de carácter político militar: la OTAN, que en poco tiempo aprobó su primer concepto estratégico para frenar el expansionismo de la URSS. La OTAN logro tener una capacidad de respuesta para la defensa colectiva establecida en el artículo 5º del Tratado, mediante la disuasión. Se

superaba, así, el mero compromiso escrito que tantas veces había fallado a lo largo de la historia. El liderazgo y la política realista estadounidense fueron claves para lograrlo.

En París, cinco años después, el 23 de octubre de 1954, se modificó y complementó el Tratado de Bruselas para incluir a la Republica Federal Alemana y a Italia, poniendo así punto final a la desconfianza hacia los antiguos enemigos. Con la pretensión de implementar este Tratado, se creó la Unión Europea Occidental (UEO), que, para evitar más gastos económicos, renunció a duplicar estructuras ya existentes en la OTAN. Esta decisión dejó sin estructura militar efectiva a la UEO, y la convirtió en una organización internacional aletargada y prácticamente sin actividad.

De esta forma, la historia nos demuestra que los tratados internacionales de seguridad y defensa que no están dotados de una organización capaz de implementar sus cometidos, pierden gran parte de su eficacia y se convierten en algo retórico e, incluso, innecesario. Por el contrario, las organizaciones sólidas y bien estructuradas hacen que los tratados sean creíbles, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de sus políticas.

Cuando el 7 de febrero de 1992 se firmó el Tratado de Maastricht, que transformó la Comunidad Económica Europea en la Unión Europea, los países firmantes buscaban una mayor integración política, económica y de seguridad. Entre las principales finalidades de este Tratado estaba desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), llamada a convertirse en un elemento esencial para facilitar el camino hacia una Europa capaz de actuar en el concierto internacional con una sola voz. Con este propósito, el Título V del Tratado, dedicado a la Política Exterior y de Seguridad, fija los siguientes objetivos:

- Salvaguardar los valores e intereses comunes, así como la independencia e integridad de la UE.
- Fortalecer la seguridad de la UE, en su amplio espectro.
- Mantener la paz y seguridad internacionales
- Promover la cooperación internacional.

- Consolidar la democracia y el estado de derecho

Sin embargo, conscientes los países miembros de la UE, y especialmente de las principales potencias, de las dificultades que supone cualquier cesión de soberanía en el ámbito de la política exterior y de seguridad, la PESC se creo y se ha mantenido en el ámbito intergubernamental, enmarcada en el segundo «pilar comunitario».

Con el propósito de cumplir las disposiciones del Título V, era necesario establecer nuevas estructuras. Además, y para evitar gastos económicos, se reactivó una organización capi-disminuida, como era la UEO. El objetivo era realizar una serie de misiones, a las que se denominó tipo Petersberg, siempre que no fuesen asumidas por la OTAN y bajo el principio de no duplicar el gasto. Con ello, se pretendía aprovechar las capacidades de la OTAN bajo demanda de la UE.

Pero no sería hasta la Cumbre de Colonia, que se celebró en junio de 1999, cuando los europeos decidieron crear una incipiente estructura de seguridad y defensa, y acordaron:

- Dotar a la UE de estructuras para prevención y gestión crisis.
- Establecer mecanismos de consulta entre la OTAN y la UEO.
- Participar en los temas de seguridad y defensa de forma plena e igualitaria de todos los Estados de la Unión, incluidos aquellos países que se posicionaban como países neutrales.
- Integrar las funciones de la UEO en la UE para las misiones tipo Petersberg.
- Y, finalmente, fortalecer la base industrial de defensa europea.

El Acta Única Europea de 1986 estableció que la cooperación en política exterior tendría carácter intergubernamental, voluntario y no vinculante. Por el contrario, el Tratado de Maastricht de 1992 fue más ambicioso, ya que recogía la búsqueda e implantación de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión. Por su parte, el Tratado de Lisboa hizo suyo las disposiciones adoptadas en Maastricht y estableció nuevas estructuras para dar un mayor impulso a la PESC. Así, desarrolló la PCSD, que establece un

nuevo marco institucional europeo para convertir a la UE en un actor global. Entre otros asuntos, el Tratado contempla nuevos mecanismos de integración política y práctica, que nos deberían llevar *hacia una política exterior común que incluya una política de seguridad y defensa eficaz.*

De esta forma, el Tratado de Lisboa introduce importantes modificaciones en los tratados de la Unión y de la Comunidad Europea, pero no los sustituye. Aporta nuevos instrumentos para el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), lo que facilitará la evolución en la dirección que establece el título V del Tratado de la Unión. Este Tratado, ya en 1992, indicaba que[2] "la UE *definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad".* Pero sobre todo, el nuevo Tratado de Lisboa instaura una nueva normativa y, al mismo tiempo, recoge toda la experiencia acumulada por la UE desde la aprobación del Tratado de Maastricht.

La Asistencia Mutua en Europa

En su Clausula de Asistencia Mutua, el Tratado de Lisboa establece, en su artículo 27.7, que "*Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia, con todos los medios a su alcance de conformidad el artículo 51 de la Carta de NN.UU. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros*[3]*".* Sin embargo, no crea ninguna estructura que lo materialice y le aporte valor tangible a esta clausula de Asistencia Mutua entre los países europeos, quedándose por el momento en una mera declaración de intenciones.

En este ámbito, esencial para la defensa colectiva dentro de la Unión, no es de extrañar lo dispuesto respecto a la Asistencia Mutua, si tenemos en cuenta que el propio Tratado deposita su confianza en la OTAN y da prioridad a esa organización. Así, establece que "*La política de la Unión, con arreglo a la presente sección, no afectará al carácter específico de la política de seguridad*

[2] Tratado de la Unión Maastricht en 1992, Titulo V
[3] Tratado de Lisboa de la UE aprobado en 2009 Artículo 27.7

y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común…[4]*"* y, en este caso, la Alianza sí tiene las estructuras que ponen en valor el artículo V de su Tratado constituyente, que es equivalente al de la UE.

En cuanto a su objetivo, el Tratado de Lisboa, en materia de seguridad y defensa, instituye que *"La política común de seguridad y defensa que incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad*[5]*".* Un objetivo que no es nuevo, pues ya estaba recogido en el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (Titulo V).

Otro aspecto muy significativo de la PESC es que su peso específico es muy limitado en el conjunto de las políticas y actividades que se realizan en el seno de la UE. Para entender su escasa importancia, nos basta con ver los recursos humanos que se dedican a cada actividad en las instituciones de la UE: de los más de 40.000 hombres y mujeres de los 27 países miembros que trabajan para la UE, más de 23.600[6] lo hacen en la Comisión Europea, mientras que tan sólo unas 3.300 personas se dedican a la PESC, de las que sólo 200 pertenecen al Estado Mayor de la UE.

Por otro lado, y en el ámbito organizativo, el Tratado de Lisboa y el Tratado de Funcionamiento de la UE instauran una estructura institucional más sólida, con un Presidente del Consejo, elegido por dos años y medio, y un Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, reforzada en sus funciones, que "*contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo".* A esto hay que añadir el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que, con sus 141 oficinas abiertas a lo largo del mundo, aporta una mayor continuidad y coherencia a la Política Exterior y de Seguridad Común y, por lo tanto, también a la Política Común de Seguridad y Defensa.

---

[4] Tratado de Lisboa de la UE de 2009 Artículo 27.2
[5] Tratado de Lisboa de la UE de 2009 Artículo 27.2
[6] Según datos de la UE obtenidos en su pagina web
http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_cat-sexe_x_dg_en.pdf

Sin embargo, la mayoría de las decisiones de política exterior y de seguridad de la UE deben tomarse por unanimidad de los países miembros. Este consenso se materializa en uno de los cuatro Consejos Europeos, que reúnen a los Jefes de Gobierno, o en alguno de los Consejos de Asuntos Exteriores, que actualmente son presididos por Catherine Ashton y reúne a los 27 ministros de Asuntos Exteriores de la UE. Todo ello resta agilidad a la toma de decisiones y, en gran medida, dificulta el posicionamiento de la Unión como un actor único internacional en conflictos como Siria, Mali o Libia, entre otros muchos.

Por otro lado, la inexistencia de un consejo de ministros de defensa, similar al que dispone la OTAN, dificulta los acuerdos en materia de cooperación militar, así como el desarrollo de nuevas capacidades militares.

Aquel viejo criterio de no duplicar estructuras que ya están en la OTAN inhabilitó durante muchos años a la UEO, y ahora puede hacer inoperante la PCSD de la UE. No se trata de duplicar todas las estructuras, pero sí hay que ser consciente de la necesidad de contar con un mínimo de estructuras operativas que permitan el lanzamiento de las operaciones con rapidez y eficacia. Sin duda, el problema estructural más importante es la inexistencia de un cuartel general permanente. Un elemento esencial de Mando y Control para que los estados mayores militares y los gestores de las capacidades civiles a emplear puedan planear y conducir las operaciones europeas. Esta es la única forma de que las estas operaciones de gestión de crisis se lleven a cabo con un enfoque integral, tanto en su planeamiento como en su ejecución.

A este respecto, resulta incongruente que el Cuartel General de la Operación Atalanta, desde donde se controla la actividad de los barcos en la cuenca somalí, esté situado en Northwood, al noroeste de Londres, liderado por un almirante británico, cuando este país no tiene ningún barco en esta Operación contra la piratería.

En este sentido, el hecho de que se haya difuminado el esquema de los tres pilares de la Unión, tras el Tratado de Lisboa, convierte la estructura de la UE en un todo más coherente y más interconectado, que facilitará el trabajo sobre el terreno de los que intervienen en las operaciones de paz.

Así, el Tratado de Lisboa ofrece la posibilidad de avanzar mediante la Cooperación Estructurada Permanente: "*Los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes, establecerán una Cooperación Estructurada Permanente en el marco de la Unión*[7]*".* Sin embargo, la crisis económica y los procesos de renacionalización han dejado sin efecto, por el momento, esta posibilidad.

Como conclusión, podemos indicar que el desarrollo del Tratado de Lisboa, que aporta importantes cambios estructurales, ya referidos, como son: la instauración del Presidente del Consejo, de la Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad y del Servicio Europeo de Acción Exterior, no se han traducido en la materialización de una estructura más ágil y eficaz en los niveles inferiores. Por todo ello, es necesario que la PCSD evolucione hacia una estructura más integrada, capaz de gestionar operaciones civiles y militares. No olvidemos que de las 28 operaciones que ha puesto en marcha la UE, 19 han sido de carácter civil, 8 militar y una cívico-militar, en concreto, la desplegada en Darfur (Sudan) entre 2005 y 2006[8].

LAS NECESARIAS CAPACIDADES CIVILES Y MILITARES DE LA PCSD

No se puede ser un actor internacional sin un mínimo de capacidades militares, con un alto grado de disponibilidad, que hagan creíbles y respetadas las decisiones propias.

A pesar de los objetivos establecidos en Maastricht relativos a la PESC, la UE no fue capaz de afrontar los problemas que surgieron en la puerta de casa, en los Balcanes, por falta de medios y de liderazgo político. Tuvimos que esperar hasta la Cumbre de Helsinki, celebrada en diciembre de 1999 tras el recrudecimiento del conflicto en Kosovo, para ver como los Jefes de Gobierno decidían establecer una estructuras permanentes en materia de seguridad y defensa.

[7] Tratado de Lisboa de la UE de 2009 Artículo 27.6

[8] Ver pagina web de la UE http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=fr

De esta forma, se instauró el Comité para Asuntos Políticos y de Seguridad (COPS), un Estado Mayor de la Unión (EMUE) y un Comité Militar (CMUE), además de establecer un catálogo de capacidades militares para el horizonte 2003, por el cual los países miembros ponian a disposición de la Unión fuerzas de muy diversas características para cubrir un amplio espectro de reuqeirmientos operativos. Este catalogo recibió el nombre de Headline Goal de Helsinki. Con todo ello, nos situamos ante el desarrollo inicial de unas estructuras y capacidades europeas que permiten a la UE, por primera vez, evaluar su capacidad de generación de fuerzas en caso necesario. Nace así el "*cooperating together voluntarily" dentro de la Unión,* que se basaba en los siguientes parámetros:

- Garantizar la capacidad de decisión autónoma, así como de llevar a cabo operaciones militares lideradas por la UE
- No implicaba la creación de un ejército europeo
- Es una cooperación voluntaria
- Los Estados miembros deben estar en condiciones de desplegar en el plazo de sesenta días y ser capaces de mantenerse sobre el terreno durante un mínimo de un año
- El número de fuerzas militares era de 50.000 efectivos, que podían alcanzar un máximo de 60.000
- Estas fuerzas deben ser capaces de llevar a cabo todo el espectro de misiones Petersberg.

La valoración del Headline Goal de Helsinki pronto demostraría las graves carencias de los países de la UE en sistemas de mando y control, transporte estratégico y logística, entre otras. Sin duda, era una clara consecuencia de la política de la mayoría de los países europeos acostumbrados a que los EEUU cubriese sus necesidades en el ámbito de la seguridad y defensa. Por este motivo, las insuficiente capacidades de la UE le incapacitan para llevar a cabo misiones de mediano nivel de ambición, como fue el conflicto de los Balcanes, al otro lado de su frontera exterior.

En junio de 2000, se celebró en la ciudad portuguesa de Santa María da Feira la Cumbre de la UE, en la que se aprobó la gestión civil de crisis; es decir, la resolución de las crisis mediante el uso de capacidades civiles como son, entre otras, las fuerzas de policía, estado de derecho, protección civil, o administración civil. Esta decisión de potenciar las capacidades civiles fue un gran acierto, consecuencia de la intención de superar una necesidad, que ha facilitado la aplicación del enfoque integral de las misiones europeas.

Capacidades OTAN-UE: cooperación estratégica

En el ámbito militar, y para evitar un esfuerzo militar redundante con el que ya se realiza en el marco de la OTAN, la UE renunció a dotarse de capacidades militares propias y decidió potenciar las capacidades civiles. Gracias a ello, la UE ha podido desplegar hasta 19 misiones civiles y una cívico-militar, de las 28 realizadas hasta la fecha.

En febrero de 2001, durante la Cumbre de Niza, la UE se hizo cargo de todas las misiones tipo Petersberg y renunció así al empleo de la UEO, que volvía a quedar aletargada y cuyo único valor era su artículo 5, que regulaba la defensa colectiva de sus miembros, hasta que la Clausula de Asistencia Mutua lo convirtió en redundante, provocando la renuncia al Tratado de Bruselas.

En Copenhague 2002 se aprobaron los acuerdos Berlín Plus, que permiten a la UE utilizar capacidades OTAN, cuando se apruebe de forma unánime por los 28 países miembros de la Alianza. Esto permitió a la UE lanzar las operaciones Concordia en Macedonia y Altea en Bosnia- Herzegovina; sin embargo, el enfrentamiento entre Turquía y Chipre ha convertido los acuerdos en papel mojado. A pesar de ello, Turquía ha demostrado su compromiso con la UE, pues es el único país que ha participado en todas sus misiones.

Por otro lado, EEUU está desplazando su despliegue militar hacia Asia-Pacífico en detrimento del teatro europeo. Por ello, será cada vez más difícil contar con medios estadounidenses en beneficio de las operaciones de la UE.

Después de 21 años de andadura de la PESC, podemos afirmar que la UE no dispone de un mínimo de fuerzas que puedan ser desplegadas en un tiempo prudencial. Aunque sobre el papel dispone de los Grupos de Combate

(Battlegroups), la realidad es que, desde su creación en 2007, nunca han podido ser empleados.

Estas unidades, que los países ponen semestralmente a disposición de la UE, están compuestos por unos 1.500 efectivos, con todos sus apoyos de combate y logísticos para poder mantenerse en el teatro de operaciones durante 120 días, al tiempo que facilitan la entrada en zona de otras unidades. Su nivel de disponibilidad es, como plazo máximo, de 15 días a una distancia de 6000 kilómetros, siempre que se hayan identificado los medios de transporte estratégicos necesarios con antelación suficiente.

Las lagunas en la normativa que regula su activación, la falta de certificación europea que garantice su operatividad y la falta de financiación de las operaciones por parte de la UE, a pesar del "*mecanismo Athena*", son los grandes obstáculos que dificultan su empleo.

Por otro lado, la UE prevé su intervención en diversos tipos de operaciones, y las fuerzas de sus países miembros deben estar preparadas para ejecutarlas:

- operaciones conjuntas de desarme
- operaciones humanitarias y de rescate
- asesoramiento y asistencia en cuestiones militares
- prevención de conflictos y mantenimiento de la paz
- misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Otro aspecto reseñable se centra en la relación UE-OTAN, que cobra especial importancia para los países europeos que son miembros de ambas organizaciones. Así, los 21 países europeos que forman parte de de la UE y de la OTAN aspiran a que éstas sean complementarias y no competidoras. En este ámbito, la crisis económica ha sido determinante para recortar presupuestos y evitar duplicidad de gastos, y, por este motivo, se han estableciendo sinergias entre el "*Smart Defence*" de la Alianza y el "*Pooling ang Sharing"* del UE. Estas iniciativas, que deben ser complementarias y sinérgicas,

se formalizaron en la Cumbre de Chicago[9] de la OTAN, celebrada los días 20 y 21 de mayo de 2012, donde la Alianza calificó a la UE como el socio esencial. Así, la asociación estratégica se convierte en un elemento esencial en el marco de la actual situación de austeridad.

Para llevar a cabo la iniciativa de Smart Defence, la OTAN[10] requiere una colaboración estrecha con la iniciativa "Pooling and Sharing" de la UE en el nivel del *staff,* donde se mantienen unas relaciones fluidas, pero también en el nivel político. Sin embargo, este último no tiene visos de mejorar en el corto plazo, con el conflicto de Chipre congelado y la integración de Turquía en la UE en vía muerta. Además, las preocupaciones actuales mantienen a la Política de Seguridad y Defensa en un nivel de visibilidad y perfil bajos.

EL NECESARIO LIDERAZGO EUROPEO PARA EL DESARROLLO DE LA PCSD

El Tratado de Maastricht fue ambicioso, incluso más que el de Lisboa, si tenemos en cuenta los años en que ambos se firmaron. En Lisboa, los países miembros fueron más pragmáticos y realistas, sin duda, por la falta de ambición y de liderazgo, lo que resta fuerza al proyecto de una Europa unida y protagonista en el concierto internacional.

En la Cumbre de Ámsterdam de 1997, la UE acordó adquirir un mayor protagonismo en seguridad y defensa, dejando la defensa colectiva bajo la responsabilidad de la OTAN y la gestión de crisis a cargo de la UEO, pero con medios y capacidades OTAN. De esta forma, se aprovechaban los acuerdos Berlin Plus impulsados el año anterior. La incapacidad para detener las guerras de Bosnia Herzegovina y, más tarde, de Kosovo puso en evidencia la falta de liderazgo europeo para abordar un conflicto, incluso cuando este se desarrollaba en suelo europeo.

---

[9] GARCIA SANCHEZ, Ignacio, "la Cumbre de Chicago. Relación OTAN y Unión Europea" Documento de Analisis 25/2012 del IEEE Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA25-2012_IJGS_Cumbre_de_Chicago_Relacion_OTAN-UE.pdf

[10] GARCIA SANCHEZ, Ignacio, opus cit.

En 1998, durante la Cumbre bilateral de Saint Malo Fue, la firme decisión de franceses y británicos sirvió para que la UE empezara a adoptar medidas que buscaban desarrollar una incipiente Política Europea de Seguridad y Defensa. Esto demostraba que sólo los británicos y los franceses están en condiciones de ejercer el liderazgo externo que requiere el proceso de integración de la PCSD. Sus opiniones públicas no se oponen a las misiones militares en el exterior, por exigentes que estas sean, mientras que los alemanes si tienen problemas con su opinión pública: la historia de cada pueblo juega así un papel decisivo en este ámbito.

También se necesita un liderazgo interno, que en este momento corresponde al Presidente del Consejo, Van Ronpuy, y, especialmente, a la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Catherine Ashton. Este liderazgo está teniendo un bajo perfil si lo comparamos con el del Javier Solana que, aún teniendo muchas menos atribuciones que los actuales responsables, fue capaz de impulsar la política de seguridad europea, dotándola de una Estrategia Europea de Seguridad en diciembre de 2003. Esta debe ser revisada después de casi 10 años, y más si tenemos en cuenta que el informe realizado por el propio Solana en 2008 sólo sirvió para añadir cuatro nuevos riesgos, pero no llegó a definir líneas de acción.

Un ejemplo claro del liderazgo ejercido por Solana es que, de las 28 misiones desplegadas por la UE desde 2003, 23 de ellas fueron puestas en marcha durante su mandato, mientras que sólo cinco, dos militares y tres civiles, se han iniciado tras la llegada de la Sra. Ashton. Si bien es cierto que la crisis económica actúa como freno, no lo es menos que la UE ha volcado la mayor parte de su esfuerzo en la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Aunque si hablamos de liderazgo, no podemos olvidar que el artículo 30.1 del TUE[11] especifica que el poder de iniciativa, en el ámbito de la PESC, recae en los Estados miembros y en el Alto Representante. Esta autoridad, de acuerdo con este precepto, podría actuar en solitario o en conjunto con la Comisión Europea. La crisis económica está llevando a los líderes europeos a desarrollar

[11] CEBADA ROMERO, Alicia; La Alta Representante de la Unión Europea: La Primera Ministra integral de acción exterior, Documento de opinión del IEEE 19/2010, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2010/DIEEEO19-2010_AltaRepresentanteUE.pdf

una política de renacionalización de intereses y objetivos que, en gran medida, es la razón de la actual paralización de la PCSD.

Han pasado 21 años, y esta política sigue siendo intergubernamental. Si bien se han producido importantes avances recogidos en el Tratado de Lisboa, que establece una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); no podemos ignorar las dificultades para avanzar en este campo, teniendo en cuenta que el proceso de integración en temas de seguridad y defensa afecta directamente a las respectivas soberanías nacionales.

LA AMPLIACIÓN DE LA UE: ESTRATEGIA CLAVE DE PAZ Y ESTABILIDAD

Los padres fundadores de la Comunidad Europea concibieron la organización como una forma de desarrollo en común, cuya finalidad última era mantener el continente en paz, y alejar así el recuerdo de las dos guerras mundiales. Décadas después, el Tratado de Lisboa sigue ese camino hacia una paz, ya no sólo europea, sino también mundial, pero especialmente en el entorno inmediato a la UE, mediante una buena política europea de vecindad.

Para ello, era necesario crear organismos de integración, como la mejor forma de evitar que el continente volviera a ser el escenario de confrontaciones mundiales. El 5 de mayo de 1949 se aprobó el Tratado de Londres, que creó el primer organismo de integración, el Consejo de Europa, como una organización en la que se integran todos los Estados europeos democráticos, que buscan, mediante la cooperación, fomentar la democracia, la justicia y los derechos humanos. Unos valores que favorecen el dialogo y la resolución de las controversias por métodos pacíficos.

Pero el organismo que más iba a contribuir a la integración de los europeos es la Unión Europea, cuyo origen lo encontramos en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada el 18 de abril de 1951. El propósito de la CECA era regular la explotación del carbón y del acero, como elementos claves para la industrialización del continente y motivo de disputa histórica entre Francia y Alemania por las zonas del Ruhr y el Sarre. Entre 1952 y 1955, su presidente fue Jean Monnet, considerado el “padre de Europa”.

A medida que la energía atómica fue adquiriendo protagonismo, fue necesario crear un organismo que la regulara. Así, el 25 de marzo de 1957, Francia, Bélgica, Italia, Luxemburgo, Holanda y la Republica Federal Alemana se unieron en la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), a la vez que firmaban el Tratado de Roma, donde aprobaron el "Mercado Común Europeo", que dio origen a la Comunidad Económica Europea (CEE). En sólo siete años, seis países europeos fueron capaces de dar los pasos iniciales, que suponían la cesión de sucesivas parcelas de soberanía a favor de una integración de carácter económico, que ha sido la base de la paz y la estabilidad en Europa occidental.

En 1973, el éxito de la gestión de la CEE hizo que Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda se adhirieran a esta organización supranacional. Por su parte, Grecia se incorporó en 1981 a este club de naturaleza económica y vocación política, como lo demuestra el hecho de que se creara una Asamblea Parlamentaria, un Tribunal de Justicia, un Consejo de Ministros y la Comisión del Euratom.

Con la intención de profundizar en la unión económica, mediante la creación de un mercado interior de libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, se aprobó el Acta Única Europea en febrero de 1986, donde por primera vez se hace referencia a la cooperación política europea en materia de política exterior y de seguridad y defensa.

La adhesión de España a la UE

Un año antes, el 12 de junio de 1985, se había firmado en Madrid y Lisboa la adhesión a la CEE de España y Portugal. Esta adhesión se realizó a través de un proceso de ampliación que se ha mantenido a lo largo del tiempo, y que ha sido clave para incorporar, a partir de 1990 y tras la caída del Muro de Berlín, a los países del Pacto de Varsovia, es decir, a los antiguos enemigos de la Guerra Fría. De esta forma, la política de la ampliación se ha convertido, no sólo en una política de integración económica, sino en una política para asegurar la paz y la estabilidad en el continente que más guerras ha sufrido durante su historia.

Las adhesiones suponen un esfuerzo para ambas partes ya que, inevitablemente, es necesario hacer adaptaciones previas en el ámbito interno de los países que se incorporan, al tiempo que hay que realizar adaptaciones dentro de la propia organización. Por ejemplo, con la incorporación de España, el quinto país más poblado de la Comunidad, se le otorgaron ocho votos en el Consejo. La Comisión Europea pasó a estar integrada por 17 Comisarios, de los que dos serían españoles: Manuel Marín y Abel Matutes. En el Parlamento Europeo, España estuvo representado por 60 eurodiputados sobre un total de 518 escaños. El Acta de Adhesión contemplaba un plazo de dos años para que, mediante sufragio universal, España y Portugal celebraran elecciones al Parlamento Europeo. Bajo este precepto, el 10 de junio de 1987 se celebraron las primeras elecciones al Parlamento Europeo en España. En el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el número de Jueces pasó de 11 a 13, y el número de Abogados Generales de 5 a 6. En el Comité Económico y Social, a España se le asignaron 21 miembros. En el Banco Europeo de Inversiones se pasó de cinco vicepresidentes a seis, siendo la nueva Vicepresidencia compartida entre España y Portugal. En el Consejo de Administración, a España le asignaron dos puestos de administradores.

Por su parte, España, al incorporarse a la CEE, tuvo que modificar más de 60.000 páginas de su legislación nacional, sin olvidar los importantes cambios en su economía, los procesos de liberalización para la construcción del Mercado Interior y la modificación de la disciplina fiscal, que era necesaria para integrarse en el Euro. Por su parte, la UE otorgó a España ayudas que supusieron el 0’8 % de su PIB desde 1987 hasta mediados de la década pasada.

Esta política de ampliación ha servido, y sigue sirviendo, para integrar a los antiguos enemigos del Pacto de Varsovia, como mejor formula para estabilizar el continente. Sin embargo, esta política puede estar llegando a su fin por razones geográficas, pues quedan pocos países europeos que no pertenezcan a la UE y quieran formar parte de ella y además, porque las capacidad de absorber países de mediano y gran tamaño ha disminuido debido a la crisis económica y presupuestaria.

Política preferencial hacia los países limítrofes

De forma paralela, la política de ampliación está dando paso a una Política Europea de Vecindad (PEV), que pretende promover el desarrollo en aquellos países que no están en condiciones de integrarse en la UE por razones geográficas o de nivel económico, pero que pueden beneficiarse de su proximidad al mercado de la Unión. Este es el caso de países como Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Armenia, Azerbaiyán, entre otros.

La PEV se planteó en el contexto de la ampliación de la UE de 2004, para evitar zonas de quiebra entre la UE ampliada y nuestros vecinos, y como forma de contribuir a la estabilidad y seguridad de una zona alrededor de la UE. Por otro lado, va mas allá de establecer una relación comercial privilegiada, pues intenta establecer y fomentar valores comunes como la democracia, el estado de derecho, el buen gobierno o los principios de economía de libre mercado. La PEV se basa en el diseño de planes de carácter bilateral, que se acuerdan con cada país para llevar a cabo reformas políticas y económicas, a corto y medio plazo, que contribuyan al desarrollo económico y político del país.

Sin embargo, los conflictos ocurridos en el Sahel en los últimos meses nos indican que, para hacer frente a los riesgos y amenazas como el terrorismo yihadista, o el narcotráfico, el crimen organizado, la inmigración irregular masiva, que proceden de esa zona y que amenazan a Europa; es necesario que la Unión Europea vea en el Sahel su “frontera avanzada”. Allí es donde debe hacer frente a todos esos riesgos y amenazas. Para ello, es necesario establecer políticas de seguridad basadas en el desarrollo, la diplomacia y la colaboración en seguridad y defensa con todos los gobiernos que son responsables de esos territorios. De esta forma, y a través de un enfoque integral, se evitará que los países sahelianos se conviertan en territorios fallidos donde actores no estatales, como los yihadistas, puedan establecer sus bases para llevar a cabo sus proyectos expansionistas de implantar, por el terror, su islamismo salafista.

CONCLUSIONES

Del análisis de estos años, podemos afirmar que, con alguna excepción, la creación de estructuras de seguridad de la UE es aún muy incipiente, pues se inició en 1999, y su consolidación sigue muy condicionada por las ya existentes en la OTAN. Parece lógico pensar que hay que evitar la duplicidad de estructuras, y mucho más en tiempos de crisis económicas; sin embargo, es necesario disponer de un mínimo de infraestructuras que permitan las intervenciones rápidas y seguras en operaciones capaces de gestionar crisis o conflictos, principalmente en los primeros estadios de la escalada. Así, resulta indispensable disponer de un cuartel general permanente, desde donde gestionar unas operaciones que, en la mayoría de los casos, exige combinar capacidades militares y civiles.

A este respecto, la decisión de los países europeos en Santa María da Feira, ha supuesto un gran avance en la resolución de conflictos, al aplicar conceptos como la Reforma Sector Seguridad (RSS) o el de Aproximación Integral, más conocido por "*Coomprehensive approach* de la OTAN en el se integran capacidades civiles y militares.

Por otro lado, es necesario incrementar los fondos comunitarios para costear las operaciones en el exterior, y con ello evitar que los países que más efectivos despliegan en el terreno sean además los que más gastos tienen. De esta forma, también se evitará que se establezcan obstáculos, por razones financieras, al empleo de los grupos de combate.

Sin duda, este es un aspecto que la Unión debe desarrollar más en profundidad, ya que la DECISIÓN 2008/975/PESC DEL CONSEJO 18/12/2008, que creo el Mecanismo Athena Costes Comunes para administrar los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea sólo cubre los costes comunes correspondientes a:

- Cuarteles generales, comunicaciones, transportes y viajes
- Reconocimientos previos (transporte, alojamiento, intérpretes…)
- Indemnizaciones, almacenajes, gastos bancarios y de auditorías, etc.
- Gastos de evacuaciones médicas

Pero el resto de los costes, que son la gran mayoría, son soportados por las naciones (NBC-Nation Borne Costs).

Otro aspecto que contribuiría a un mayor desarrollo y coherencia de la PCSD sería la elaboración de un Libro Blanco de la Seguridad Europea (LBSE). En el que se establezcan las directrices políticas y la hoja de ruta a seguir para alcanzar los objetivos del Tratado de Lisboa. De las directrices políticas que se establezcan en el Libro Blanco se deducirán las estructuras necesarias y los programas políticos a desarrollar. Un LBSE constituiría, entre otras cosas, un elemento clave, en el nivel interno, para promover una mayor conciencia de seguridad y defensa europea. Y, a nivel externo, para ayudar a poner las bases de lo que sería un nuevo orden internacional de seguridad y defensa, cimentado así asociaciones estratégicas eficaces de la UE con la OTAN y con la ONU, en relación con el mantenimiento y consolidación de la paz y estabilidad internacionales.

Por último, uno de los grandes retos es establecer mediante un amplio consenso los intereses de la Unión. Hasta ahora, se ha entendido que los intereses europeos eran la mera yuxtaposición de los intereses nacionales.

A partir de los intereses se establecerán los riesgos y las amenazas que los acechan y podrán establecerse las líneas de acción y las capacidades para llevarlas a cabo. En definitiva una nueva y más comprometida estrategia europea de seguridad, que contribuya a la cada vez más escasa, cohesión de los europeos.

AFGANISTÁN: EN VÍSPERAS DEL DECISIVO 2014

Teniente Coronel Francisco J. Berenguer Hernández

Investigador Principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Ministerio de Defensa

RESUMEN

La campaña de verano de 2013 es la última desarrollada con un elevado número de tropas extranjeras. A final de este año menos de la mitad se encontrarán ya en suelo afgano. La transferencia de responsabilidad plena al gobierno afgano continúa, mientras cada vez mayor número de unidades afganas son capaces de actuar de forma autónoma. Pero frente a estos datos positivos hay que tener en cuenta que la violencia sigue presente en el día a día, que las negociaciones en marcha avanzan lentamente y sin resultados tangibles hasta el momento y que el futuro económico del país no está asegurado. En definitiva el escenario post 2014 aún se muestra lleno de incertidumbres.

Palabras clave: Asia Central, Afganistán, talibán, ISAF.

ABSTRACT

The summer of 2013 is the latest campaign with the participation of a large number of foreign troops in Afghanistan. At the end of the current year less than the half of those troops will remain on Afghan soil. Meanwhile the complete transfer of responsibility to the Afghan government continues, while increasing number of Afghan units able to act autonomously. But against these positive data should be borne in mind that violence is still present in the day to day, the ongoing negotiations do not show tangible results so far and the country's economic future is not assured. In short, the post 2014 scenario is still full of uncertainties.

Key words: Central Asia, Afghanistan, taliban, ISAF.

INTRODUCCIÓN

Más que el desarrollo de la esperada ofensiva insurgente de verano de 2013, apenas iniciada en el momento de escribir estas palabras, es el futuro del país tras 2014 lo que ocupa los análisis, preocupaciones y previsiones de los países más directamente involucrados, de un modo u otro, en Afganistán, y al resto de la comunidad internacional.

Aunque, evidentemente, los asuntos de seguridad siguen siendo de la mayor importancia, aspectos como la gobernanza y, muy especialmente, los de carácter económico, se sitúan en el primer plano de la preocupación tanto del gobierno afgano como de las administraciones extranjeras involucradas en el presente y el futuro del país.

En el presente capítulo se pretende realizar una actualización de la situación en el país asiático, haciendo especial hincapié en los tres aspectos citados.

ANTECEDENTES DEL CONFLICTO

Dada la continuidad de este conflicto en la serie de los *Panorama Geopolítico de los Conflictos*, se limitarán los antecedentes a los inmediatos.

En un proceso de transición irreversible, se produjeron recientemente cambios en los ritmos de dicha transición, por lo que el concepto inicial de transferencia paulatina de las áreas de menor actividad insurgente, se ha sustituido en las sucesivas *tranches* por el de traspaso de responsabilidades de seguridad a las ANSF de las zonas más conflictivas del sur y el este afgano.

De mantenerse la idea inicial las fuerzas afganas tendrían que asumir el control de las zonas más peligrosas con una presencia reducida de tropas extranjeras, mientras que de este modo lo hacen con un apoyo aún muy importante de los contingentes foráneos. Esto ha supuesto la asunción plenamente consciente de riesgos, que se han considerado menores que los ofrecidos por la primera planificación realizada del proceso de transición.

Tras la firma el 23 de abril de 2012 por Leon Panetta, Secretario de Defensa estadounidense , y el presidente Karzai del acuerdo estratégico entre ambos países que dibuja el escenario afgano tras 2014, evitando una situación similar a la vivida en Irak y que provocó la salida - posiblemente prematura - de la totalidad de las fuerzas norteamericanas de aquél país, se ha instalado una sensación de mayor tranquilidad en la comunidad internacional en relación con el futuro de Afganistán.

Este compromiso se vio confirmado durante la Cumbre de Chicago de la OTAN, en mayo de 2012, en la que realizó una declaración específica sobre Afganistán[1], en la que se reafirmó el compromiso de la organización y los países que de ella forman parte de no abandonar Afganistán a su suerte a la finalización del período de transición el 31 de diciembre de 2014, al menos hasta 2017. Muy probablemente este compromiso deberá ser renovado en su día más allá de esa última fecha, porque es difícil imaginar una transición tan rápida hacia un país, estable, razonablemente seguro y viable económicamente en apenas 5 años.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
CAP. XIII	AFGANISTÁN: EL AVANCE DE LA TRANSICIÓN
FECHA	ACONTECIMIENTOS
14.01.1761	Batalla de Panipat. Consolidación de la dinastía Durrani por Ahmed Shah Durrani, padre de la Patria Afgana
1775	Taimur Shah Durrani establece su capital en Kabul
1833-1842	Primera Guerra Anglo-Afgana
1878-1881	Segunda Guerra Anglo-Afgana
1919-1921	Tercera Guerra Anglo-Afgana
1973	Mohammed Zahir Shah, último rey, abandona Afganistán
1979	Comienza la invasión soviética
	Asesinato de Jafizulá Amín
1989	Retirada soviética y comienzo de la Guerra Civil

[1] http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm?selectedLocale=en

1996	Los talibán toman Kabul
2001	Estados Unidos comienza los bombardeos aéreos de las posiciones talibán y de Al Qaeda. Inicio de Libertad Duradera
	La Alianza del Norte toma Kabul
	El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas crea ISAF por medio de la Resolución 1386
	Se crea la Autoridad Provisional bajo la presidencia de Hamid Karzai
2004	Se celebran las elecciones en las que Karzai es elegido Presidente
2009	El presidente Karzai es reelegido
	Discurso del presidente Obama en West Point. Inicio de la estrategia de salida de Afganistán
2005-2010	Constante escalada de la violencia. Aumento sostenido de víctimas civiles y militares
2011-2014	Proceso de transición (Inteqal). Negociación política. Progresiva afganización del conflicto. Previsible disminución de los ataques insurgentes y las bajas causadas.
2014-2017?	Fin del proceso de reducción de las fuerzas occidentales de Afganistán. Mantenimiento de contingentes limitados de fuerzas militares extranjeras como apoyo a la consolidación de las ANFS afganas. El período de esta estancia de estas fuerzas y su contingente aún no ha sido determinado.

SITUACIÓN ACTUAL DEL CONFLICTO

Niveles de violencia

Es de subrayar cómo la tendencia observada en el año anterior se ha visto no sólo confirmada, sino incluso incrementada. Así, a las cifras relativas al número de incidentes de seguridad y víctimas causadas, notablemente mejores en 2011 que los años anteriores, hay que sumar el descenso de un 30% en los incidentes entre enero y agosto de 2012 en comparación con 2011, mientras que entre septiembre y diciembre la cifra se redujo “sólo” un 10%[2].

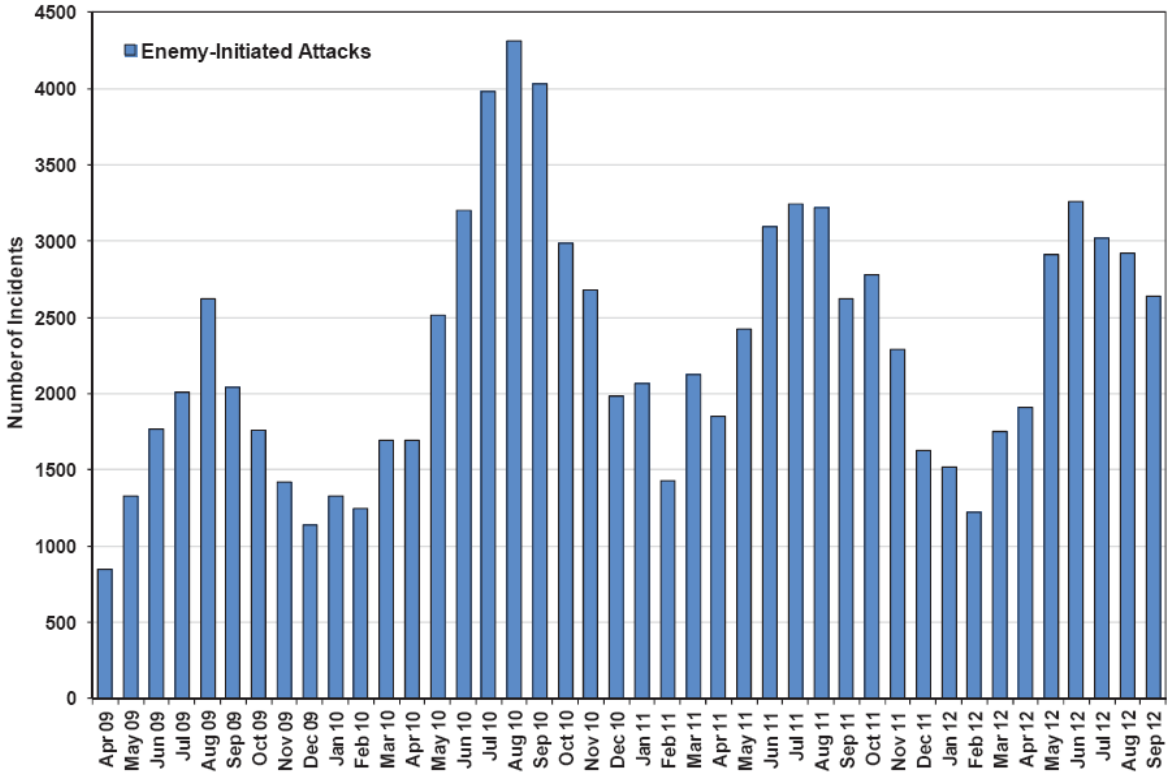
Estas cifras parecen invitar al optimismo, pero un estudio más sosegado arroja un incremento relativo de la violencia en el último tercio de 2012, que según diversos analistas puede justificarse ante el bajo nivel de precipitaciones – la mayoría de ellas en forma de nieve – de este período, creando así condiciones más favorables para la acción de la insurgencia que otros inviernos. Del mismo modo, parece haber una relación entre el número de jornaleros empleados en la cosecha de la amapola y la actividad insurgente. Una cosecha más reducida el pasado año empleó lógicamente menos personal, parte del cual engrosó ese alto porcentaje de insurgentes

[2] Informe A/67/778–S/2013/133, de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 5 de marzo de 2013

ocupacionales que buscan en esa actividad su modo de vida. Esta circunstancia justificaría el ligero incremento del 1% de los ataques insurgentes[3] en el período de cosecha respecto al mismo período del año anterior. Entonces deberíamos preguntarnos si la disminución general observada en los incidentes se ha debido únicamente a la acción de las fuerzas de seguridad implicadas, o si, por el contrario, están sujetas a factores impredecibles e incontrolables como la meteorología, o el impacto de la lucha contra el narcotráfico.

Desgraciadamente esta posible tendencia parece confirmarse en estos momentos, ya que desde principios de año hasta mediados de febrero de 2013 los incidentes de seguridad han aumentado en un 6% respecto al mismo período de 2012. Se trata, en consecuencia, de un ligero repunte de la violencia que, aunque muy moderado, amenaza con romper con la tendencia positiva de los dos últimos años. Habrá que esperar al otoño de este año para, concluida la tradicional ofensiva veraniega de la insurgencia, confirmar cuál es la tendencia real en estos delicados momentos de la transferencia de responsabilidad de seguridad a las ANSF.

[3] Departamento de Defensa de los Estados Unidos, *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, diciembre de 2012



Número de ataques mensuales[4]

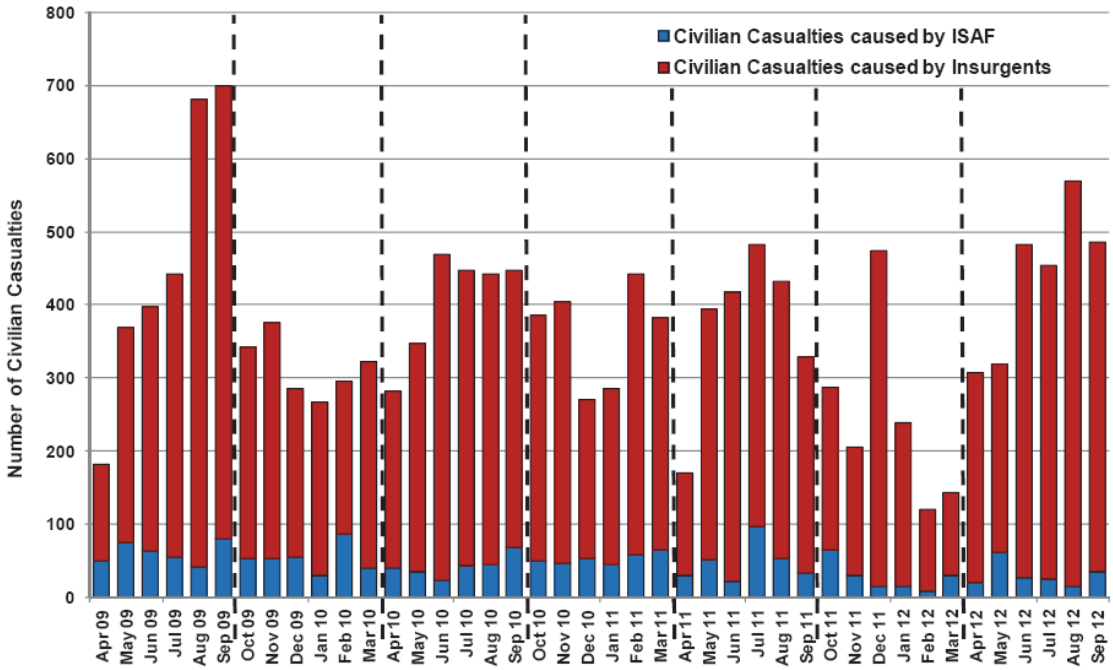
Pero sin duda la mayor novedad experimentada en el ámbito de la seguridad es significativa y puede anticipar lo que es de esperar tanto en 2014 como más allá. Dicha novedad consiste en la muy importante disminución de los ataques y actos violentos en las áreas más pobladas del país. Excepto en Kunduz, con un incremento de apenas el 2%, los otros cuatro distritos más poblados del país, Kabul, Kandahar, Herat y Mezar-e-Sharif, han experimentado en el pasado año un descenso de los ataques insurgentes de entre el 88% y el 13%[5]. Estos datos significan que los ataques se están produciendo alejados de los núcleos de población, en las áreas rurales más aisladas, de tal forma que en 2012 el 80% de las acciones insurgentes se ejecutaron en distritos con una población de sólo el 20% de la población total afgana[6], con una disminución radical de la actividad incluso en Kandahar – un 62% –, feudo tradicional talibán y de la insurgencia.

[4] Departamento de Defensa de los Estados Unidos, *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, diciembre de 2012
[5] Ibídem
[6] Ibídem

En consecuencia a un modesto incremento reciente de los ataques, como se ha relacionado anteriormente, se opone un mayor aislamiento de la actividad insurgente, cada vez más confinada a distritos rurales, pobres y de difícil acceso, con una influencia en la población afgana cada vez más reducida. Además, como ya se indicó en ediciones anteriores, los ataques son cada vez de menor calidad, más indiscriminados y poco efectivos. Esto significa que la estrategia contrainsurgente desarrollada en los pasados años, así como la capacitación de las ANSF, está lentamente dando sus frutos.

Otro elemento esencial a valorar es la cantidad de bajas civiles sufridas y la causa de estas bajas. La labor de asesoramiento al COMISAF[7] del *Civilian Casualties Mitigation Team* (CCMT) establecido en el ISAF HQ[8], así como la adopción de estas medidas sobre el terreno mediante las conocidas como *Tactical Driving Directive and Escalation of Force Procedures*, ha permitido reducir las bajas colaterales causadas por ISAF en casi un 50%. Principalmente por el uso más restrictivo del arma aérea, responsable en buena parte de los daños colaterales en años anteriores. El resultado, sin duda muy beneficioso para la campaña, ha sido que un 90% de las bajas sufridas por la población no combatiente es producto de las acciones de la insurgencia, lo que también ha disminuido la tensión, que llegó a ser muy alta respecto a este punto concreto, entre el gobierno afgano e ISAF.

[7] Comandante en Jefe de ISAF
[8] Cuartel General de ISAF en Kabul



Datos de bajas civiles[9]

Ya en pleno desarrollo la ofensiva insurgente de primavera-verano se observa una tendencia similar a la del año anterior, con ataques mediante vehículos bomba o suicidas en los núcleos urbanos que, aunque estadísticamente poco relevantes, buscan un gran impacto mediático. Es una muestra más de la gran resiliencia de la insurgencia, que es capaz de adaptar sus métodos para mantenerse como un factor determinante en la realidad afgana a pesar de los reveses militares sufridos principalmente en los dos últimos años.

En cualquier caso, las estadísticas finales del año en curso, tras la marcha de una porción considerable de las tropas extranjeras y la asunción plena de responsabilidades en la mayor parte del territorio por las ANSF, serán un buen indicador de lo que se puede esperar en el crucial 2014 y en los años posteriores.

La Coalición

La famosa *surge* (oleada) ya es historia, pues el último de los 33.000 efectivos que compusieron este considerable refuerzo para las operaciones en Afganistán abandonó

[9] Departamento de Defensa de los Estados Unidos, *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, diciembre de 2012

el país en septiembre de 2012. A finales del año apenas 66.000 soldados norteamericanos permanecían en el país. Tras la firma del acuerdo estratégico con el gobierno afgano, aún no se ha acordado el nivel de fuerzas que permanecerán en el escenario pos 2014, situación en la que también se encuentran la mayoría de las naciones OTAN que contribuyen y contribuirán con tropas a la estabilidad de Afganistán en los próximos años.

En el tránsito entre 2012 y 2013 hasta 28 naciones pertenecientes a OTAN y otros 22 países mantenían un total de 107.042 hombres en Afganistán, pero evidentemente el escenario pos 2014 será muy diferente, con cifras muy inferiores y una presencia mucho más reducida también en cuanto al número de localizaciones. Evidentemente será determinante el nivel de fuerzas norteamericanas en el teatro, que marcarán la pauta para el resto de naciones contribuyentes.

En este sentido, los mandos estadounidenses consideran que serán necesarias ocho o nueve bases militares en el país para los contingentes extranjeros remanentes. Concretamente las existentes en Kabul, Bagram, Mazar-i-Sharif, Jalalabad, Gardez, Kandahar, Helmand y Herat se consideran imprescindibles[10]. El presidente Karzai, a pesar de los numerosos desencuentros con la administración norteamericana, se ha manifestado positivamente ante esta petición, por lo que parece que en fechas próximas la decisión acerca de estas bases será definitiva. Este anuncio aparentemente zanja la discusión acerca de la inmunidad judicial para sus tropas exigida por Estados Unidos en sus despliegues en territorio extranjero, aunque en su alocución pronunciada el 9 de mayo de 2013 en la Universidad de Kabul y televisada a todo el país[11], el presidente Karzai habló del interés afgano en ceder el uso de esas bases pero no del delicado asunto – en materia de política interior – de la inmunidad jurídica de los estadounidenses. Hay que recordar que este fue uno de los motivos de ruptura que impidieron la continuidad de un contingente reducido de tropas norteamericanas en Irak, como era inicialmente intención.

Pero no sólo el dimensionamiento de las fuerzas remanentes en Afganistán son el motivo de planeamiento y discusión, sino muy especialmente su composición y función. Aunque se insiste en que las funciones a desarrollar por estas fuerzas serán las de

[10] *EEUU quiere mantener nueve bases militares en Afganistán a partir de 2014*, Afp en Kabul, 09/05/2013
[11] Ibídem

completar el entrenamiento de las ANSF, apoyarlas y proporcionar asistencia en el planeamiento y conducción de operaciones, lo cierto es que si las circunstancias se complicarán más allá de lo inicialmente previsto, lo que no es descartable en absoluto, estas fuerzas deberían ser capaces de garantizar tanto su propia seguridad como la supervivencia del régimen constitucional. Por ese motivo, y dada la complejidad del territorio, la existencia de ciertas capacidades aéreas, incluso de un cierto número de cazabombarderos, parece necesaria. Sin embargo el futuro de la Fuerza Aérea Afgana es aún lejano, en todo caso no antes de 2016[12].

El poder aéreo ha sido determinante para la consecución de objetivos y la seguridad de las tropas. Es inconcebible un escenario pos 2014 sin esta capacidad, que se ha mostrado esencial y que, en muchos casos, dada la inevitable dispersión de las tropas terrestres, ha sido el elemento que ha marcado las diferencias en los enfrentamientos con la insurgencia, ante la falta de infraestructuras de transporte terrestre, los tiempos necesarios para desplazar vehículos de un punto a otro son enormes, incluso a veces a cortas distancias, a lo que hay que añadir los efectos de la extrema meteorología afgana, las minas, IED´s, etc. Por este motivo los esfuerzos norteamericanos por incrementar el despliegue de morteros y artillería propios y los medios análogos afganos no parecen ser suficientes para compensar la pérdida de poder aéreo, sin limitaciones geográficas y con una velocidad muy elevada para alcanzar el “punto caliente”. Los desencuentros entre el presidente Karzai y la administración norteamericana a causa de los daños colaterales causados por los bombardeos aéreos no deberían causar la ausencia de una capacidad tan determinante en un escenario como el afgano, por lo que probablemente, al menos durante 2015, y en función de cómo evoluciona la situación de seguridad, la fuerza con misiones antiterroristas que permanecerá en el país deberá contar con elementos aéreos ofensivos suficientes para garantizar la estabilidad del proceso.

Entretanto, y en esa misma dirección, acaba de comenzar en la Base Aérea de Bagram un programa de entrenamiento para los pilotos afganos de helicóptero, mediante el cual miembros de la *Army's 101st Combat Aviation Brigade* norteamericana los instruyen en

[12] Jim Michaels, *Loss of U.S. air power a worry in Afghanistan*, USA TODAY, 28 de abril de 2013

tácticas de apoyo aéreo[13], lo que demuestra la concienciación y preocupación en este importante elemento de las capacidades militares remanentes en Afganistán.

Por otra parte se observa un significativo aumento de las misiones que desarrollan los drones encaminadas a la defensa de las bases, sobre todo de aquellas que sufren hostigamiento frecuentemente, de modo que realizan tanto vigilancia como ataques, llegado el caso, en una defensa perimetral extendida de la base. Estas misiones probablemente irán ganando protagonismo paulatinamente para convertirse en irrenunciables tras la salida de la gran mayoría de las tropas a finales de 2014.

Otro elemento de preocupación en el seno de las fuerzas aliadas es la dificultad y el alto coste de transportar a territorio nacional el material acumulado en los años de campaña. Los Estados Unidos estiman que han de transportar 35.000 vehículos, 95.000 contenedores[14] y cantidades enormes de todo tipo de equipamiento.

Pero sin duda el centro de la discusión en torno a las fuerzas aliadas se focaliza en estos momentos en la dimensión de las fuerzas extranjeras que permanecerán en el país tras 2014. Esta discusión no afecta sólo, en el marco de los acuerdos estratégicos alcanzados, al gobierno afgano y los gobiernos aliados, liderados por Estados Unidos, sino que se encuentra en pleno desarrollo en las administraciones de nuestros países. Así las voces apostando por distintos números y diversas conformaciones de la fuerza son numerosas, principalmente entre los norteamericanos.

Las opiniones oscilan entre los 13.600 hombres que algunos consideran imprescindibles para evitar que Afganistán derive hacia el caos en 2015[15], hasta la horquilla situada entre 8.000 y 12.000 efectivos a proporcionar conjuntamente por los Estados Unidos y el resto de aliados, propuesta en febrero de 2013 por el anterior Secretario de Defensa, Panetta, en Bruselas y apoyada, en cierto modo, por el general Allen[16].

---

[13] Kristin M. Hall, Afghan pilots learn air assault tactics from 101st, Associated Press, 19 de mayo de 2013
[14] David Zucchino, *Moving mountains of war gear home from Afghanistan*, Los Angeles Times, 13 de marzo de 2013
[15] Laura Litvan, *McKeon Backs Keeping 13,600 Troops After Trip to Afghanistan*, Bloomberg, 13 de marzo de 2013
[16] Jim Michaels, *Gen. Allen: Fewer U.S. troops could do job in Afghanistan*, USA Today, 24 de abril de 2013

Esta última cifra, sin duda coherente desde la óptica económica y la estrategia general norteamericana de repliegue y liderazgo menos evidente, está siendo muy contestada por los líderes militares norteamericanos, como el general Mattis, que consideran que ese volumen de fuerza pondría en peligro los logros alcanzados en Afganistán e incluso la viabilidad del gobierno afgano. También en esta línea se ha manifestado el general Dunford en su primera comparecencia ante el Comité para las Fuerzas Armadas del Senado, apenas dos meses después de su toma de posesión como comandante en Kabul[17], al considerar imprescindible una fuerza suficientemente "robusta".

En definitiva parece que los comandantes sobre el terreno son menos optimistas que sus líderes políticos. Pero en cualquier caso, es evidente que una pronta decisión ha de ser tomada, para ser capaces de configurar durante 2014 esa fuerza, su ubicación, material, etc. De hecho el Secretario General Rasmussen ha anunciado estos días la celebración en 2014, en fecha aún por determinar, de una cumbre OTAN para establecer las condiciones para la retirada de las tropas y la composición de las fuerzas que quedarán[18]. Del acierto en esta decisión puede depender en buena parte el futuro, al menos inicialmente, de Afganistán.

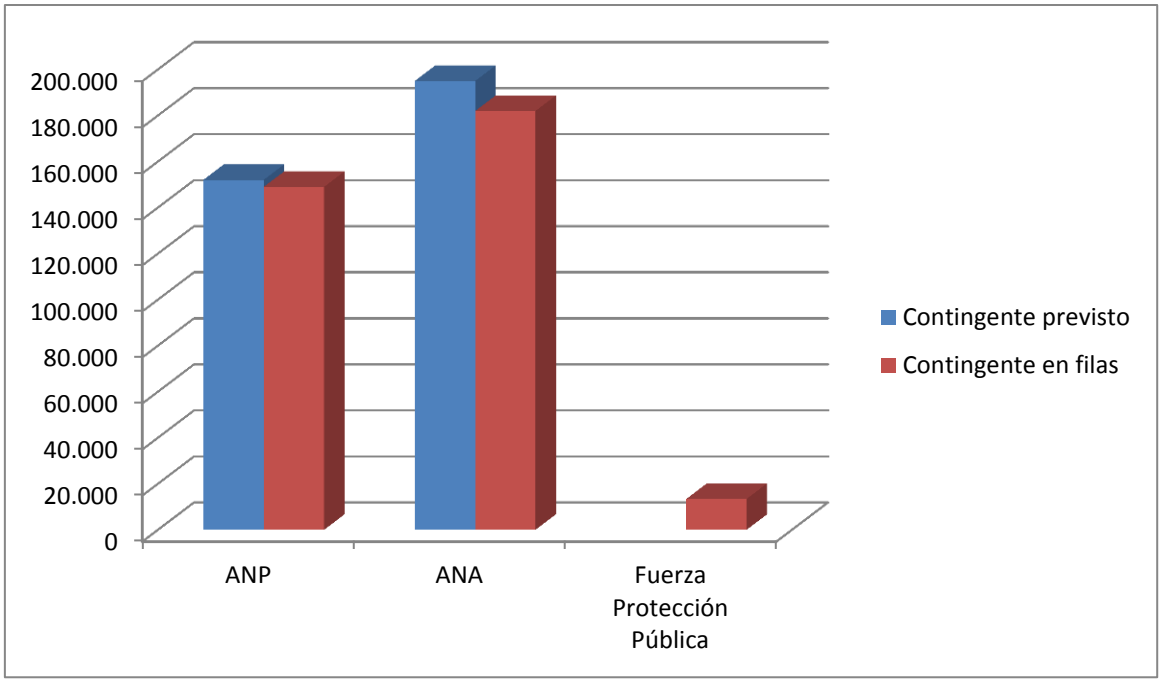
Por parte española, el ministro de defensa ha anunciado[19] que el 70% de las tropas españolas serán retiradas de Afganistán durante 2013, de tal modo que en el año próximo la cifra de nuestros efectivos allí no excederá de los 300, concentrados mayoritariamente en la Base de Apoyo Avanzado de Herat. Allí se mantendría el mando, la gestión y la seguridad del aeropuerto de Herat y su hospital Role 2, que pasarían a integrarse en la misión post 2014 acordada en la citada reunión de OTAN.

Las ANFS

A finales de 2012 los efectivos de las ANFS se encontraban ligeramente por debajo de los previstos, según el informe "*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para*

[17] Ernesto Londoño, *U.S. commander in Afghanistan calls for robust force to remain after 2014*, The Washington Post, 16 de abril de 2013
[18] Antonio Caño, *La OTAN decidirá en una cumbre la presencia en Afganistán después de 2014*, El País, 31 de mayo de 2013
[19] Miguel González, *España retirará este año el 70% de las tropas de Afganistán*, El País, 5 de junio de 2013

la paz y la seguridad internacionales" del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[20], como puede observarse en la siguiente figura[21].



En consecuencia el déficit de hombres en filas se situaba en un escaso 4,6% compensado – sólo hasta cierto punto – por los casi 14.000 miembros de la Fuerza de Protección Pública afgana.

Por otra parte a fecha de 4 de febrero del presente 2013[22], la Policía Local Afgana tenía contabilizados 20.105 efectivos, distribuidos en 95 emplazamientos, mientras que el programa de expansión de estas fuerzas locales continúa. No obstante, como ya se apuntó en ediciones anteriores de esta publicación, la incertidumbre que provoca esta nueva "institución" es muy alta, como demuestran los 55 incidentes protagonizados en 2012 por estas fuerzas y documentados por UNAMA. En ellos se produjeron 24 muertos y 38 heridos[23].

Si bien es cierto que han contribuido eficazmente al control de algunas áreas del país, en las que su presencia se puede considerar positiva, nada permite asegurar que estas

[20] Informe A/67/778–S/2013/133, de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 5 de marzo de 2013
[21] Elaboración propia
[22] Informe A/67/778–S/2013/133, de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 5 de marzo de 2013
[23] Ibídem

milicias no se conviertan en instrumentos de poder local y regional, no necesariamente obediente al poder central de Kabul, en el escenario pos 2014.

Sin embargo estas cifras están en estos momentos bajo sospecha, debido al informe del Inspector General especial para la Reconstrucción de Afganistán, John F. Sopko, que cuestiona las cifras proporcionadas por el Pentágono[24]. Según Sopko las ANSF tendrían un déficit de unos 20.000 efectivos respecto al objetivo fijado de 352.000, y lo que es más grave, en lugar de encontrarse en fase de completar el objetivo de fuerza, estarían menguando, de modo que en mayo de 2013 tendrían 4.700 efectivos menos que un año antes.

Dado que la financiación del contingente de las ANSF que se considera necesario para asumir los retos de seguridad del país es inasumible para el magro PIB afgano, ésta habrá de ser suministrada parcialmente desde el exterior. En el informe de Sopko se apunta la posibilidad de que se estén produciendo prácticas corruptas en la dirección de las ANSF, de modo que se incluirían o mantendrían hombres ficticios en filas, con el fin de seguir recibiendo la financiación exterior correspondiente a esas plazas, que ya no estarían cubiertas por los correspondientes soldados o policías. Esta práctica, ni original ni nueva, no puede por menos que recordarnos prácticas similares en los ejércitos europeos de los siglos XVII y XVIII, pero lo cierto es que, principalmente tras 2014, en caso de generalizarse, puede socavar gravemente la capacidad de las ANSF.

Los problemas tradicionales arrastrados por el ejército y la policía afgana evidentemente no han desaparecido desde la publicación del volumen anterior hace un año. Así la deserción, bajo nivel educacional de sus miembros, problemas de liderazgo o baja cualificación de numerosos mandos, así como las prácticas corruptas descritas en años anteriores siguen estando presentes. No obstante, de igual modo, hay que subrayar que se observan síntomas positivos en la evolución de estos fenómenos, de modo que se puede asegurar que la situación de las ANSF es, en general, considerablemente mejor que hace un año.

Como consecuencia de esta evolución positiva, junto con los frutos de la intensa formación y supervisión proporcionada en los años anteriores por las fuerzas aliadas, en estos momentos las fuerzas afganas lideran la inmensa mayoría de las operaciones

[24] Richard H.P. Sia, *Audit casts doubt on number of Afghan troops U.S. has trained*, Center for Public Integrity, 3 de mayo de 2013

militares en el país, con síntomas tan positivos como el mantenimiento de numerosos enclaves y posiciones, principalmente en el sur y el suroeste, que hasta hace poco eran insostenibles por las ANFS por sí solas.

De este modo operaciones de gran envergadura como la conocida como *Azadi* (Libertad), ejecutada por el *203 Thunder Corp* del ANA en primavera de 2013, demuestran la creciente eficacia de las ANSF. Durante la operación, que registró una veintena de combates con la insurgencia, las fuerzas afganas desarrollaron incluso las tareas de evacuación de heridos[25], hasta fecha reciente exclusivamente en manos de las fuerzas aliadas. Este tipo de acciones son las que han permitido al general Dunford, comandante de ISAF, informar al Senado norteamericano de los progresos del ejército afgano[26], cifrando en 1 cuerpo de ejército, 5 brigadas y 27 batallones del ANA los que tenían capacidad para operar independientemente a 16 de abril de 2013, lo que supone un notable incremento desde diciembre de 2012.

No obstante la gradación de las capacidades y la eficacia de las unidades afganas es todavía amplia, por lo que cabe albergar dudas sobre si el conjunto de las ANSF alcanzarán un estado similar al del *203 Thunder Corp* a finales de 2014. También preocupan las prácticas abusivas o incluso torturas cometidas por elementos de las ANSF, lo que ha llevado al presidente Karzai a hacer un duro llamamiento a éstas en el Parlamento[27], con el objeto de que se comporten legal y legítimamente.

En cualquier caso, y no obstante todo lo anterior, las palabras del presidente en el Parlamento han coincidido temporalmente con un segundo anuncio días después. En él Karzai ha hecho pública una circunstancia de enorme trascendencia, sin duda motivadora de su anterior llamamiento, que no es otra que la asunción por las ANSF de la plena responsabilidad de seguridad en la totalidad del territorio afgano[28]. En consecuencia, y según ha confirmado el secretario general de la OTAN, la Alianza apoyará a las ANSF cuando sea necesario, pero ya no planeará ni liderará las operaciones.

---

[25] Patrick Quinn, *Some hopeful signs out of the Afghan army*, Associated Press, 15 de abril de 2013

[26] Gopal Ratnam, *More Afghan Troops Operate Independently, Dunford Tells Congress*, Bloomberg News, 16 de abril de 2013

[27] Kimberly Dozier, Karzai calls on Afghan troops to clean up own act, Associated Press, 6 de marzo de 2013

[28] *Las fuerzas de seguridad de Afganistán asumen el control de todo el país*, Dpa, Kabul, 18 de junio de 2013

Por último, y como principal novedad respecto a años anteriores hay que destacar que, a 30 de septiembre de 2012, la renacida Afghan Air Force (AAF) alcanzó los 6.224 efectivos[29]. Son los primeros pasos de una fuerza que, como se indicó anteriormente, está llamada a ser muy importante en el mantenimiento de las condiciones de seguridad necesarias en el país.

La insurgencia y la negociación

El debilitamiento de la insurgencia, ya evidente en 2012, sigue acentuándose. En el último año han sido incapaces de retomar el control de zonas perdidas anteriormente, incluidas aquellas tradicionalmente más ligadas a los talibán y la insurgencia, lo que es más significativo aún. De hecho, según ISAF, sólo la existencia de sus santuarios en las zonas tribales paquistaníes ha impedido su derrota total[30].

La difusión cada vez mayor de esta opinión, los progresos de las fuerzas afganas y la proximidad de la ronda de negociaciones que han de ser, en principio, definitivas, han impulsado a la insurgencia a "dejarse ver" en alguna acción de mayor enjundia e impacto mediático. Este ha sido probablemente el mecanismo que les ha llevado a lanzar un ataque a una oficina de la ONU en Kabul y la dirección general de la policía vecina. El ataque ha incluido coche bomba, suicidas y milicianos armados, en un ataque que ha recordado las espectaculares acciones de verano de 2011. O, en un esquema similar, el lanzado contra el palacio presidencial el 25 de junio de 2013, también en Kabul. Sin embargo esta vez ha sido un hecho aislado con fines más propagandísticos que "militares", con el objetivo de incrementar la percepción de inseguridad en los distintos actores del conflicto alrededor de la mesa de negociación.

Esta opción, como ya ha sido más que evidente desde hace años, es la única que proporciona un escenario de salida viable al conflicto afgano. Con este fin, tras numerosos episodios preparatorios y de menor importancia, los talibán han abierto una oficina de representación oficial en Doha, manifestando su disposición a negociar con el gobierno de Kabul y con los estadounidenses[31]. De este modo escenifican un giro importante en su política, pues varias veces en los años anteriores se negaron a

[29] Departamento de Defensa de los Estados Unidos, *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, diciembre de 2012
[30] Ibídem
[31] *Los talibán, 'preparados para negociar la paz' con el Gobierno afgano y EEUU*, Afp, Kabul, 18 de junio de 2013

negociar con el gobierno del presidente Karzai, al que tachaban de marioneta en manos estadounidenses, aunque sí lo hicieron de una forma velada, como el año anterior en Kyoto o París.

Posteriormente, y hasta fecha muy reciente, sólo aceptaron negociar con los Estados Unidos, en un claro intento por provocar disensiones en los en teoría irrenunciables aliados constituidos por la administración norteamericana y la afgana. Y lo cierto es que demostraron ser buenos conocedores tanto de la idiosincrasia de sus adversarios como de la coyuntura que atraviesan ambos.

Efectivamente los estadounidenses aceptaron este juego. Un equipo de negociadores de esta nacionalidad acudió a Doha el pasado 19 de junio. Tras reunirse con diplomáticos afganos, y sin la presencia de estos, mantuvieron una ronda de conversaciones con los representantes talibán, en la que insistieron en la ruptura con Al Qaeda, la aceptación del juego político y la constitución afgana y el fin de la violencia[32]. Pero como no podía ser de otro modo, el gobierno afgano ha expresado su molestia y disconformidad con estos contactos "bilaterales" sin su presencia, lo que ha escenificado un tanto teatralmente suspendiendo las conversaciones sobre seguridad con los norteamericanos, en las que se define la presencia de tropas estadounidenses a partir de 2015.

Tampoco se han caracterizado estas negociaciones afgano-norteamericanas por su estabilidad y fluidez, ya que han experimentado fases de dificultad e incluso confrontación diplomática. Como la escenificada por declaraciones del presidente Karzai durante la visita del nuevo Secretario de Defensa estadounidense, Chuck Hagel, el 10 de marzo de 2013, en las que llegó a acusar a la administración norteamericana, la OTAN e ISAF de connivencia con los talibán para convencer a los afganos de las necesidad de la presencia de las tropas extranjeras en Afganistán más allá de 2014.

Semejante afirmación, enmarcada en una sucesión de intervenciones cada vez más manifiestamente hostiles sobre todo a los Estados Unidos, además de causar una profunda sorpresa, fue contundentemente respondida por el secretario general de OTAN, Rasmussen, que no dudó en calificar dichas palabras como "absolutamente

[32] *Afganistán suspende las conversaciones sobre seguridad con Estados Unidos*, Reuters, Dubai, 19 de junio de 2013

ridículas”[33]. El presidente afgano parecía olvidar en ese momento tanto los sacrificios realizados por los Estados Unidos en su país – muy considerables – como el apoyo decisivo de éstos a su nombramiento como presidente provisional en su momento, sólo ratificado años después en las siempre polémicas elecciones presidenciales afganas.

En cualquier caso, resulta fácil presumir cuál podría ser el giro que tomarían los asuntos afganos si los talibán supieran a ciencia cierta que la totalidad de las tropas extranjeras abandonarían el país a finales de 2014. Probablemente incluso la seguridad física del presidente afgano estaría seriamente comprometida, por lo que la declaración de Karzai resulta, cuando menos, incomprensible.

Pero esta actitud no ha dejado de ser un contratiempo – muy menor en el fondo – temporal, porque el presidente Karzai necesita inevitablemente tanto negociar con los talibán como a las tropas extranjeras tras 2014. Así, tras pocos días, y como no podía ser de otro modo, los talibán han admitido la celebración de negociaciones directas y oficiales con el gobierno afgano, tal y como ha manifestado el portavoz de los insurgentes, Zabiulá Mujahid, en lo que debe de suponer el inicio del proceso que lleve al Afganistán post 2014, mientras que la respuesta oficial afgana ha sido igualmente esperanzadora, al anunciar Karzai el reconocimiento de dicha representación en Qatar y el envío de una delegación oficial, parte del Alto Consejo por la Paz. En definitiva, se trata del reconocimiento mutuo de la hora de sentar las bases que configurarán el Afganistán de los próximos años. Y es que, simplemente, no hay otra vía que explorar tras más de una década de la actual fase del conflicto afgano.

EL FUTURO DE AFGANISTÁN

Hace ya mucho que los iniciales esfuerzos encaminados a reformar la realidad afgana y, de algún modo, construir una nación más avanzada, se han abandonado. Así lo ha reconocido explícitamente el general jefe de las fuerzas internacionales, Joseph F. Dunford Jr, que ha marcado un objetivo mucho más modesto, consistente en preparar adecuadamente a las ANSF frente a la amenaza talibán[34], sin interferir en la política o la economía local. En otras palabras, y parafraseando una vieja máxima

[33] Adrian Croft, *NATO chief says Karzai accusation "absolutely ridiculous"*, Reuters, 18 de marzo de 2013
[34] Alissa J. Rubin, Matthew Rosenberg, *Hope Seen for Afghanistan After Coalition Exits*, The New York Times, 6 de mayo de 2013

estadounidense, Afganistán para los afganos, siempre y cuando no suponga de nuevo una amenaza para la seguridad internacional. Pero siempre desde una óptica más optimista que la adoptada por sus predecesores en el cargo, que incluye una visión positiva tanto de las fuerzas de seguridad afganas como del proceso político que, a partir de las elecciones de abril de 2014, encaminará al país al autogobierno sin interferencias externas.

Incluso aquellas referidas a la lucha contra la corrupción, hasta hace poco un importante elemento de presión del grupo de países donantes, escenificado repetidas veces por la secretaria Clinton, parecen haber pasado a un segundo plano en un momento en el que la negociación es el foco principal de atención.

De hecho, posiblemente sean las esperanzas depositadas en este proceso de negociación abierto las que justifiquen en gran medida este optimismo del comandante de ISAF. Sin embargo es necesario conocer el resultado final de dichas negociaciones para saber si dicho optimismo está plenamente justificado o no, así como el resultado de las elecciones de la próxima primavera, en las que, en buena lógica, deberían de participar los elementos moderados de la insurgencia transformados en opción política.

En definitiva, es necesario esperar para saber hacia dónde se encamina Afganistán. Sin embargo sí se pueden hacer valoraciones positivas del hecho en sí mismo de la existencia de negociaciones. Éstas parecen alejar, ojalá que definitivamente, la amenaza de guerra civil, al proporcionar un reparto de cuotas de poder, recursos económicos y áreas de influencia que ha de aspirar a ser estable. En consecuencia el nuevo presidente que surja de las elecciones del próximo año habrá de centrar buena parte de su labor en garantizar el cumplimiento de las citadas cuotas, empleando si fuera preciso el instrumento de las ANSF para lograrlo.

Por supuesto las concesiones hacia las pretensiones talibán, a cambio de su abandono del uso de las armas y su integración en la vida política, modularán en buena parte el nuevo escenario afgano. Como ya se dijo en ediciones anteriores de esta misma publicación, todo parece apuntar a una organización multipolar, donde las mayorías étnicas de cada provincia, distrito o incluso población – en las áreas más remotas – impongan su poder, usos, costumbres e incluso su justicia, en torno a una representación parlamentaria y en el gobierno difícil de casar con los resultados de elecciones orquestadas en base al voto universal, ajeno a la tradición nacional. Se

retornará entonces de hecho a una democracia representativa sí instalada en las costumbres, donde la figura del presidente sustituirá el papel jugado por el rey en otros tiempos. Para mantener el equilibrio e impedir las transgresiones de los acuerdos y repartos acordados dispondrá de unas ANSF más fuertes y eficaces que nunca, así como la evolución de una cierta clase política más cosmopolita y nacional, surgida al amparo de la larga presencia de las tropas extranjeras en el país.

De este modo las condiciones de vida en algunos aspectos, la condición de la mujer, el acceso a la educación, etc, posiblemente lleguen a ser distintos en función de qué punto del país se trate, probablemente con una mayor uniformidad en el ámbito urbano, mientras que en el campo las diferencias se hagan más notables.

En este posible esquema dos aspectos del futuro aparecen como especialmente preocupantes. El primero de ellos es la situación de las personas que han trabajado para los extranjeros desde 2001, especialmente en aquellas áreas más favorables a la insurgencia y los talibán, ya que no es descartable que puedan sufrir represalias de algún modo.

El segundo es el citado del posible retroceso de los logros obtenidos por la mujer, de nuevo principalmente en dichas áreas, pero también en la totalidad del país, que no hay que olvidar que es profundamente conservador. De hecho, incluso en estos momentos se está experimentando ya un empeoramiento de la condición de la mujer en algunos aspectos. Por ejemplo, en el número de ellas encarceladas por la comisión de “crímenes morales”, que se ha incrementado en un 50% en los últimos meses, según Human Rights Watch[35], lo que hace temer un empeoramiento generalizado del tratamiento a las mujeres, también en el ámbito educativo.

Pero quizás los elementos que más decisivamente van a moldear el futuro afgano son la economía y, directamente ligada a ella, el papel a jugar por las potencias regionales, tanto en esa dimensión económica como en la política y de seguridad. La comunidad internacional, poco satisfecha aún con los logros gubernamentales contra la corrupción, ha suavizado sus planteamientos, expuestos anteriormente con cierta crudeza en la conferencia de donantes reunida en Tokio en julio de 2012, de tal modo que en estos

[35] Alex Rodriguez, *Jailing of Afghan women for 'moral' crimes is increasing, group says*, Los Angeles Times, 21 de mayo de 2013

momentos es plenamente consciente de la necesidad de continuar donando importantes sumas al país durante todavía largos años, sin condiciones previas.

Por otra parte, las crecientes concesiones y contratos a empresas extranjeras, preferentemente del entorno regional, son la mayor fuente de esperanza para el progreso económico, basado esencialmente en la explotación de los recursos naturales, sobre todo minerales, del país.

En cualquier caso, un año después de la anterior versión del documento, y debido sobre todo a la puesta en marcha, parece que definitivamente, de las conversaciones entre el gobierno de Kabul y los talibán, la visión sobre el futuro de Afganistán es más positiva, asumiendo que para alejar la posibilidad de una insurgencia activa y endémica e incluso una nueva guerra civil, será necesario convivir con situaciones sociales, políticas y judiciales muy distintas a aquellas voluntariosas primeras intenciones de 2002, tendentes a construir un estado democrático, de derecho y “moderno” tal y como lo entendemos en Occidente. Incluso hay que admitir que ese estado imperfecto de las cosas seguirá demandando un cierto grado de sacrificio a los países más directamente involucrados en el país, España entre ellos.

PAPEL DE LOS ACTORES EXTERNOS

Irán

Dada su influencia en la etnia tayika, además de su cercanía religiosa a los hazara, probablemente contemplará como objetivo de su política exterior mantener e incluso incrementar esa influencia en las zonas que permanezcan controladas por ambas etnias. Además ha de conseguir que ese papel se traduzca en la generación de un volumen de negocio que ayude a paliar los graves problemas de la economía iraní, producto tanto de las sanciones internacionales como de la deficiente gestión.

En consecuencia le interesa un Afganistán estable y moderado, no hostil a los chiíes, donde pueda tener libertad de acción económica en las zonas descritas. Esta relación debería igualmente favorecer la economía afgana, retomando el nivel de intercambios comerciales preexistentes a la fase actual del conflicto afgano, aunque esto no

sucederá en el conjunto de la nación probablemente, sino muy focalizados a las zonas tayikas y hazaras.

Las Repúblicas Exsoviéticas

Están interesadas también en un Afganistán pacificado, estable y moderado, que contribuya a limitar el extremismo islamista presente, con mayor o menor intensidad, dentro de sus propias fronteras. Además, a pesar de las recientes conducciones que permiten exportar tanto el gas como el petróleo directamente a China y a Occidente a través del Caspio, la vieja aspiración dar salida al Índico de sus hidrocarburos a través de Afganistán sigue siendo atractiva, dentro del proceso creciente de enmallado de conducciones que está en marcha y se prolongará en las próximas décadas.

También tratarán de influir en los afganos étnicamente afines – sobre todo tayikos y uzbekos respectivamente – estableciendo lazos económicos sólidos con las zonas controladas por dichas etnias, lo que en principio debe de ser beneficioso a ambos lados de las fronteras. Hay que tener en cuenta que algunas de estas repúblicas dejarán de percibir los beneficios económicos que el tránsito de tropas internacionales les ha proporcionado.

Sin embargo su debilidad en lo referente al control de fronteras conduce a pensar que, junto con la corrupción creada por el tráfico de drogas transfronterizo, la situación de estas repúblicas respecto a vía de tránsito de la droga afgana hacia Rusia y Europa no variará sustancialmente, al menos a corto plazo.

Federación Rusa

Al igual que las repúblicas exsoviéticas, Rusia tiene motivos sobrados para desear un Afganistán estable donde se haya puesto freno al islamismo más extremo. Por eso considera la tarea de Estados Unidos y la OTAN como inacabada y la retirada en marcha como precipitada y excesiva. Sobre todo porque sin estar resuelto definitivamente el problema terrorista, se mantienen buena parte de las condiciones para la perpetuación del crimen organizado en torno al narcotráfico como modo de vida de muchos antaño insurgentes. Y es que tras la propagación del yihadismo o las interpretaciones más extremas del Islam hacia su territorio, Rusia tiene como segundo motivo de preocupación en relación con Afganistán la gran cantidad de droga – heroína

sobre todo – que, con origen afgano, alcanza su territorio y es consumida por su población.

Y lo cierto es que no le falta razón. Una característica detectada de la evolución de diversas facciones de la insurgencia en los últimos tiempos es su viraje hacia actividades mafiosas y criminales, como modo de perpetuar su modo de vida al margen de la ley y de las ocupaciones tradicionales de la población afgana.

En otro orden de cosas, no parece que la implicación económica rusa haya de ser forzosamente intensa en el país. Ni las principales exportaciones rusas, tales como energía y material tecnológico y de defensa, serán demandadas intensamente por Afganistán en un futuro próximo, ni los recursos minerales afganos deberían interesar prioritariamente a Rusia, país rico en tales recursos.

En consecuencia puede preverse una Rusia más interesada en Afganistán en materia de colaboración en ámbitos de seguridad y lucha contra el crimen organizado, que en una gran intervención en la economía, donde países como Irán, China, India y Pakistán pueden estar más interesados y mejor posicionados.

China

Distinto es el caso chino, en el que se aprecia el mismo interés que Rusia por controlar el extremismo islámico y evitar su contagio a sus zonas occidentales de tradición musulmana, pero que está evidentemente deseosa de obtener del gobierno afgano importantes concesiones para la explotación de los recursos naturales del país.

Además el pragmatismo chino, que tanto le está ayudando en su muy conocida expansión económica africana e iberoamericana, tiene en Afganistán un excelente campo de acción. Ajenos a situaciones políticas o de comportamientos corruptos de las autoridades afganas, tanto el gobierno chino como sus empresas disfrutan ya de posiciones de ventaja en la explotación de importantes yacimientos[36]. Además a las autoridades afganas, tanto presentes como futuras, las prácticas chinas a la hora de relacionarse con los gobiernos de las naciones poseedoras de recursos apetecidos por China – la práctica totalidad del catálogo – les pueden ser muy ventajosas, por lo que se puede pronosticar que las relaciones comerciales entre ambos países se

[36] Pedro Baños Bajo, *El espectro de los minerales estratégicos (I): Afganistán*, IEEE, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM03-2011MineralesAfganistan.pdf

incrementarán sustancialmente en el futuro. Tampoco el previsto reparto de cuotas económicas y de poder entre las diferentes etnias y facciones afganas, resultante de las negociaciones en marcha tantas veces citadas, dificultarán probablemente estos intercambios comerciales.

China se conforma, en consecuencia, como uno de los principales socios económicos de Afganistán y, por tanto, como un actor relevante para asegurar la viabilidad económica del país. No tanto así en lo referente a las cuestiones de seguridad, sobre las que el gobierno chino mantiene su habitual lejanía.

India

Es el país llamado a representar, junto a China, uno de los principales apoyos del gobierno afgano en el terreno económico. Pero a diferencia de aquélla, también con fuerte implicación política a modo de alianza estratégica con Afganistán. Todo ello dentro del equilibrio, aunque quizás fuera mejor hablar de falta de él, de poderes en la región. De este modo, en su tradicional confrontación con Pakistán, la India representa un aliado natural de Kabul, en el intento afgano de limitar la influencia de su vecino paquistaní, siempre presente en los asuntos internos afganos desde su independencia.

Además el excelente momento de las relaciones indo-estadounidenses favorece su influencia en el país. Hay que tener en cuenta que, a pesar de la drástica reducción de fuerzas norteamericanas en Afganistán a partir de 2015, los Estados Unidos van a seguir siendo el principal apoyo en materia de seguridad del gobierno de Kabul, y uno de los más importantes desde el punto de vista económico. Este factor ha de favorecer muy probablemente la presencia india en detrimento de la de Irán o China, al menos en los próximos años.

Bloque occidental

La permanencia de consejeros civiles y militares occidentales, la continuación de las donaciones económicas y el deseo de no ver evaporarse rápidamente los resultados de los grandes sacrificios realizados en este país, junto a una cierta inercia en la ya larga vinculación con Afganistán, harán que la presencia occidental, liderada por los Estados Unidos, se prolongue unos años más. Pero la percepción que se desprende del cúmulo de acontecimientos acaecidos en los dos últimos años en este escenario, lleva a

considerar como probable el hecho de una dilución de la influencia occidental en Afganistán, en beneficio de los grandes actores regionales.

Por otra parte, y como ya se expresó en estas mismas páginas en la edición de 2012, el hastío sobre la cuestión afgana es grande, quizás disminuido en este preciso instante en las opiniones públicas de nuestras naciones precisamente por la existencia de un calendario ya en marcha de salida del país.

En consecuencia, aparentemente la tendencia va a ser de un progresivo y marcado desentendimiento a partir de 2015. Pero esto no tiene por qué ser contemplado de un modo negativo necesariamente. La entrada de las potencias regionales en un escenario posterior a las negociaciones, con una situación aceptable de estabilidad y seguridad, puede perfectamente garantizar el mantenimiento del principal logro alcanzado tras todos estos años de campaña, que no es otro que impedir que Afganistán suponga una amenaza directa y letal contra las poblaciones e intereses occidentales.

Además, las posiblemente enormes riquezas minerales del país[37] no dejarán indiferentes a las grandes empresas occidentales, que lucharán por estar presentes en este hipotético mercado emergente.

Pakistán

Sin duda el país que en las últimas décadas ha tenido una influencia más determinante en Afganistán, está llamado a ser, tanto por acción como por omisión, esencial en el futuro devenir de los asuntos afganos.

El cambio político experimentado muy recientemente en Pakistán[38] abre un paréntesis en espera del asentamiento de las nuevas autoridades, y sobre todo el desarrollo de sus relaciones tanto con los talibán paquistaníes como con las autoridades tribales fronterizas con Afganistán. Y es que la influencia paquistaní en suelo afgano se articula en una doble vertiente.

---

[37] Pedro Baños Bajo, *El espectro de los minerales estratégicos (I): Afganistán*, IEEE, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM03-2011MineralesAfganistan.pdf

[38] Pilar Requena del Río, *Pakistán, esperanza al borde del abismo*, IEEE, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO56_2013_Pakistan_Esperanza_Borde_Abismo_PRequena.pdf

La primera de ellas es la existencia de los muy nombrados santuarios de la insurgencia afgana en Pakistán, amparados en la afinidad étnica, religiosa e ideológica. Los esfuerzos del gobierno de Islamabad en la zona han sido, son y serán determinantes para regular la importancia del movimiento insurgente afgano.

La segunda, más novedosa, es el retorno de las relaciones puramente bilaterales entre Afganistán y Pakistán. Este punto es uno de los principales elementos de preocupación en estos momentos. La tradicional enemistad ligada a la aspiración paquistaní de influir decisivamente en Kabul, parece no haberse atenuado con el tiempo, filtrada siempre a través de la enemistad indo-paquistaní. Recientemente, en un encuentro del autor con altos mandos militares paquistaníes, y al hilo de los enfrentamientos artilleros fronterizos entre las FAS afganas y de Pakistán, que serán comentados a continuación, dichos oficiales mantenían una postura tendente a culpabilizar a la India de los momentos de tensión entre ambos países, como instigadora de la enemistad a ambos lados de la línea Durand.

Sin entrar a valorar lo acertado de estas afirmaciones, lo que no cabe duda y hay que subrayar es que los esquemas políticos y las relaciones regionales se mantienen en gran medida en puntos similares a los de tiempos ya pasados.

Y es en este marco donde se sitúan los graves acontecimientos de los últimos meses. Las palabras del general Sher Mohammad Karimi, jefe del ANA, acusando directamente a Pakistán de controlar a los talibán[39] en una entrevista concedida a la BBC, escenifica la postura gubernamental afgana, que considera que el control de la frontera común es “regulada” por Islamabad, de modo que se permite una mayor o menor entrada de insurgentes a Afganistán en función del estado de las relaciones bilaterales y como medio para satisfacer los intereses paquistaníes en Afganistán. Son, evidentemente, acusaciones muy graves.

Si esto fuera así, se trataría de una política de alto riesgo para Pakistán, en un momento muy delicado desde el punto de vista político y económico, en un país que ha sacrificado grandes recursos humanos y materiales en la lucha contra el extremismo islamista dentro de sus propias fronteras. El gobierno de Islamabad niega estas acusaciones y señala, con toda lógica por otra parte, la porosidad de la frontera y el

[39] BBC News Asia, *Afghan army chief: 'Pakistan controls Taliban'*, 3 de Julio de 2013

gran reto y esfuerzo que supone controlar su frontera afgana. Mientras, paralelamente, advierte de la necesidad de que los “legítimos intereses” paquistaníes en Afganistán sean tenidos en cuenta, lo que es un mensaje relevante en el entorno de las negociaciones para la reconciliación afgana actualmente en marcha, de las que lógicamente Pakistán no forma parte.

Dentro de todo este marco, resulta un motivo de gran preocupación comprobar cómo las relaciones afgano-paquistaníes pasan por momentos de alta tensión, situados entre otros de mayor relajación, pero siempre enmarcados en un clima de mutua desconfianza. Dicha tensión ha escalado a veces hasta el punto de producirse intercambios artilleros a través de la frontera[40] [41]. En los peores momentos de esta relación se ha producido un hecho en cierto modo inaudito protagonizado por el presidente Karzai. En una línea de excesos verbales similar al ya comentado acerca de la supuesta connivencia entre los talibán y los Estados Unidos, el presidente Karzai, protagonista en los últimos tiempos de comportamientos cada vez más erráticos y de difícil comprensión, instó a los talibán a volver sus armas contra aquellos países que trazan planes contra la prosperidad de Afganistán, en lugar de destruir su propio país, es decir, contra Pakistán[42].

Es esta una situación insólita, tanto como manifestación de hostilidad hacia un país, para bien o para mal, con mucho que decir en el futuro de su país, como por el hecho de que este llamamiento va dirigido a sus adversarios en la guerra civil afgana. Además, en el mismo sentido, las ofertas paquistaníes de contribuir a formar a las fuerzas afganas han sido ignoradas, mientras que la India refuerza sus relaciones con Kabul, también en el ámbito de la seguridad, como se ha demostrado en la visita del presidente Karzai a Nueva Delhi[43].

Sin embargo, estas palabras y hechos están más medidos de lo que pudiera parecer. En ellas Karzai no hace más que advertir a Paquistán que el juego de utilizar a los milicianos extremistas al otro lado de la frontera, en defensa de los intereses

[40] Bakhtarnews, *Pakistan Once Again Began Artillery Attacks On Afghanistan*, 26 de marzo de 2013
[41] Express Tribune, *Afghan artillery shells land in Pakistan,* 30 de marzo de 2013
[42] Carlos Miguélez Monroy, *Afghan president urges taliban to attack country's enemies*, Jane´s Intelligence Weekly, 5 de Julio de 2013
[43] Hamid Shalizi, *Afghanistan's Karzai seeks Indian military aid amid tensions with Pakistan*, 19 de mayo de 2013

nacionales, puede llegar a ser bidireccional, teniendo en cuenta la difícil e inestable situación interna paquistaní. Desde luego, y en cualquier caso, no son señales que muevan al optimismo en las relaciones bilaterales futuras. Estas han sido, son y, presumiblemente, serán difíciles y con episodios de tensión que pueden llevar a enfrentamientos transfronterizos puntuales.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVA

Aún más que el año anterior, las negociaciones para la reconciliación nacional protagonizan el momento actual del conflicto. De ellas han de partir, necesariamente, las condiciones que regirán el escenario afgano en los próximos años. Muy sucintamente:

- Los restos de Al Qaeda y los talibán irreconciliables se encuentran muy dañados y disminuidos, y la opción política se configura como la siguiente estrategia a seguir por los talibán.

- No obstante, el equilibrio que se alcance en las negociaciones será frágil, al menos inicialmente, por lo que el mantenimiento de un núcleo de tropas extranjeras – principalmente norteamericanas – será imprescindible durante un número indeterminado de años.

- La insurgencia como modo de vida será sustituida por un cierto número de redes de carácter mafioso, que seguirán siendo un riesgo serio para la seguridad y la estabilidad en el país.

- El principal objetivo de estas redes será el mantenimiento y aún incremento del negocio de la droga afgana. El aumento, aunque ligero, de la producción de opio en el último año señala cómo este factor seguirá siendo determinante en la realidad social, económica y de seguridad afgana.

- La formación de personal civil y militar afgano está todo lo avanzada que es posible, aunque las dudas acerca de su comportamiento futuro, libres ya de toda tutela, se mantienen.

- No obstante, hay que subrayar que el gobierno afgano está en las mejores condiciones que nunca lo haya estado para llevar a cabo su trabajo adecuadamente.

- Se hace evidente cada vez más claramente que el papel de las potencias regionales va a ser determinante no sólo en la estabilidad sino incluso en la viabilidad de Afganistán como un Estado que no ahonde en su fragilidad o llegue a ser fallido en un futuro a medio y largo plazo.

- El siguiente párrafo ya fue incluido en este texto correspondiente a la edición 2012, pero continúa siendo plenamente válido:

  "*El escenario final más probable sigue siendo similar al existente antes del comienzo de la guerra y la expulsión del rey, aunque con un gobierno central más fuerte. El protagonismo de los grupos étnicos y señores de la guerra, aunque reconvertidos a la política, será importante, aunque aceptando la autoridad superior del presidente electo que será el interlocutor ante la comunidad internacional. El gobierno habrá de utilizar sus medios para mantener el equilibrio entre los diferentes actores internos y evitar que se crucen límites inaceptables*."

  El citado equilibrio es precisamente lo que se encuentra en proceso de negociación en Doha en estos momentos.

- El cultivo de la amapola seguirá siendo importante, pero quizás se produzca una mayor diversificación hacia otras drogas. No obstante este será el medio de vida y de negocio de aquellos sectores de la insurgencia que están en plena transición hacia organizaciones de crimen organizado.

- La mayoría de los países de la región o con intereses directos en Afganistán están interesados principalmente en la estabilidad del país y en la explotación de sus recursos naturales a través de los intercambios comerciales.

- El caso de Pakistán es distinto y mucho más complejo. Considera que tiene intereses legítimos en Afganistán más allá que la mera estabilidad o las relaciones comerciales prósperas y favorables. Este hecho, entroncado en las difíciles relaciones entre ambos países, que se han mantenido desde la independencia

paquistaní, es contestado por el gobierno afgano por medio de una intensificación de sus relaciones con la India y una manifiesta reserva acerca del papel a jugar por Pakistán en su futuro, De todo ello se deriva un futuro incierto en las relaciones bilaterales, que pueden llegar a ser extremadamente tensas, como ha sucedido en los últimos meses.

En resumen, en la actual fase del conflicto, prolongada más de una década, se ha avanzado mucho por el desarrollo del país. Pero este desarrollo lo es más en potencia que en acto. Corresponde a los afganos, a través del proceso de reconciliación nacional, y al respeto futuro a lo pactado, hacer que ese tránsito se vaya cumpliendo de un modo, probablemente lento, pero ininterrumpido y sostenido.

En cuanto al resultado de la misión, subrayar que la capacidad del yihadismo internacional ha disminuido radicalmente. Pero la duración de la guerra y la situación económica actual invitan a considerar prematuramente la situación como irreversible. Son necesarios esfuerzos adicionales, prolongados en el tiempo y quizás distintos a los emprendidos hasta ahora, para que reine una estabilidad suficiente y una esperanza de progreso para Afganistán.

TABLA COMPARATIVA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS		AFGANISTÁN	ESPAÑA
Extensión		652,230 km^2 (41º)	505,370 km^2 (52º)
PIB		34,29 millardos $ (109º)	1,434 billones $ (15º)
Estructura PIB/Población activa	Agricultura	20%	3,3%
	Industria	25,6%	26,4%
	Servicios	54,4%	70,3%
PIB per cápita		1,100$ (216º)	31,100$ (47º)
Tasa de crecimiento PIB		10,2% (8º)	-1,4% (202º)
Tasa de desempleo		35% (184º)	25,1% (175º)
Relaciones comerciales		Pakistán 33.1%, India 24.9%, Tayikistán 8.7%, US	Francia 18.2%, Alemania 10.4%, Portugal 8.1%,

(Exportaciones):		5.8%	Italia 8.1%, Reino Unido 6.5%
Relaciones comerciales (Importaciones):		Pakistán 25.8%, US 17.4%, Russia 8.4%, India 5.5%, China 5.4%, Kazakhstan 4.5%, Germany 4.3%	Alemania 12.6%, Francia 11.5%, Italia 6.9%, China 6%, Holanda 5%, Reino Unido 4.3%, Portugal 4%
Población		31,108,077 (40º)	47,370,542 (28º)
Tasa de urbanización		23,5%	77%
Estructura de edad	0-14	42,6%	15,4%
	15-64	54,8%	67,2%
	Más de 65	2,5%	17,5%
Tasa de crecimiento de la población		2,25% (41º)	0,73% (140)
Grupos étnicos		Pashtun 42%, Tajik 27%, Hazara 9%, Uzbek 9%, Aimak 4%, Turkmen 3%, Baloch 2%, otros 4%	Tipología mediterránea y nórdica
Religiones		Sunies musulmanes 80%, chiíes musulmanes 19%, otros 1%	Catolicos romanos 94%, otros 6%
Tasa de alfabetización de la población		28.1% (43.1%h - 12.6%m)	97.7% (98.5%h - 97%m)
Población bajo el umbral de la pobreza		36%	21,1%
Refugiados			
Desplazados internos			
Índice GINI			32 (104º)
Gasto militar. % del PIB.		10% (3º)	1,2% (116º)

Fuente: CIA The World FACTBOOK

Bibliografía

BANCO MUNDIAL, http://www.worldbank.org

DEPARTMENT OF DEFENSE de los Estados Unidos de América, *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan April 2011*

DEPARTMENT OF DEFENSE de los Estados Unidos de América, *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan April 2012*

DEPARTMENT OF DEFENSE de los Estados Unidos de América, *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan December 2012*

EISENHOWER STUDY GROUP, *The Cost of War since 2001: Iraq, Afghanistan, and Pakistan*, 2011.

EWANS, M., MARSDEN, P, *Afghanistan: History*, Londres, Europa World online.

FREMONT-BARNES, G, *The Anglo-Afghan Wars 1839-1919*, Londres, Osprey Publishing, 2009.

HAMBLY, G, *Asia Central*. Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1985.

HUMAN SECURITY REPORT PROJECT, http://www.conflictmonitors.org/countries/afghanistan/

ISBY, D, *Russia´s War in Afghanistan*, Londres, Osprey Publishing, 1986.

JANE´S DEFENCE BUDGETS, Bases de datos corporativas del Ministerio de Defensa.

JANE´S MILITARY AND SECURITY ASSESSMENTS, Bases de datos corporativas del Ministerio de Defensa.

OTAN, página web oficial, http://ntm-a.com/wordpress2/?p=5843

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas sobre las drogas y el crimen organizado, *Afghanistan opium survey 2007*

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas sobre las drogas y el crimen organizado, *Afghanistan opium survey 2012*

SEKUNDA, N, WARRY, J, *Alexander the Great, his armies and campaigns*, Londres, Osprey Publishing, 1998.

ESTRATEGIAS Y OPERACIONES EUROPEAS EN ÁFRICA: APOYO A LA SEGURIDAD, LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO

Teniente Coronel Jesús Díez Alcalde

Investigador Principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Ministerio de Defensa

SUMARIO

I.INTRODUCCIÓN: HACIA UNA NUEVA COOPERACIÓN UE-ÁFRICA. II. DE LA ASISTENCIA AL DESARROLLO AL ENFOQUE INTEGRAL. III. PRIMERA ESTRATEGIA CONJUNTA ÁFRICA-UNIÓN EUROPEA. IV. ESTRATEGIAS EUROPEAS PARA EL SAHEL Y EL CUERNO DE ÁFRICA. V. OPERACIONES EUROPEAS EN ÁFRICA. VI. REFLEXIÓN FINAL. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: HACIA UNA NUEVA COOPERACIÓN UE-ÁFRICA

En 2012, la Unión Europea fue reconocida con el Premio Nobel de la Paz por su contribución a "la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos" en el continente europeo. En el acto de entrega de esta distinción, celebrado en Noruega el 12 de octubre, el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rampuy, destacó que la "Unión Europea es la mayor institución para el establecimiento de la paz nunca creada en la historia de la humanidad, y mantenemos nuestra misión de promover la paz, la democracia y los derechos humanos en el resto del mundo". En esta dimensión internacional, y como recoge el Tratado de la Unión Europea (TUE)[1], su acción se basa en los principios que inspiraron su creación para, desde ellos, "contribuir a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta" (Artículo 3).

Este compromiso centra la aportación de la Unión Europea a la paz internacional, en la que África es hoy la primera prioridad. A pesar de que la situación que atraviesa el continente es producto directo de la intervención europea durante el periodo colonial, y fundamentalmente de la posterior descolonización, el vínculo entre ambos continentes

[1] "La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional". Artículo 21. Tratado de la Unión Europea (Versión consolidada 6655/7/08 Rev. 7). Bruselas, 12 de noviembre de 2012. http://www.consilium.europa.eu/documents/treaty-of-lisbon?lang=es

ha estado basado, durante décadas, en relaciones bilaterales, y no ha sido una verdadera política común entre los dos continentes vecinos.

Con la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, la ayuda a África se enmarcó en los programas de asistencia al desarrollo, a través de ayuda financiera directa a los países emancipados. Sin embargo, esta cooperación no significó, salvando muy contadas excepciones, la conformación de unos estados estables y democráticos en África, ni tampoco el desarrollo de sus pueblos; pero, sobre todo, no se convirtió en una base firme para establecer unas relaciones sólidas, en todos los ámbitos, entre los dos continentes.

Hasta el final del Guerra Fría, en 1989, la contribución financiera desde la Unión constituyó prácticamente el único vínculo con África. Pocos años después, en 1992, el Tratado de Maastricht se convirtió en el punto de partida para una nueva política exterior europea, en la que la cooperación en la gestión de crisis y de prevención de conflictos cobraba cada vez más importancia. Nació así la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como marco donde desarrollar las relaciones e instaurar asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales que compartiesen los principios constitucionales de la Unión.

En 1999, la Cumbre de Colonia formalizó la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) como parte integrante de la PESC, que había entrado en vigor en el Tratado de Ámsterdam de 1997. Ya en el siglo XXI, la UE ha desarrollado esta política exterior, sus estructuras civiles y militares y sus procedimientos de gestión de crisis, hasta llegar al Tratado de Lisboa en 2007[2], donde la PESC dio paso a la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que consagraba la cooperación como la mejor herramienta para encontrar soluciones a problemas comunes en un mundo globalizado. Esta política exterior ha incrementado la dimensión estratégica de la Unión, que desempeña hoy un papel más destacado en el escenario internacional y, especialmente,

[2] Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. (2007/C 306/01). Diario Oficial de la Unión Europea, 17/12/2007. http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:ES:HTML. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 6655/7/08 REV 7 http://www.consilium.europa.eu/documents/treaty-of-lisbon?lang=es

en África, donde desplegó su primera misión militar en 2003: la operación Artemis en la República Democrática del Congo[3].

En el ámbito de la seguridad y la defensa, también África ha experimentado un gran avance durante el presente siglo. Heredera de la Organización de la Unidad Africana (OUA, establecida en 1963), así como de otros intentos posteriores de unir al continente, la Unión Africana (UA) instauró que la gobernanza, la democracia y los derechos humanos debían ser la piedra angular de su política común; y que la consecución de la paz y la seguridad se conformaba como el principio rector e indispensable para cualquier desarrollo político, económico y social**.** En su Acta Constitutiva[4], firmada en Lome (Togo) en julio de 2000, los países africanos acordaron que era necesario reforzar la cooperación internacional y promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente (artículo 3). Para materializar este objetivo, crearon el Consejo de Paz y Seguridad, durante la primera asamblea de la UA el 9 de julio de 2002[5], como base para construir un régimen de seguridad continental capaz de prevenir, gestionar y resolver conflictos en África.

La creación de la UA introdujo cambios de enorme calado en la agenda continental, y supuso la instauración de la Arquitectura de la Paz y Seguridad Africana (APSA, por sus siglas en inglés), cuyas principales herramientas son el sistema africano de alerta y temprana y las fuerzas militares de reserva en cada una de las cinco regiones (África del Norte, África Occidental, África Oriental, África Central y África Austral). Aunque aún quedan muchos retos y desafíos para su consolidación definitiva, esta nueva política africana, dirigida por el Consejo de Paz y Seguridad, constituye el principal avance para conseguir la paz y la integración en el continente, como base para su desarrollo social y económico. Un objetivo que, a pesar de los esfuerzos, sigue necesitando de la cooperación exterior.

---

[3] Para más información sobre la evolución de la política exterior de la Unión Europea, ver: Mora, Enrique (coor.) et al. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Cuaderno de Estrategia 145, marzo 2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos/Ministerio de Defensa de España. Disponible en www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf

[4] *Constitutive Act of the African Unión*, adoptada en Lome (Togo) el 11 de Julio de 2000. Disponible en http://www.au.int/en/about/constitutive_act. Dos años después, en julio de 2002, entró en vigor

[5] *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African* Union, firmado en Durban (Sudáfrica) el 9 de Julio de 2002 por los 53 países miembros. Disponible en http://www.au.int/en/content/protocol-relating-establishment-peace-and-security-council-african-union. Este protocolo entró en vigor el 26 de diciembre de 2003, después de ser ratificado por la mayoría requerida de estados miembros de la UA.

La evolución de sus respectivas políticas exteriores, especialmente en el ámbito de la paz y la seguridad, determina hoy las relaciones entre la Unión Europea y la Unión Africana. Este capítulo aborda la consolidación de un diálogo político que ha dejado atrás la ayuda financiera y el intercambio comercial para establecer, de forma conjunta y entre iguales, un marco común para afrontar un proyecto integral, que preste especial atención a la prevención, la gestión y la resolución de crisis en África. Desde las Convenciones de Lomé hasta la primera Estrategia Conjunta entre la Unión Europea y África en el 2007, desde la primera operación europea en África en 2003 hasta la recientemente aprobada para la seguridad fronteriza en Libia, las relaciones entre ambos continentes se han fortalecido y son, en la actualidad, la base de una cooperación mutua y cada vez más necesaria.

II. DE LA ASISTENCIA AL DESARROLLO AL ENFOQUE INTEGRAL

Desde la independencia de las naciones africanas, la ayuda a África se enmarcó en programas de asistencia al desarrollo, que nunca dieron el resultado esperado. En 1957, el Tratado de Roma creó la Comunidad Económica Europea (CEE), que preveía la creación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) – aún hoy vigente– para la concesión de ayuda técnica y financiera a los países africanos, que por entonces iniciaban su proceso emancipador (Ghana, 1957)[6].

La Convención de Yaoundé (Camerún), en 1963, fue el primer acuerdo de intercambio comercial y de cooperación entre Europa y las, por entonces, 18 antiguas colonias africanas. Tras sucesivas revisiones, y una vez concluida la emancipación de todas las colonias europeas, este acuerdo fue sustituido en 1975 por la primera Convención de Lome (Togo), que unió a Europa con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Sin embargo, de nuevo se centró exclusivamente en la ayuda económica, cuya incidencia real en el desarrollo era intrascendente.

En 1989, la caída del muro de Berlín provocó una profunda reflexión sobre las relaciones entre Europa y África. Así, en la IV Convención de Lome, celebrada ese mismo año, se comenzó a hablar de la complementariedad entre el desarrollo y el buen gobierno, y, para ello, era preciso abordar la instauración de la Democracia. Sin

[6] Díez, Jesús. Estrategias de la Unión Europea para África: La democracia como objetivo prioritario. Revista Ejército nº 865, abril 2013. Disponible en www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista.../R_Ejercito_865.pdf. Fecha de consulta: 12/05/13.

embargo, en la década de los noventa, el estallido de cruentas guerras civiles en África, en gran parte consecuencia de la política de bloques de la Guerra Fría, destapó los graves problemas internos que sufrían las naciones africanas desde su independencia y, de forma paralela, dinamitó cualquier proceso de desarrollo. Por eso, a finales del siglo XX, la seguridad, centrada en el ser humano antes que en el Estado, se convirtió en el primer objetivo, y comenzó a determinar las relaciones entre Europa y África.

Ante este grave escenario, era necesario avanzar más allá de la ayuda económica, por lo que la seguridad y la democracia en África se convirtieron en objetivos prioritarios para la Unión Europea (UE), especialmente después del genocidio de Ruanda (1994). Así, en 1995, en la cumbre celebrada en Madrid, la UE acordó que su compromiso con África no debía limitarse a acciones políticas y económicas, sino incluir, en caso necesario, la intervención directa para paliar las guerras que asolaban el continente. A partir de entonces, Europa comenzó una nueva senda de apoyo y colaboración, que abordaba de forma global e inclusiva todos los problemas que afectaban a los países africanos.

En el año 2000, el nuevo Acuerdo de Asociación ACP-UE, que se firmó en Cotonou (Benín) y que sustituyó a los Convenios de Lome, volvió a fijar su objetivo en la lucha contra la pobreza en los 78 Estados de la ACP, financiada por los novenos Fondos Europeo para el Desarrollo. Pero esta alianza se centraba, por primera vez, en el desarrollo de entornos políticos estables como base para alcanzar la paz y el desarrollo en todos estos países y, en especial, en el continente africano. Desde entonces, la promoción de la democracia y el buen gobierno, el respeto de los derechos humanos y la justicia social, y la erradicación de los conflictos determinan la relación entre ambos continentes, y se erigen como objetivos ineludibles de las actuales estrategias de cooperación.

La primera Cumbre entre la Unión Europea y África, que se celebró en El Cairo en 2000, fue un encuentro decisivo para asentar unas nuevas relaciones entre ambas partes, y estableció el inicio de un diálogo político más estructurado institucionalmente y más integrado en sus objetivos. Aunque no surgieron iniciativas reales más allá de las buenas intenciones, la posterior creación en 2001 de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), cuyo objetivo es erradicar la pobreza y promover el desarrollo en el continente, y la refundación de la Unión Africana en 2002 fueron determinantes para impulsar de forma definitiva las relaciones con la Unión Europea.

Además, los atentados del 11 de septiembre de 2001, reforzaron la lucha común contra el terrorismo yihadista.

Por todo ello, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 prestó especial atención a los problemas políticos y a los conflictos violentos en África, que en muchos casos eran el motivo principal del fracaso económico y del subdesarrollo de los pueblos africanos. Además, subrayó la necesidad de prevenir de forma temprana las crisis en el continente, a través de políticas coherentes a nivel regional, y de que las relaciones históricas, geográficas y culturales se convirtiesen en el activo fundamental para seguir avanzando en la cooperación con África[7].

Con esta finalidad, en diciembre de 2005, el Consejo Europeo aprobó formalmente la Estrategia de la Unión Europea para África. Esta Estrategia, subtitulada *Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*, subraya la importancia de los avances y el impulso de cambio dentro del continente africano, y refuerza la premisa de que la igualdad, la asociación y la responsabilidad, así como la subsidiariedad y la solidaridad, deben ser los principios que rijan unas relaciones basadas en intereses comunes y en el respeto mutuo. Desde estos principios, la Unión Europea se proponía colaborar con las naciones africanas en el fomento de la paz y la prosperidad para todos sus ciudadanos; y, por ello, esta Estrategia perseguía –como objetivo principal– promover la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM) establecidos por las Naciones Unidas en África, que debían alcanzarse en 2015.

En cuanto a las directrices que marcan esta nueva relación entre la Unión Europea y África, la Estrategia de 2005 establece que la ayuda europea debe centrarse en la promoción de la paz y la seguridad, a través de un enfoque integral para la prevención de los conflictos y la eliminación de las amenazas a la seguridad común; en el apoyo a la gobernanza legítima y efectiva, con las necesarias reformas políticas de los Estados; y en aquellos sectores que generen el entorno económico necesario (cohesión social, trabajo digno o igualdad de oportunidades, entre otros) para impulsar el desarrollo de los pueblos de África y su lucha contra la pobreza[8].

---

[7] Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. Bruselas, 12/12/2003.En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf

[8] Estrategia de la Unión Europea para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 12/10/2005, COM (2005) 489 final. En http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0489:FIN:ES:PDF

En el marco de esta respuesta de la Unión Europea, que, en gran medida, continúa determinando su cooperación actual con el continente africano, destacaba la reafirmación de que sólo a través de un compromiso permanente con África, que exige que las relaciones mutuas se inscriban en la cultura del diálogo, podrían enfrentarse los retos y desafíos comunes.

Con este propósito, se había modificado previamente el Acuerdo de Cotonou, que sigue marcando las relaciones con los países subsaharianos, en especial sus artículos 8 y 96. Respecto al artículo 8, éste permite ahora utilizar el diálogo político con rapidez y efectividad, prácticamente en cualquier circunstancia, mientras que el 96 se ha convertido en un mecanismo de segundo nivel para situaciones más difíciles y graves para la paz y seguridad. Con todo, y gracias a la experiencia acumulada, las sanciones europeas se convertían así en el último recurso en las relaciones con los países subsaharianos. En cuanto a los países del África del Norte, la Estrategia de 2005 mantiene que el Proceso de Barcelona de 1995, dentro de la asociación euro-mediterránea, así como la Política Europea de Vecindad, constituyen un foro idóneo de debate y un marco sólido para el diálogo político.

Desde esta perspectiva del diálogo permanente, la acción europea debe establecerse sobre tres vertientes estratégicas:

- Fortalecimiento del apoyo de la UE en los ámbitos prioritarios, que incluyen las acciones que se consideren necesarias para la consecución de los ODM (paz, seguridad y buena gobernanza); las que permiten establecer un entorno económico favorable para lograrlos (crecimiento económico, del comercio y la interconexión entre los países africanos); y las orientadas directamente a su consecución (la cohesión social y el cuidado del medio ambiente). Con todo, estas acciones debían conformar la respuesta común de la UE a los retos de desarrollo de África.
- Aumento de la financiación de la UE para África, para que el continente alcance los ODM en 2015. En la actualidad, Europa es el mayor donante mundial: su Ayuda Oficial al Desarrollo supone el 60% del total destinado a África. Como recoge esta Estrategia, en 2005, la UE pretendía donar más de 20.000 millones de euros al año para el desarrollo africano, lo que significaba multiplicar por cuatro la cantidad asignada en 1985. Con todo, esta aportación no es suficiente para garantizar los ODM en 2015 y, por ello, la UE debe estimular la

cooperación y la integración a nivel regional, interregional y en el ámbito continental.

- Planteamiento más eficaz por parte de la UE, con el objetivo de favorecer la coherencia y la uniformidad, y consecución del máximo partido de los recursos disponibles. Por este motivo, la Estrategia fija que los nuevos planes futuros de financiación deben basarse en cuatro iniciativas: convertir el Atlas de los Donantes de la UE en un instrumento operativo para controlar la eficacia de la ayuda; establecer planes de trabajo nacionales para apoyar el proceso de armonización local en cada país africano; adoptar documentos de programación conjunta; y, por último, desarrollar procedimientos comunes para simplificar los acuerdos económicos con África.

En sus conclusiones, la Estrategia de la UE de 2005 prevé un escenario extremadamente optimista sobre África, que "ha hecho su reaparición en la escena internacional proyectado hacia el futuro, con más confianza, dinamismo y optimismo que nunca. La gobernanza ha mejorado, se registra un crecimiento económico constante por primera vez desde hace décadas y con un plan de trabajo político y económico (…). Se ofrece una ocasión única para dar a África un impulso decisivo en la vía del desarrollo sostenible". A pesar de este buen augurio europeo sobre el continente africano, y a tenor de los resultados actuales, este no parece ser muy acorde con la consecución de los Objetivos del Milenio, que exigía un crecimiento medio anual de un 8%. En 2012, esta tasa se situó en un 6%, y todo indica que será inferior en 2013.

Por último, y respecto al futuro de las relaciones, la Estrategia reconoce que la UE debe reforzar su diálogo con África, y elevarlo al más alto nivel político, más allá de las reuniones ministeriales. Así, reconocía que "cinco años después de la Cumbre del Cairo de 2000, ya es hora de organizar la de Lisboa". Dos años después, los Jefes de Estado de ambos continentes fueron convocados en la capital portuguesa, y acordaron la promulgación de la primera estrategia conjunta.

III. PRIMERA ESTRATEGIA CONJUNTA ÁFRICA-UNIÓN EUROPEA

En diciembre de 2007, la II Cumbre entre la Unión Europea y África, celebrada en Lisboa, fue determinante para redefinir, en todos los ámbitos, los vínculos entre ambos continentes. En la capital portuguesa, los 53 países africanos y los 27 Estados miembros de la UE sentaron las bases de la nueva asociación entre iguales, que "marcaba el inicio

de una nueva era en la cooperación", y aprobaron la primera Estrategia Conjunta África-Unión Europea[9]. Este acontecimiento supuso un hito sin precedentes para Europa y África, y dio paso a un renovado diálogo político que dejaba atrás el marco limitado a la ayuda financiera al desarrollo y a los acuerdos comerciales, fundamentalmente bilaterales, que había caracterizado las relaciones en las décadas precedentes.

Como recoge la declaración final, ambas partes manifestaron su convencimiento de que esta Cumbre "será recordada como el reconocimiento de la madurez y la transformación de los dos continentes, que abra nuevos caminos y oportunidades para la acción colectiva en un futuro común". Con estas premisas, los principios rectores que debían guiar la relación entre África y la Unión Europea eran la interdependencia y el respeto mutuo, la responsabilidad conjunta frente a los problemas y desafíos presentes y futuros, el respeto a los derechos humanos, a la democracia y el imperio de la ley, así como el derecho al desarrollo de sus pueblos. En cuanto a sus objetivos, que prácticamente sitúan a ambos continentes en condiciones de igualdad frente a sus retos y desafíos, estos se focalizaron en los siguientes frentes:

- Reforzar la asociación política UE-África para abordar cuestiones de interés común, incrementar los vínculos institucionales y buscar soluciones a problemas comunes, en especial en el ámbito de la paz y la seguridad, la migración y el desarrollo, así como el cuidado al medio ambiente.
- Fortalecer y promover la paz, la seguridad, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos, además de las libertades fundamentales, la igualdad de género y un desarrollo económico sostenible. Todo ello con el propósito de garantizar, en todos los países africanos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015.
- Promover y sostener conjuntamente un sistema de multilateralismo eficaz, con instituciones fuertes, representativas y legítimas, así como apoyar la reforma de las Naciones Unidas (ONU) y de otras instituciones internacionales clave; y hacer frente a los desafíos comunes y globales, como son la prevalencia de los derechos humanos, la garantía de un comercio justo, y el control de las pandemias o de la migración irregular. Y, más centrado en las amenazas directas

[9] The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-UE Strategy. Council of the European Union. Lisbon, 12/09/2007. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf

a la seguridad, cooperar en la lucha contra el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

- Por último, facilitar y promover una sociedad centrada en el ser humano, e involucrar a todos sus miembros para que ésta tenga una participación activa en el desarrollo, la construcción de la democracia, la prevención de los conflictos y los posteriores procesos de reconstrucción.

Esta Estrategia conjunta sitúa a la UE como socio prioritario y firme aliado de África, y, fundamentalmente, establece los principales desafíos políticos que son esenciales para garantizar el éxito de esta nueva asociación. Así, y entre otros aspectos, subraya que es necesario forjar unas relaciones basadas en la igualdad y en la búsqueda de objetivos comunes para abandonar definitivamente estereotipos negativos heredados del pasado –en clara referencia al poder colonial europeo en África–, que impiden fomentar la comprensión mutua entre los pueblos y las culturas de los dos continentes. Todo ello enmarcado en el reconocimiento, desde la Unión Europea, del esfuerzo y el liderazgo de África para crear las condiciones que han permitido, en gran medida, el desarrollo económico y social de sus pueblos.

Sin duda, esta asociación estratégica supuso una transformación global de las relaciones entre África y la Unión Europea, y es justo reconocer el esfuerzo político del viejo continente para afianzar un nuevo escenario de cooperación entre iguales. Desde esta subrayada igualdad, esta Estrategia Conjunta debía garantizar el fortalecimiento de la colaboración mutua, y para su implementación y desarrollo contemplaba planes de acción bianuales que materializaran los compromisos adquiridos en los cuatro ámbitos reseñados. El primer Plan de Acción fue el correspondiente al periodo 2008-2010[10], con ocho áreas de asociación estratégica[11]; y actualmente se encuentra en ejecución el segundo plan 2011-2013, que fue aprobado en la III Cumbre entre la Unión Europea y África, celebrada en Trípoli (Libia) en noviembre de 2010. La aplicación de este nuevo plan está resultando más convulsa por las continuas crisis que atraviesan las regiones

[10] First Action Plan (2008-2010) for the implementation of the Africa-UE Strategic Partneship. European Union, 2007. Disponible en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_2008_2010_en.pdf. Fecha de consulta: 08/04/13.

[11] Estas áreas de asociación estratégica son: 1. Paz y Seguridad. 2. Gobernanza Democrática y Derechos Humanos, 3. Integración Económica Regional (REC), Comercio e Infraestructuras, 4. Objetivos del Desarrollo del Milenio, 5. Cambio Climático, 6. Energía, 7. Empleo, Migración y Movilidad, 8. Espacio, Ciencia y Sociedad de la Información.

del norte: las revueltas árabes y caída del régimen libio en 2011, o el conflicto que acontece en la región del Sahel, concretamente en Mali, desde 2012, entre otras.

En el ámbito de análisis de este trabajo, destacaremos aquellas áreas que se centran en la promoción de la paz y la seguridad (área 1), así como de la buena gobernanza (área 2), que en sí mismas constituyen las bases y requisitos imprescindibles para avanzar en el resto de los frentes, y que incluyen aspectos tan importantes como la lucha contra el tráfico de seres humanos o la reducción de los niveles de pobreza.

En cuanto a las acciones dirigidas a fortalecer la paz y la seguridad, éstas se centran en incentivar y promover el diálogo institucional; en alcanzar, en todos su ámbitos, la plena operatividad de la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA, por sus siglas en inglés); y en establecer una financiación previsible para apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz en África. Durante estos casi seis años de vigencia de la Estrategia Conjunta, se han celebrado numerosas reuniones en distintos niveles y ámbitos, entre las que destacan las troikas ministeriales y, especialmente, las que congregan, con carácter anual, a miembros del Consejo de Paz y Seguridad de la UA y el Comité Político y Seguridad (COPS) de la UE. En su quinta reunión, celebrada en Bruselas el 29 de mayo de 2012, abordaron los conflictos más preocupantes de África, así como las operaciones desplegadas por ambas organizaciones. Además, destacaron la colaboración en la lucha conjunta contra el terrorismo y reiteraron su compromiso de avanzar en la consolidación de la APSA[12].

A la espera de concluir el segundo Plan de Acción, los resultados del primero arrojaron importantes avances en prácticamente todas las esferas de actuación. Especialmente notable fue el incremento del diálogo político en los niveles continental, regional y nacional; y la aportación económica de más de 1 billón de euros para apoyar la arquitectura y la agenda de la paz y la seguridad de África, que cubrió actividades dirigidas a fortalecer el Sistema Continental de Alerta Temprana, la implementación de las políticas de desarme y contra terrorismo, o el desarrollo operativo de las Fuerzas de Reserva Africanas (ASF, por su siglas en inglés), incluidos los Centros de Adiestramiento. Por otra parte, dentro del área dirigida a la promoción de la gobernanza democrática y los derechos humanos, la UE destinó 1 millón de euros al Fondo de Asistencia Electoral de la Unión Africana, y otros 2 millones para los Mecanismos de

[12] Press Statement - 5th joint consultative meeting between the EU PSC and the AU PSC, Bruselas, 25 de mayo de 2012. http://www.africa-eu-partnership.org/documents?&page=2

Evaluación de las democracias nacionales. Sin embargo, el principal montante de ayuda europeo se focalizó en el apoyo al comercio y las infraestructuras (1,5 billones de euros), y en la consecución de los objetivos del milenio (más de 800 millones), en especial en alimentación, salud y educación[13].

En 2013, y en el marco de esta consolidada estrategia conjunta, el documento oficial *The African–EU Partnership. Two Unions One Vision*[14] presenta un concienzudo análisis de estos seis años de asociación entre Europa y África, entre la Unión Europea y la Unión Africana. Aunque aún quedan muchos campos de actuación, en especial en lo concerniente a la paz y la seguridad en el continente africano –con consecuencias directas en Europa y fuera de ella–, los avances han sido muy significativos: se están consolidando de forma permanente las principales instituciones africanas, y también se progresa –aunque muy lentamente– en la consecución de los objetivos del milenio, que difícilmente se alcanzarán en 2015.

Este documento se centra, especialmente, en la necesaria promoción de la paz y la seguridad y el desarrollo en África –"dos caras de la misma moneda", en palabras del presidente de la Comisión de la UA– y en que, según refiere el presidente de la Comisión Europea, las relaciones entre la Unión Europea y África son prioritarias para la política europea, porque "ambos continentes están unidos por fuertes vínculos de relación y por un futuro interconectado". Respecto a los logros alcanzados y la cooperación europea para la ejecución de la asociación estratégica, en los ámbitos de la seguridad y la buena gobernanza, destacan los siguientes:

- Apoyo financiero de la UE, a través del Fondo de Paz para África, a las operaciones de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y Mali (AFISMA), en un año en el que el continente africano se ha visto afectado por graves crisis y violentos conflictos.
- Refuerzo de los programas europeos (más de un billón de euros desde 2004) para fortalecer la estructura y capacitación de las Fuerzas de Reserva (AFS), de carácter regional, así como a sus programas de adiestramiento. En 2008, se

[13] Africa-EU relations - key facts and figures. Memo 10. Bruselas, 04/06/10. http://www.africa-eu-partnership.org/documents?&page=16

[14] *The African–EU Partnership. Two Unions One Vision. UE-UA, mayo 2013. Disponible en http://www.africa-eu-partnership.org/documents?*

inició el programa conjunto de adiestramiento AMANI ÁFRICA[15], cuyo objetivo es alcanzar la plena operatividad –con 14 días para desplegar, en los casos más graves– de estas fuerzas africanas en 2015.

- Asesoramiento y respaldo europeo a los órganos que promueven el respeto a los derechos humanos y la buena gobernanza: la Plataforma África-UE para el diálogo sobre la Gobernanza y los Derechos Humanos, la Estructura Africana de Gobernanza y los Mecanismos de Evaluación

Con todo, la cooperación entre África y Europa se sigue fortaleciendo, en especial en el área relativa a la paz y la seguridad, con el objetivo de incrementar la capacidad africana para prevenir y resolver situaciones de crisis y asentar una paz estable y duradera en todo el continente. La Estrategia Conjunta ha conseguido resultados tangibles en muchos de sus campos de acción, pero la situación internacional presenta continuos desafíos a los que hay que hacer frente, y que exigen trabajar de forma cooperativa entre ambos continentes vecinos en los niveles político, estratégico y operativo. Estos retos, junto con la priorización de la asistencia mutua para los años futuros, determinarán la agenda de la IV Cumbre África-Unión Europea, que está prevista para 2014.

IV. ESTRATEGIAS EUROPEAS PARA EL SAHEL Y EL CUERNO DE ÁFRICA

Desde 2008, la Estrategia Conjunta África-Unión Europea ha sido el marco para desarrollar los sucesivos esfuerzos, en el ámbito de la seguridad y defensa, dirigidos a paliar las crisis y conflictos que asolan distintas regiones del continente africano. En 2011, y con el objetivo de garantizar un enfoque integral para la resolución de estas crisis, la UE ha promovido estrategias específicas para las dos regiones más conflictivas del continente: el Sahel y el Cuerno de África. La situación de estas regiones, caracterizadas por la conflictividad y por la falta de gobernabilidad en muchos de los países que las conforman, refleja que los problemas del continente distan mucho de estar resueltos. Todo lo contrario, el alarmante deterioro de la seguridad ha exigido que la Unión Europea se vuelque en la resolución de estos conflictos que determinan hoy la

[15] El programa de entrenamiento AMANI AFRICA es hoy el pilar básico para garantizar la eficacia de las fuerzas africanas en las operaciones militares acordadas en el seno de la Unión Africana. En este segundo ciclo, dentro del Plan de Acción 2011-2013, el objetivo se centra en desarrollar las capacidades de la División de Operaciones de la Paz de la UA para liderar, desde los cuarteles generales regionales, el despliegue de una ASF cuando las crisis o conflictos requieran despliegue inmediato, como en los casos genocidios o crímenes de lesa humanidad.

paz y la estabilidad regional y continental, pero que también suponen una amenaza para Europa y el resto del mundo.

A. Estrategia para la región de Sahel

En marzo de 2011, el Consejo de la Unión Europea, dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), aprobó la Estrategia por la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel[16], cuyo objetivo fundamental es colaborar en la resolución de la crisis política, de seguridad y humanitaria que sufre la región, aun reconociendo que este grave problema requiere una solución africana y la determinación de los gobiernos para hacerle frente. El Sahel es una de las regiones más pobres del mundo, donde más 18 millones de personas viven bajo el umbral de la pobreza; además, se caracteriza por la ausencia generalizada de estados fuertes y democráticos, por la latencia de numerosas tensiones internas sin resolver, y por la proliferación del crimen organizado y de la amenaza terrorista de carácter extremista. Por eso, dentro de la región saheliana, la Estrategia y las acciones derivadas se concentran inicialmente en los tres países centrales –Mauritania, Mali y Níger–, sin olvidar que, por compartir condiciones geográficas e incluso los mismos desafíos, la crisis también afecta directamente a Burkina Faso y Chad. Además, en su enfoque más amplio, reconoce que las amenazas se extienden y afectan a países vecinos como Argelia, Libia, Marruecos o Nigeria, por lo que subraya la importancia de que estos se comprometan, en una acción coordinada y cooperativa, en la resolución de las crisis y conflictos.

Por todo ello, la Estrategia europea para el Sahel reconoce que solo a través de acciones integradas y de amplio alcance será factible avanzar en la resolución de los problemas específicos de la región: "El incremento del desarrollo, la promoción de la buena gobernanza y la mejora de los niveles de seguridad deben llevarse a cabo de forma coordinada y secuencial para crear una estabilidad sostenible en la región". Así, la Unión Europea ha identificado todos los desafíos regionales, y los ha agrupado en cuatro niveles, sobre los que basa sus líneas estratégicas de acción: Gobernanza, desarrollo y resolución de conflictos, para afrontar las grandes carencias en la protección, el desarrollo y la educación de la población, así como para atender a la

[16] EU Strategy for Security and Development in the Sahel. **Foreign Affairs Council.** 23/03/2011. En http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf. Aunque esta Estrategia fue aprobada en 2011, desde 2008, la Unión Europea ha colaborado con la crisis en Sahel con acciones y fondos específicos en Mauritania, Mali y Níger. El deterioro de la situación y el secuestro de europeos fueron los principales motivos para que, en 2010, el Consejo de Asuntos Exteriores encargara a la Alta Representante una estrategia europea para el Sahel.

inclusión política y social de todos las comunidades en un proyecto nacional; Política y coordinación regional, para aunar las percepciones de los países del Sahel y del Magreb, que no cuentan con ningún foro subregional de diálogo y coordinación; Seguridad e imperio de la ley, en unos estados que no tienen capacidades en el sector de seguridad para controlar sus territorios; y Prevención y lucha contra el extremismo violento y la radicalización, con especial atención a la capacidad de captación de grupos como AQMI, que ofrecen a la juventud una salida a la pobreza y a la exclusión social.

En cuanto a sus objetivos, la Estrategia para el Sahel los agrupa desde una perspectiva temporal. En un periodo de 3 años, la Unión Europea, en coordinación con los respectivos países, se propone incrementar el acceso de la población a los servicios básicos y a la educación en las zonas más remotas, además de diezmar la capacidad de los grupos terroristas y las redes criminales, al tiempo que refuerza las relaciones de las distintas comunidades con sus autoridades estatales para avanzar hacia un proyecto nacional inclusivo. Las principales acciones para conseguirlo se basan en la implementación de acuerdos de paz, la sensibilización y formación de las élites locales, para que estas puedan reaccionar ante el terrorismo y la criminalidad organizada, y incrementar la confianza entre las comunidades y el poder estatal. A medio plazo, con un horizonte entre 5 y 10 años, los objetivos se centran en reforzar la estabilidad política, la seguridad, la buena gobernanza en los Estados del Sahel para afianzar las condiciones que permitan el desarrollo local y nacional.

Además, para asegurar la coherencia y el impacto a largo plazo, la UE se compromete a fomentar y apoyar las iniciativas políticas ya existentes en los países del Sahel, como el Programa especial para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo en el norte de Mali; la Estrategia global en Mauritania para luchar contra el terrorismo; o el Plan para reformar del sistema judicial en Níger, que busca erradicar el terrorismo y el tráfico ilegal de armas. Respecto a los países vecinos del Magreb, la Estrategia pretende reforzar el diálogo y las estructuras legales ya establecidas, en el marco de la Política Europea de Vecindad (ENP, por sus siglas en inglés), como base para coordinar las acciones en toda la región Sahel-Sahara. En el ámbito regional, destaca la importancia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en la promoción de la gobernabilidad, la paz y la seguridad en el Marco para la Prevención de Conflictos.

Por último, la UE reconoce la necesidad de dotar esta Estrategia con suficientes recursos financieros, dirigidos fundamentalmente a los países afectados, para que puedan

afrontar todas sus acciones derivadas. Así, ya ha comprometido 650 millones de euros (aproximadamente 450 para los tres países centrales del Sahel y la CEDEAO, y 200 para los países del Magreb: Libia, Argelia y Marruecos).

Esta financiación se encauzará a través de los Fondos Europeos para el Desarrollo, el Instrumento para la Estabilidad y el Instrumento para la Política Europea de Vecindad (EDF, IFS y ENPI, respectivamente, por sus siglas en inglés), que se unen a las programas nacionales específicos. A medio plazo, y después de una revisión de los avances en el terreno, la Estrategia también contempla una financiación adicional de 150 millones de euros a los tres países del Sahel. En la distribución de los distintos fondos de ayuda, Mali y Níger acaparan prácticamente el 75% del total, mientras que Argelia y Marruecos son los que reciben la mayor aportación dentro del Magreb.

Pero la ejecución de la Estrategia europea para el Sahel ha coincidido con las dos crisis más importantes de la región, que además están interconectadas. Y esto confirma el principio sobre el que se asienta la acción europea: Sahel y Magreb deben abordarse de forma coordinada e integral, pues las crisis y amenazas en un país de esta vasta región repercute en los estados vecinos. El derrocamiento de dictador libio Gadafi y el estallido del conflicto en Mali han obligado a la Unión Europea a rectificar y adaptar sus planes; aunque analistas, como Oladiran Bello, recriminan que estos cambios no han sido tan significativos como se debería esperar, y que la Estrategia y sus acciones derivadas prácticamente se hayan mantenido sin atender a un enfoque más amplio que implique al Magreb[17].

Aun compartiendo en parte esta reflexión crítica, conviene destacar que la Unión Europea ha emprendido acciones concretas para frenar el deterioro de la situación de seguridad en el Sahel. Entre otras muchas, y hasta la fecha, ha desplegado dos operaciones: en Níger (agosto 2012) y en Mali (abril 2013), que abordaremos más adelante. Por otra parte, en enero de este 2013, la UE reforzó sus exigencias políticas al Gobierno de Transición de Mali, al tiempo que movilizó una ayuda económica adicional de 167 millones de euros para proyectos de seguridad y desarrollo en las cuatro líneas de acción de la Estrategia para el Sahel.

[17] Bello, Oladiran. La implementación de la Estrategia de la UE: entre arenas movedizas. FRIDE, documento 114, noviembre de 2012. Disponible en http://www.fride.org/descarga/WP_114_Implementacion_estrategia_UE_Sahel.pdf. Fecha de consulta: 05/03/13.

Además, el Consejo de Asuntos Exteriores expresó la determinación de la UE para apoyar a este país en la restauración del orden constitucional y de la soberanía de un gobierno democrático sobre todo el territorio maliense. Para ello, reactivó la cooperación para el desarrollo que había sido cancelada tras el golpe de estado de marzo de 2012, aprobó el apoyo económico a la operación africana AFISMA y decidió lanzar la operación EUTM de adiestramiento de las fuerzas regulares de Mali. De esta forma, la UE reforzaba su compromiso de contribuir a un proceso pacífico y creíble de transición en Mali, así como su determinación para apoyar una solución a largo plazo para la crisis de seguridad en este país y en todo el Sahel, en estrecha coordinación con otros actores regionales e internacionales.

B. Marco estratégico para el Cuerno de África

La evolución política del Cuerno de África, prácticamente desde las fundaciones nacionales tras la época colonial, ha estado marcada por continuas guerras entre Estados, por el nacimiento de nuevas naciones (Eritrea en 1993 y Sudán del Sur en 2011) y por la fragilidad de sus gobiernos, que en el caso de Somalia se tradujo en la total descomposición del país. Todos estos factores han convertido a la región en un campo fértil para el terrorismo de carácter extremista, para los movimientos rebeldes y para el incremento del crimen organizado. En 2003, la Estrategia Europea de Seguridad (EES) prestaba especial atención a esta zona, donde los estados fallidos como Somalia eran "un fenómeno alarmante que aumenta la inestabilidad regional" y que, frecuentemente, "estaba asociados al terrorismo y al crimen organizado": unas amenazas que no reconocen fronteras. En este ámbito, también destacaba el preocupante aumento de la piratería marítima, un "nuevo aspecto de la delincuencia organizada al que habrá que prestar más atención"[18].

Años después, el informe sobre la aplicación de la EES[19] de 2008 subrayaba que la piratería se había convertido en un problema acuciante en el Océano Índico y el Golfo de Adén, que afectaba incluso al suministro de ayuda humanitaria a Somalia. Ante esta amenaza directa contra la región y los intereses europeos, la UE respondió, entre otros medios, con el despliegue de su primera misión marítima en diciembre de 2008: la operación EUNAVFOR Atalanta, destinada a disuadir a los piratas frente a las costas somalíes. Tan sólo dos años después, con el objetivo de contribuir a la reconstrucción

[18] EES 2003. Op. cit., pág.5
[19] Informe de 2008 sobre aplicación EES. Op.cit., pág.

del sector de seguridad y formar un nuevo ejército somalí, la UE aprobó el lanzamiento de EUTM Somalia, la segunda misión militar en la región.

En este contexto, que por sí mismo constataba la determinación de la UE para atender a la seguridad y la estabilidad en la región, comenzó a desarrollarse una nueva estrategia europea para normalizar y ampliar esta cooperación, aunque ya existían precedentes normativos al respecto[20]. El 14 de noviembre de 2011, el Consejo de Asuntos Exteriores promulgó el Marco Estratégico para el Cuerno de África[21], que concretaba el compromiso europeo y daba más coherencia y cohesión a los esfuerzos ya desplegados. Una estrategia que se basaba en la "importancia geoestratégica de esta región, la voluntad de apoyar el bienestar de sus habitantes y de ayudarles a salir de la pobreza, dentro de un crecimiento económico sostenible". Por otro lado, en esta se señala también que este apoyo estará dirigido a las organizaciones regionales: Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y Unión Africana, y a reforzar los esfuerzos nacionales para alcanzar la paz, la seguridad y la buena gobernanza dentro de un régimen democrático.

Este Marco Estratégico ha supuesto un cambio en el enfoque europeo de la región, pues, además de coordinar todas las acciones comunes y de los países miembros, también significa que la UE hable con una sola voz en la región a través del nombramiento de un Representante Especial, cuya misión es mejorar la calidad, la intensidad y el impacto de la participación multifacética de la UE en el Cuerno de África. En cuanto al ámbito de colaboración y apoyo, las acciones se agrupan en cinco áreas específicas, que prácticamente coinciden con los de la Estrategia para el Sahel:

- **Estructuras estatales democráticas y responsables**, que contribuyan a la seguridad humana y al fortalecimiento del poder estatal a través de: la promoción del respeto a las normas constitucionales, al estado de derecho y a los derechos humanos; el apoyo a la reforma del sector de seguridad y el

[20] Las iniciativas europeas anteriores al Marco Estratégico de 2011 son: *Strategy for Africa: An EU regional political partnership for peace, security and development in the Horn of Africa*, aprobada porla Comisión Europea en 2006, y *An EU Policy on the Horn of Africa - towards a comprehensive EU strategy*, redactada en el seno del Consejo de la Unión Europea en 2009. Ambos documentos han inspirado la redacción de la nueva estrategia.

[21] A Strategic Framework for the Horn of Africa. FOREIGN AFFAIRS Council meeting 14/11/11. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf. Fecha de de consulta: 14/03/13. A los efectos de la implementación de esta estrategia, el Cuerno de África está definido por los países que conforman la IGAD: Yibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Uganda.

establecimiento de cuerpos civiles de vigilancia; la monitorización de los procesos electorales; la erradicación de la corrupción; o el apoyo a una sociedad civil independiente y activa.

- La **Paz, seguridad, prevención y resolución de conflictos**, para erradicar los numerosos conflictos aún abiertos o latentes en la región, tanto entre Estados como internos (Sudán, Sudán del Sur, Somalia o Uganda). En este ámbito la UE se propone hacer frente, de forma coordinada, a sus razones profundas; apoyar los procesos de mediación y la implementación de los distintos acuerdos de paz; incentivar las relaciones de buena vecindad; combatir el tráfico ilegal de armas; o promover la reconciliación nacional.
- La **Atenuación de los efectos de la inseguridad en la región**, controlando los efectos adversos de la piratería, del tráfico ilegal de drogas y armas, del terrorismo y de las migraciones ilegales. Las principales acciones, en este campo, se refieren a la activación de una capacidad marítima y jurídica regional para luchar contra la piratería y a la coordinación de las medidas contra el terrorismo entre los distintos países. En este ámbito, la UE despliega, desde mediados de 2012, las misiones EUCAP Nestor y EUVASEC South-Sudan
- La **Reducción de la pobreza, y la potenciación del crecimiento económico y la prosperidad,** a través de unas instituciones estatales más transparentes y responsables, así como el desarrollo e implementación de políticas que beneficien a las poblaciones. Para la consecución de estos objetivos, las acciones deben centrarse en la racionalización de los programas de ayuda, en el fomento de medios de vida alternativos mediante la creación de empleo y la educación, en la movilización de nuevos recursos de financiación, y en el desarrollo de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información.
- Y por último, el **Incremento de la Cooperación Regional,** para crear un entorno propicio que permita la cooperación y la integración de la región en la economía mundial para hacer frente a las limitaciones comunes de desarrollo. Para ello, es necesario incentivar el diálogo nacional y regional, y colaborar con la IGAD, la Comunidad para África Sur y Oriental y la Comunidad de África del Este (COMESA y EAC, respectivamente, por sus siglas en inglés).

Con todo, la adopción del Marco Estratégico para el Cuerno de África ha abierto una nueva oportunidad para garantizar el éxito de la cooperación europea en la región. Un

plan coherente de acción permitirá que la UE sea reconocida como un actor de pleno derecho, con la influencia que le corresponde por ser la fuente más importante de asistencia e inversión en la región y un destacado socio comercial. Por el momento, la UE vuelca su esfuerzo en Somalia, Sudán y Sudán del Sur, pero debe también activar el diálogo constructivo entre Eritrea y Etiopía para incrementar la seguridad regional y fortalecer la dinámica económica dentro y fuera de la zona. Por último, también será esencial potenciar las relaciones con la IGAD, como socio imprescindible para alcanzar los objetivos de la Unión Europea.

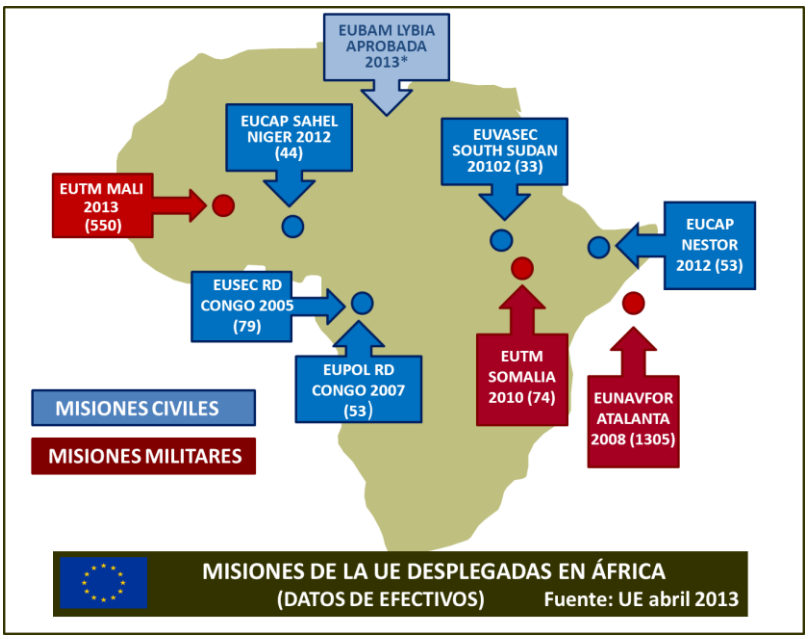
V. OPERACIONES EUROPEAS EN ÁFRICA

África es el continente que más apoyo exterior ha recibido para avanzar hacia la paz y la seguridad. Desde la primera operación en el continente africano en 1960 (ONUC en el Congo), Naciones Unidas ha desplegado 30 misiones, de las que ocho permanecen abiertas, en 19 países distintos. Para la Unión Europea, también África es el escenario donde ha volcado su mayor esfuerzo en el marco de la Política Común Exterior y de Seguridad. Desde 2003, el Consejo ha aprobado hasta 15 misiones civiles y militares en ocho naciones africanas, frente a seis en Europa y siete en Asia. Todas estas operaciones muestran el esfuerzo internacional para paliar los graves conflictos y crisis que sufre el continente desde el inicio de la independencia de sus naciones, a finales de los años 50.

En 2003, la Unión Europea desplegó su primera operación en la República Democrática del Congo, y actualmente todas las misiones se han adaptado o se enmarcan en las distintas estrategias europeas para África, tanto la Estrategia Conjunta de 2005 como las específicas para el Cuerno de África y el Sahel de 2011. Hoy, todas ellas se centran en afrontar, desde un enfoque integral, la reforma del sector de seguridad (SSR, por sus siglas en inglés), con el objetivo de reforzar a los distintos gobiernos nacionales para conseguir la estabilización del país en el que se actúa y el desarrollo de su población.

Excepto en Guinea Bissau, donde desplegó la misión civil EU SSR Guinea Bissau entre 2008 y 2010 al mando del general español Esteban Verástegui, y en Sudán, tras finalizar en 2009 la operación de apoyo a Darfur, la Unión Europea continúa presente en los otro cinco países que han centrado, por el momento, la cooperación europea por la paz y la seguridad en África: República Democrática del Congo, Somalia, Níger, Mali y Sudán

del Sur, y ha aprobado en fechas recientes una nueva misión en Libia, que comenzará a desplegar en un futuro próximo.



*La misión EUBAM Lybia no había desplegado al cierre de este trabajo.

A. República Democrática del Congo: defensa militar y policial de la población

La República Democrática del Congo (RDC) ha sido el país donde ha desplegado el mayor número de misiones europeas (cinco) y, de hecho, albergó la primera operación conducida de forma autónoma por la Unión: la operación Artemisa[22]. En el marco de una incipiente PESD, el Consejo aprobó, en junio de 2003, esta misión militar, cuyo objetivo fue estabilizar las condiciones de seguridad y prestar ayuda humanitaria urgente en la ciudad de Bunia (capital de la región de Ituri), donde su población había sufrido, desde finales de los 90, enormes masacres provocadas por la rivalidad étnica. Aunque sólo permaneció en el terreno durante tres meses y se le atribuyen errores importantes en su ejecución, Artemisa materializó la voluntad europea de contribuir, poniendo sus fuerzas al servicio de Naciones Unidas, de la paz y la seguridad fuera de las fronteras de la Unión. Además, convirtió a la RDC en el foco principal del apoyo europeo, pues a esta operación le siguieron la misión policial EUPOL Kinshasa, de 2005 a 2007, y EUFOR RD Congo en 2006, de carácter militar.

[22] Poco meses antes de la operación Artemis en RD Congo, en marzo de 2003, la UE lanzó su primera operación militar (Concordia) en Bosnia. Sin embargo, esta operación europea utilizó capacidades de mando y planificación de la OTAN para la operación Concordia , mientras que Artemisa fue planeada y dirigida desde un Cuartel General Operacional plenamente europeo, concretamente francés.

En octubre de 2003, el gobierno de la RDC solicitó apoyo a la Unión Europea para establecer una Unidad Integrada de Policía (IUP, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo era asegurar la protección de las instituciones estatales y la celebración de procesos electorales, así como reforzar el sistema de seguridad interna. Un año después, y para incrementar este colaboración, el Consejo determinó el despliegue de su primera misión civil, EUPOL Kinshasa. Así, desde abril de 2005 y hasta junio de 2007[23], los 30 efectivos civiles y policiales europeos realizaron cometidos de adiestramiento y asesoramiento para reforzar las capacidades de la IUP, y su papel fue especialmente importante durante el proceso electoral de 2006. Aunque las elecciones fueron muy cuestionadas, y hasta febrero de 2007 no se constituyó el gobierno de Joseph Kabila, EUPOL Kinshasa contribuyó a la creación de un sistema policial eficaz en la RD Congo que, a pesar de sus carencias, ha incrementado significativamente la seguridad en la capital.

Con el mismo objetivo, asegurar las elecciones de 2006, la UE acordó un esfuerzo militar adicional con el despliegue de unos 500 efectivos en Kinshasa y una fuerza de reserva de 1.100 en Gabón –pertenecientes a 19 países miembros–, dentro de la operación militar EUFOR RD Congo[24], que fue dirigida desde el Cuartel General Operacional de Alemania. En apoyo a la Misión de Organización de Naciones Unidas para la República Democrática del Congo (MONUC), y en coordinación con las autoridades nacionales, las unidades de la UE evitaron la escalada de la violencia en la capital Kinshasa, enclave neurálgico del proceso electoral. En este contexto, el 21 de agosto, la actuación del contingente español fue determinante e internacionalmente reconocida. España contribuía por primera vez a una operación de la UE en suelo africano, con 130 efectivos, y ese día tuvo que rescatar a una parte importante de las legaciones diplomáticas occidentales y de la comisión electoral, cercadas en la

[23] La misión EUPOL Kinshasa fue aprobada, el 9 de diciembre de 2004, por la Acción Conjunta 2004/847 del Consejo, y se extendió su mandato hasta el 30 de junio de 2007 por la Acción Conjunta 2006/913/CFSP, para colaborar en la seguridad del proceso electoral y hasta la proclamación del nuevo gobierno. Este periodo fue especialmente convulso, y estuvo a punto de originar un nuevo conflicto en la capital que amenazaba con extenderse a todo el país en un clima de absoluta ingobernabilidad. Las misiones europeas, en coordinación y colaboración con la MONUC, fueron determinantes para controlar la crisis. Documentos disponibles en http://www.consilium.europa.eu.

[24] Council Decision 2006/412/CFSP of 12 June 2006 on the launching of the European Union military operation in support of the MONUC during the election process (Operation EUFOR RD Congo). Disponible en http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eufor-rd-congo/legal-basis?lang=es. Fecha de consulta: 07/05/13.

residencia del vicepresidente Bemba. EUFOR Congo concluyó el 30 de noviembre de 2006, y días después fue investido Joseph Kabila como presidente de la República.

En la actualidad, dos misiones europeas permanecen en este país africano: la misión policial EUPOL RD Congo, que en 2007 heredó y amplió los cometidos de EUPOL Kinshasa, y EUSEC RD Congo, que desde junio de 2005 colabora con las autoridades civiles y militares congoleñas para garantizar la seguridad de la población. EUPOL RD Congo, que ha ampliado su mandato hasta septiembre de 2013, se encuadra dentro de los nuevos parámetros de las misiones europeas, recogidos en la estrategia conjunta UA-UE de 2005 y dirigidos a reformar el sector de seguridad (RSS, por sus siglas en inglés) desde un enfoque integral. Con un total de 47 expertos civiles y policiales, su cometido se centra en asesorar técnicamente en los ámbitos policial y judicial, y en el respeto a los derechos humanos, con especial atención a la protección de la infancia, de la mujer y la erradicación de la violencia sexual.

Por su parte, EUSEC RD Congo busca fortalecer la operatividad y eficacia del ejército nacional, en estrecha coordinación con el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Militar, dentro del respeto a los principios democráticos y de buena gobernanza. Cuando se cumplen ocho años de despliegue, esta operación –con 48 efectivos– está presente en cinco localidades del país, y tiene su cuartel general en Kinshasa, donde continúa formando a las unidades de la Fuerza de Defensa (FARDC, por sus siglas en inglés).

B. Somalia: enfoque global de la Unión Europea desde 2008

Somalia es el mayor paradigma de estado fallido en el mundo. Desde 1991, tras la caída del régimen dictatorial de Siad Barri, este país africano ha estado dominado por continuos enfrentamientos entre tribus y señores de la guerra para obtener el poder, a lo que se ha unido, en la última década, la amenaza del islamismo radical. Todo ello ha provocado no sólo una grave crisis de gobernabilidad, de seguridad y humanitaria, sino el desmoronamiento del país, con la declaración de independencia de la región de Somalilandia en 1991 y de autonomía por parte de Puntlandia en 1998. Desde el año 2000, un gobierno de transición ha intentado liderar este país, y para ello ha contado con la colaboración de toda la Comunidad Internacional, liderada por Naciones Unidas y la Unión Africana. Así, y tras los fracasos iniciales de las misiones ONUSOM I y II, en 1992 y 1993 respectivamente, despliega desde 2007 la Misión de la Unión Africana

para Somalia (AMISOM), que ha supuesto un enorme apoyo para la estabilidad de este país africano y, por ende, de toda la región del Cuerno de África.

También la Unión Europea ha reforzado, desde hace una década, su compromiso con la seguridad, el desarrollo y la situación humanitaria en Somalia y en toda la región y, como hemos visto anteriormente, sistematiza su colaboración y ayuda a través de un enfoque integral recogido en el Marco Estratégico para el Cuerno de África de 2011. Hoy, el mayor compromiso europeo con la paz y la estabilidad, con la creación de estructuras políticas democráticas y el apoyo a la cooperación regional, se traduce en tres misiones europeas que, de forma coordinada, despliegan en el Cuerno de África, y que están dirigidas a erradicar la piratería, a generar una capacidad marítima regional y, por último, a crear el ejército de Somalia.

Como ya recogía la Estrategia Europea de Seguridad en 2003, la piratería en el Océano Índico, frente a las costas de Somalia, suponía una amenaza creciente para los intereses mundiales y, específicamente, para los europeos. Desde entonces, la prevención y erradicación de la acción de los piratas somalíes se convirtió en un punto focal de la política de seguridad de la UE, que se materializó en la aprobación de su primera misión naval: EUNAFOR Atalanta. Esta operación militar, que despliega desde enero de 2009, tiene como objetivo la protección de los buques que suministran apoyo a la población somalí, dentro del Programa Mundial de Alimentos, y a la operación de Naciones Unidas en Somalia (AMISOM); además de disuadir, prevenir y repeler la piratería; y contribuir a la protección de la actividad pesquera, tanto nacional como internacional, en las costas somalíes.

En esta operación, cuyo primer liderazgo correspondió a España, participan entre 4 y 7 buques de combate y 2 o 3 aviones de vigilancia, dependiendo de los periodos monzónicos, y está liderada por el Cuartel General Operacional de Northwood, en Reino Unido. En total, e incluido el personal con base en tierra, más de 1.400 militares están embarcados de forma permanente para evitar los ataques piratas en el sur del Mar Rojo, en el Golfo de Adén o en las costas del archipiélago de las Seychelles: en total, un espacio marítimo 1,5 veces mayor que el continente europeo. Con el respaldo legal de Naciones Unidas, y en su área de operación, los miembros de Atalanta pueden arrestar, detener y entregar a aquellos que pretendan cometer o cometan actos de piratería, que pueden ser procesados por un estado miembro de la UE, los Estados regionales u otros terceros Estados con jurisdicción sobre los piratas. Con todo, este esfuerzo europeo ha

conseguido reducir, en los últimos cinco años, en más de un 75% la piratería en el Océano Índico, que se sitúa ahora en cifras anteriores a 2009[25]. Por decisión 2012/174/CFSO del Consejo de la Unión Europea, la operación Atalanta ha prorrogado su despliegue hasta diciembre de 2014.

Para complementar esta operación naval, el Consejo de la UE aprobó, el 12 de diciembre de 2011, el concepto de una nueva misión civil en el ámbito CSDP: EUCAP Nestor, cuyo objetivo es reforzar, de forma progresiva, la capacidad marítima de hasta ocho países del Cuerno de África y del Océano Índico Occidental, tras requerimiento previo de sus respectivos gobiernos. Por el momento, con 175 efectivos civiles y militares, la misión está colaborando desde julio de 2012 con cuatro países (Somalia, Kenia, Yibuti y Seychelles) con asesoramiento legal, policial y operacional en aspectos concernientes a la seguridad marítima, así como al entrenamiento del cuerpo de guardacostas nacionales que vigilen sus respectivas aguas territoriales. EUCAP Nestor refuerza así el objetivo político de la UE, en coordinación con otros esfuerzos internacionales, de prevenir la interrupción de comercio marítimo mundial a través del desarrollo de capacidades navales regionales, para que de los países del Cuerno de África asuman su responsabilidad sobre la gobernanza marítima.

Por último, la tercera misión que actualmente conforma la estrategia global de la UE para esta región africana es EUTM Somalia[26]. En febrero de 2010, la Unión resolvió prestar su apoyo a la Resolución 1872/2009, dirigida a fortalecer al Gobierno Federal de Transición somalí, y lanzó esta misión militar de entrenamiento, cuyo objetivo final es fortalecer el sector de seguridad nacional. Debido a los bajos niveles de seguridad en Somalia, la misión desplegó en Uganda, con su Cuartel General en la capital Kampala y el núcleo de instrucción en Bihanga, en el norte del país. Inicialmente, en un primer mandato liderado por España, los esfuerzos se concentraron en la rápida formación de soldados y mandos militares para que prestaran apoyo a la operación de Naciones Unidas, AMISOM, desplegada en la capital somalí, Mogadiscio. Más tarde, comenzó el adiestramiento de formadores militares somalíes, que pudiesen asumir la responsabilidad de instruir a sus propias fuerzas. Al final del segundo mandato, en

[25] La evolución de la piratería y los ataques armados en el Océano Índico, así como de los resultados de la operación Atalanta están recogidos en http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures.

[26] La Decisión 2010/96/CFSP del Consejo, de 15 de febrero de 2010, aprobó la misión militar de la Unión Europea para contribuir al entrenamiento de las fuerzas de seguridad somalíes.

diciembre de 2012, los militares europeos habían formado a 3.000 soldados somalíes, que ahora conforman el núcleo de las Fuerzas Armadas de Somalia[27].

En la actualidad, EUTM Somalia, con un número máximo de 125 efectivos –de 12 países miembros de la UE, junto con Serbia–, ha comenzado su tercer mandato, que se ampliará hasta marzo de 2015 y que se centra en el adiestramiento de los oficiales militares y en especialidades como inteligencia, ingenieros o cooperación cívico-militar. Además, militares europeos ya realizan cometidos de asesoramiento a las autoridades somalíes en Mogadiscio, tanto del Ministerio de Defensa como del Estado Mayor General, incluido el desarrollo de una estrategia de seguridad para el país. Aunque EUTM Somalia continúa en Uganda, su futuro y progresivo traslado a territorio somalí será la consecuencia lógica de la consolidación de un escenario político estable y de la mejora del nivel de seguridad.

C. Níger: asesorar en la reforma del sector de seguridad

En este contexto, la UE despliega, desde agosto de 2012 y por un periodo inicial de dos años, la misión civil EUCAP Sahel Níger[28], que está liderada por el general español Francisco Espinosa y dirigida a regenerar el sector de seguridad nigerino, así como las capacidades de sus Fuerzas Armadas para luchar contra el terrorismo y el crimen organizado. Esta misión –la primera europea en la región– se enmarca en la Estrategia de la Unión por la Seguridad y Desarrollo del Sahel, y desplegó tras el requerimiento del gobierno estatal. Tal y como recoge el mandato del Consejo, los principales cometidos de la misma son: asesorar en la implementación, en el ámbito de la seguridad, de la Estrategia de Níger para la Seguridad y el Desarrollo; apoyar la coordinación regional e internacional para enfrentar el terrorismo y la criminalidad organizada; y fortalecer el Estado de Derecho mediante el desarrollo y la formación de la investigación penal.

La misión EUCAP Níger está compuesta por 50 especialistas –civiles, policías, gendarmes y militares–, y cuenta además con oficiales de enlace en Bamako (Mali) y Nouakchott (Mauritania), los otros dos países en los que, por el momento, se concentra

[27] Más información sobre EUTM Somalia, su origen y evolución, está recogida en el documento 2013: Somalia y el Cuerno de África en la encrucijada, de Carlos Martín Martín-Peralta. Publicado en el Instituto Español de Estudios Estratégicos el 30 de enero de 2013. Disponible en http://www.ieee.es/documentos/areas-tematicas/retos-y-amenazas/#4

[28] *Council Decision 2012/392/CFSP on the European Union CSDP mission in Niger*, 16/07/12. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:200:0017:0017:EN:PDF

la Estrategia europea para el Sahel. Desde la promulgación de esta Estrategia, la cooperación regional para luchar contra las amenazas es un pilar básico del planeamiento y, por ello, es necesario centrarse en el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad, tanto a nivel nacional como regional, y de las instituciones estatales. Así, la UE vuelve a destacar la importancia de la perspectiva regional en su política exterior y, por otro lado, que la seguridad es un requisito imprescindible para atender al desarrollo de los países y, más aún, de sus poblaciones.

El estallido de la crisis en Malí, a principios de 2012, ha hecho que la estabilidad en Níger sea todavía más importante para conseguir el equilibrio en toda la región. Por este motivo, EUCAP SAHEL Níger ha atendido al nuevo escenario estratégico y trata ahora de responder a las necesidades específicas derivadas de la crisis. El objetivo sigue siendo reforzar el marco de seguridad de Níger y, en las circunstancias actuales, cobra más valor recopilar y compartir la información, como actividades esenciales para prevenir y combatir el terrorismo. Además, los atentados yihadistas en Níger del pasado 23 de mayo, contra las fuerzas armadas nigerinas y las explotaciones de uranio, han reforzado la necesidad imperante de controlar las fronteras, pero también "la determinación europea –como declaró la Alta Representante Ashton– de ayudar a Níger para erradicar la lacra terrorista y el crimen organizado, especialmente a través de su misión civil EUCAP Sahel en Níger"[29].

Por el momento, el balance es altamente positivo, aunque queda un largo camino para concluir la reforma del sector de seguridad y del poder judicial en Níger. En estos primeros ocho meses de misión, los expertos de EUCAP SAHEL Níger han capacitado a más de 300 miembros de las fuerzas de seguridad, las fuerzas armadas y el poder judicial, y está previsto realizar otros 20 cursos en los próximos meses. Todas estas acciones permitirán que el Gobierno de Níger asuma, de forma eficiente y aún a muy largo plazo, su responsabilidad sobre la seguridad de su población. Sin olvidar que, en palabras del general Espinosa, "la apuesta de la UE es asegurar la zona saheliana porque, de este modo, también estaríamos protegiendo la frontera europea de la entrada

[29] Ashton condena los atentados en Níger y subraya el apoyo de la UE a la lucha contra el terrorismo en el país. EUROPA PRESS, 23/05/13. Disponible en http://noticias.lainformacion.com/policia-y-justicia/terrorismo/ashton-condena-los-atentados-en-niger-y-subraya-el-apoyo-de-la-ue-a-la-lucha-contra-el-terrorismo-en-el-pais_SMTNDNP7JvJbXo2nUG8fd3/ Fecha de consulta: 24/05/13.

del tráfico de armas, de estupefacientes y de la posibilidad de que se lleven a cabo operaciones terroristas"[30].

D. Sudán del Sur y Sudán: contribución a la seguridad aérea y a la paz en Darfur

En la actualidad, EUVASEC South Sudan es la única misión de la UE que despliega en Sudán y Sudán del Sur, países que separaron en julio de 2011. Esta misión, con un total de 44 efectivos, está presente en el aeropuerto de Juba, capital de Sudán del Sur, desde agosto de 2012. Su cometido específico es, a través de la formación de especialistas nacionales, implantar la seguridad de la aviación, como medida para prevenir los actos deliberados de interferencia ilícita en aeropuertos, aviones y pasajeros. Esta seguridad aérea es un factor clave para luchar contra la delincuencia organizada y el terrorismo internacional, y se enmarca dentro de un programa global, que cuenta con ayuda de toda la Comunidad Internacional, para garantizar la viabilidad del nuevo Estado.

Pero antes de esta misión, cuando aún no se había proclamado la independencia de Sudán del Sur, la contribución de la Unión Europea a Sudán se centró en la región de Darfur, que todavía sufre las graves consecuencias del conflicto que comenzó en 2003. En 2005, la UE decidió prestar apoyo civil y militar a la primera operación de la Unión Africana, denominada AMIS, cuyo objetivo era colaborar con la protección de la población y vigilar el cumplimiento de los incipientes acuerdos de paz entre los grupos armados y el gobierno de Jartum. Hasta que AMIS fue sustituida por una operación de Naciones Unidas (UNAMID) en diciembre de 2007, el apoyo europeo se centró en proveer asistencia y adiestramiento a las fuerzas africanas, además de dotarlas de material y proporcionarles el transporte estratégico hasta la zona de operaciones.

También para avanzar en la pacificación de la región, la UE desplegó una operación militar en el este de Chad y el noreste de la República Centroafricana, cuyo objetivo era contribuir a la protección de los campos de refugiados de los darfuríes que habían huido a estos dos países limítrofes con Sudán, así como facilitar la asistencia humanitaria y la protección de los cooperantes internacionales y el personal de las Naciones Unidas. Bajo la denominación de EUFOR TChad/RCA, esta operación ha supuesto, hasta la fecha, el mayor despliegue europeo en África. Fue aprobada por las Naciones Unidas en

[30] Mesa, Beatriz, "Las fronteras del Sahel son como rayas en el agua". elperiodico.com, 26/01/13. Disponible en http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/las-fronteras-del-sahel-son-como-rayas-agua-2303094. Fecha de consulta: 07/05/13.

enero de 2008, por su resolución 1778, e implicó la participación de 3.700 efectivos en el terreno. En marzo de 2009, EUFOR TChad/RCA transfirió sus cometidos a la operación MINURCAT, la fuerza de Naciones Unidas que ya desplegaba en el terreno y que concluyó su mandato el 31 de diciembre de 2010, a petición del Gobierno del Chad, que asumió la responsabilidad de la seguridad y la protección de la población civil en su territorio.

E. Mali: reorganizar el Ejército nacional

El 10 de diciembre de 2012, el Consejo de la Unión Europea aprobó el concepto de crisis para una nueva misión PCSD en Mali, cuyo objetivo principal es asesorar y adiestrar a las fuerzas nacionales de seguridad. Con este objetivo, la misión EUTM Mali pretende mejorar, en incluso crear, las capacidades militares necesarias para que las Fuerzas Armadas estén preparadas para recuperar, bajo la autoridad civil, la integridad territorial y la soberanía nacional. Sin duda, la reforma profunda del sector de seguridad y defensa es uno de los retos más importantes y urgentes que debe asumir el Gobierno de Mali, solo por detrás de la conclusión de un proceso político nacional. Por el momento, y aunque están combatiendo contra los yihadistas en el norte del país, los niveles de operatividad de la unidades militares son claramente insuficientes para garantizar la seguridad nacional. Todos estos factores determinan la importancia de la misión europea que, desde abril de 2013, despliega en el sur de Mali.

Ante este enorme desafío, EUTM Mali, con un total autorizado de 550 efectivos y un mandato inicial de quince meses, inició su despliegue en Bamako a principios de febrero; y, desde el 2 de abril, está adiestrando a los primeros 570 soldados malienses en el campamento militar de Koulikoro, a 60 kilómetros de la capital Bamako. Dentro de esta operación, España despliega, por el momento, un total de 58 efectivos: 8 en el Cuartel General de Bamako, 15 instructores de operaciones especiales y 35 en la fuerza de protección, que garantizará, junto a Francia, la seguridad de los formadores en Koulikoro[31], aunque está previsto que el contingente español aumente hasta un total de 100 efectivos en los próximos meses

Esta operación europea está al mando del general francés Lacointre, y se realiza en permanente y estrecha coordinación con el ministro de Defensa de Mali, general

[31] Díez, Jesús. Ganar la paz para refundar Mali. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 17/04/13. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA25-2013_GanarPaz_RefundarMali_JDA.pdf.

Yamusa Camara, y con el jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, coronel Ibrahima Dembelé. En su informe del 27 de mayo de 2013, el Consejo de la Unión Europea subrayaba los progresos de EUTM Mali en el asesoramiento y adiestramiento de las fuerzas malienses, tanto en el ámbito estrictamente operativo como en las áreas de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Sin embargo, reconocía que era necesario dotar de más recursos y mejores medios y equipamiento a las unidades malienses: de nada servirá el adiestramiento si, una vez que desplieguen en el norte del país, no disponen de armamento suficiente y eficaz para luchar contra los grupos yihadistas, ni para evitar también revueltas armadas, como la que lideró el MNLA en enero de 2012, y que fue el detonante de la grave crisis que aún atraviesa el país.

F. Libia: asegurar las fronteras

En el 22 de mayo 2013, el Consejo estableció su, hasta ahora, última misión en África: la misión civil de la UE de gestión integrada de las fronteras de asistencia en Libia (EUBAM Libya, por sus siglas en inglés). Su objetivo principal es apoyar la creación de capacidad para mejorar el control de las fronteras terrestres (4.348 km.), marítimas (1.770 km.), así como el espacio aéreo de este país norteafricano; y está previsto que comience su despliegue en junio.

En palabras de la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión, Catherine Ashton, esta misión " es importante para Libia y toda la región, pero también para la seguridad de las fronteras de la UE"[32]. Su proyección es consecuencia de un largo proceso de trabajo realizado entre la UE y las autoridades libias, que desde 2011 han solicitado progresivamente mayor apoyo europeo para garantizar la viabilidad del nuevo régimen. Actualmente, Libia está inmersa en un proceso de reconstrucción que presenta múltiples desafíos, desde la seguridad fronteriza hasta la necesidad de revertir su sistema económico, pasando, y con mayor importancia aún, por la reforma constitucional y jurídica y por la promoción de los derechos humanos.

Dos años después del inicio de la revuelta en Libia, la UE despliega definitivamente su primera misión. En abril de 2011, el Consejo aprobó, en el marco de la PCSD, el

[32] *Green light for civilian mission to support border security in Libya*. Consejo Unión Europea, 22/05/13. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137189.pdf

despliegue de una operación militar denominada EUFOR Libya, cuyo objetivo era apoyar la asistencia humanitaria en la región[33]. Sin embargo, según su mandato, su lanzamiento estaba supeditado a la solicitud previa de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), que nunca necesitó y, por tanto, la operación europea no desplegó. Desde entonces, muchos analistas han cuestionado la determinación de la UE para ayudar a la nueva Libia, y consideran que EUBAM Libya llega demasiado tarde. Sin embargo, conviene destacar que la UE ya prestó su apoyo al proceso electoral de julio de 2012, y que Libia formalizó realmente su solicitud de apoyo a Europa, a través de una presencia efectiva en el terreno, a principios de 2013.

Así, la misión civil EUBAM Libya, con un mandato inicial de dos años, es parte del enfoque global europeo, que comenzó a finales de 2011, dirigido a colaborar en la reconstrucción del país. Tras el apoyo inmediato en los inicios del proceso de estabilización, la financiación de proyectos a largo plazo (dotados con 95 millones de euros), y el impulso a las relaciones diplomática y de asesoramiento, esta nueva misión PCSD se centrará, junto con las autoridades nacionales, en el desarrollo de una estrategia de gestión integrada de las fronteras sostenible a largo plazo.

Desde una perspectiva regional, la porosidad de las fronteras alienta la criminalidad transfronteriza, incluido el terrorismo. Por este motivo, la UE también pretende fortalecer los vínculos vecinales y fomentar, entre otras acciones, el despliegue de patrullas y controles conjuntos en las fronteras comunes. Por último, y con igual objetivo, EUBAM Libya coordinará sus actividades con las dos misiones PCSD que despliegan en el Sahel: EUCAP Niger y EUTM Mali, para garantizar así el compromiso global y coordinado de la UE con la estabilidad de toda la región.

VI. REFLEXIÓN FINAL

En los comienzos del siglo XXI, África y Europa han establecido un renovado diálogo político, basado en el reconocimiento mutuo y en la convicción de que las crisis de desarrollo, seguridad y gobernabilidad que todavía sufren muchas naciones africanas se proyectan más allá de las fronteras del continente.

Así, las políticas de apoyo al desarrollo y la Política Común de Seguridad y Defensa, promovidas desde Europa; y la fundación de la Unión Africana, con su nueva

[33] COUNCIL DECISION 2011/210/CFSP EUFOR Lybia, de1 de abril de 2011. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:089:0017:0020:en:PDF

arquitectura de paz y seguridad, se convirtieron en las bases de la primera estrategia conjunta en 2007. Esta alianza sitúa a la Unión Europea como el principal socio y aliado de África, reconoce la estrecha vinculación entre seguridad y desarrollo y se constituye como el marco común para afrontar juntos la prevención, la gestión y la resolución de las crisis africanas.

Después de su independencia, los Estados africanos han enfrentando numerosos conflictos, cuyas razones profundas se asientan en el déficit de gobernanza y de justicia social, y también en el reparto desigual de los recursos, la riqueza y el poder. Para prevenirlos, la única vía es fortalecer la democracia y conformar instituciones públicas más fuertes que garanticen la seguridad y el desarrollo de sus poblaciones.

La Unión Africana, consciente de la necesidad de crear estructuras nacionales para enfrentar los problemas regionales y continentales, continúa fortaleciendo su dimensión estratégica, su responsabilidad política y su estructura de paz y seguridad, con el objetivo de lograr "soluciones africanas a los problemas africanos". Y, aunque su consecución está aún muy lejos, es indudable que los "problemas africanos" exceden al continente y que, para solventarlos, requieren del apoyo externo y de la firme determinación de la Comunidad Internacional.

La Unión Europea, desde esta óptica global, asume hoy su responsabilidad con África. De forma conjunta, ambos continentes buscan respuesta a los numerosos conflictos y crisis africanos, y están desarrollando estrategias de cooperación centradas, fundamentalmente, en el fortalecimiento de la autoridad estatal y la instauración del buen gobierno. Las estrategias regionales para el Sahel y el Cuerno de África, así como las ocho misiones civiles y militares desplegadas, son hoy la muestra más clara del compromiso europeo con África. Una responsabilidad que se concentra, de forma prioritaria, en la reconstrucción de los sectores nacionales de seguridad como base para avanzar hacia una democracia real y efectiva.

Los avances han sido muy significativos, y están consolidado un diálogo político que estuvo ausente durante demasiadas décadas. Sin embargo, restan aún muchos retos y desafíos para conseguir la paz y la estabilidad en África, y estos exigen una determinación aún mayor de la Unión Europea. Por este motivo, es indispensable fortalecer una cooperación, basada en la interdependencia y el respeto mutuo, como piedra angular de una estrecha relación entre los dos continentes vecinos. Una colaboración de la que, indudablemente, ambos serán los principales beneficiarios.

VII. **BIBLIOGRAFÍA**

Bello, O. La implementación de la Estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2012. Disponible en http://www.fride.org/descarga/WP_114_Implementacion_estrategia_UE_Sahel.pdf.

Chevallier, R. La Cumbre UE-África: Estrategia y asociación**.** Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), diciembre 2007. Disponible en http://www.fride.org/publicacion/306/la-cumbre-ue-africa:-estrategia-y-asociacion

Díez, Jesús. Estrategias de la Unión Europea para África: La democracia como objetivo prioritario. Revista Ejército nº 865, abril 2013. Disponible en **http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/revistas/ficheros/R_Ejercito_865.pdf**

Díez, Jesús. Ganar la paz para refundar Mali. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 17/04/13. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA25-2013_GanarPaz_RefundarMali_JDA.pdf.

Guerrero, F. Las relaciones UE-África y la futura asociación estratégica: *realpolitik* con piel de cordero. Observatorio de Política Exterior Europea, 27/2010. Disponible en http://ddd.uab.cat/pub/estudis/2007/hdl_2072_204429/Obs_BREVE_27_2007.pdf

Michel, L. La nueva estrategia de la Unión Europea para África, 2006. Disponible en http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eMichel.pdf.

Raeymaekers, T. ¿Colapso u Orden? Cuestionando el colapso del estado en África. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 8 junio de 2008, GERI-UAM

Tilly, C. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 265-269.

Varios autores. Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África. Cuaderno de Estrategia 146. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, julio 201. Disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_146_SeguridadAfrica.pdf

Documentos oficiales

Constitutive Act of the African Unión, adoptada en Lome (Togo) el 11 de Julio de 2000. Disponible en http://www.au.int/en/about/constitutive_act.

Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, Durban (Sudáfrica), 9th july 2002. Disponible en http://www.au.int/en/content/protocol-relating-establishment-peace-and-security-council-african-union.

Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. Bruselas, 12/12/2003. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf

Estrategia de la Unión Europea para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 12/10/2005, COM (2005) 489 final. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0489:FIN:ES:PDF

The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy. Council of European Union. Lisboa, 09/12/07. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf.

EU Strategy for Security and Development in the Sahel. **Foreign Affairs Council.** 23/03/2011. Disponible en http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

A Strategic Framework for the Horn of Africa. EU Foreign Affairs Council Brussels, 14/11/11. Disponible en http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf

The African–EU Partnership. Two Unions One Vision. UE-UA, mayo 2013. Disponible en http://www.africa-eu-partnership.org/documents?

Resumen:

En 2007, la Estrategia Conjunta aprobada en Lisboa se convirtió en la piedra angular de la cooperación entre África y la Unión Europa, cuyo principal objetivo es consolidar la democracia, como base para superar las crisis y conflictos que aún flagelan a muchas regiones africanas. En la actualidad, las estrategias regionales, así como las misiones europeas desplegadas, materializan el compromiso de la Unión Europea con África. Desde un enfoque integral, han fortalecido sus relaciones sobre la base de una cooperación mutua, que estuvo ausente durante demasiadas décadas.

Abstract:

In 2007, the Joint Strategy adopted in Lisbon became the cornerstone of cooperation between Africa and the European Union, whose main objective is to consolidate democracy as a basis for overcoming the crises and conflicts that still afflict many African regions. At present, the European Union's engagement with Africa is mainly based on regional strategies and European missions deployed. Through an integrated approach, European Union and Africa have strengthened their relations on the basis of mutual cooperation, which was absent for too many decades

LA MUJER EN LAS MISIONES MILITARES EN CURSO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Blanca PALACIÁN DE INZA
Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Ministerio de Defensa

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN. II.- MISIONES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA. A. Los orígenes: la Cumbre de Saint Malo de 1998. B. Las misiones militares en curso de la Unión Europea. III.- LA MUJER MILITAR EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS EJEMPLOS. IV.- LAS SITUACIONES DE LAS MUJERES EN ESTAS ZONAS DE CONFLICTO. A. Como población civil. B. Víctimas de la violencia sexual. C. Tomando parte en las hostilidades. D. Viudas. E. Mujeres desplazadas y refugiadas. V.- CONCLUSIONES. VI.- BIBLIOGRAFÍA

I.- INTRODUCCIÓN

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas viene a reconocer, por un lado, el terrible impacto que los conflictos armados tienen sobre las mujeres. Pero, por otro, reclama una mayor participación de éstas como mediadoras y negociadoras en la resolución de conflictos; no solo por derecho, también por su valía.

En los países en los que la Unión Europea desarrolla misiones militares en la actualidad[1] –Somalia, Malí y Bosnia y Herzegovina- las mujeres, oriundas y europeas, viven diversas situaciones que, en ocasiones únicamente son analizadas desde el punto de vista de la mujer como víctima. Obviando que muchas han sido -y son aún- valiosas agentes de cambio, como combatientes en algunos casos y en otros, haciendo importantes contribuciones a la prevención de conflictos y construcción de la paz. Su exclusión -como sucede con la perspectiva de género- de la toma de decisiones formales de los procesos de paz significa que la paz, como la guerra, sigue siendo cosa de hombres.

[1] En abril de 2013

II.- MISIONES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA

A.- LOS ORÍGENES: LA CUMBRE DE SAINT MALO DE 1998

Al terminar la II Guerra Mundial, en el contexto de una Europa exhausta y atemorizada, se creó la organización de defensa de la Unión Occidental con la que Francia, Reino Unido, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo se comprometieron a la asistencia mutua en caso de que alguno de los miembros fuese atacado. En 1954, esta organización se reconvierte en la Unión Europea Occidental (UEO) con la incorporación de Italia y la República Federal Alemana.

No obstante, este conjunto de países no tenía aún suficientes capacidades para poder garantizar su propia seguridad. Por este motivo, unos años más tarde, viendo que el apoyo de Estados Unidos era fundamental en aras de preservar una Europa segura, se amplió el concepto de la UEO, sin que desapareciera sin embargo ésta organización. Para ello se firmó, también con una cláusula de asistencia mutua[2], el Tratado de Washington que da lugar al nacimiento de la OTAN. En 1949, esta Alianza Atlántica integraba a doce países[3], los participantes de la UEO, Estados Unidos, Canadá y Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal.

El diseño de este sistema de seguridad, formado por la UEO y la OTAN, tiene como contexto temporal y explicativo la Guerra Fría. Atiende, por tanto, a un concepto reducido de Europa: Europa occidental únicamente. Esta región tiene la necesidad de contar con la ayuda de Estados Unidos, pues sin esta gran potencia a su lado, constituye un bloque con capacidades militares muy inferiores a las de la Unión Soviética.

Este contexto internacional bipolar, en el que Europa occidental se presenta como un actor débil, explica que, aunque en estos años se crean las Comunidades Europeas, no se contempla el desarrollo de una política exterior propia. Durante este periodo de la Guerra Fría, la política de defensa europea la llevará a cabo la OTAN, liderada por Estados Unidos.

En el nuevo periodo que se abrió con la caída del Muro de Berlín, la Unión Europea continuó con la misma tendencia de no coordinarse ni cooperar con la OTAN, delegando su seguridad en esta organización. Y esto sucede a pesar de que, a diferencia

---

[2] La cláusula de la OTAN es menos vinculante que la de la UEO. El art. 5 de la UEO requería una respuesta de todos los miembros con todos los medios a su alcance, militares y otros. El art. 5 de la OTAN solo compromete a aportar cada país ”las medidas que juzgue necesarias”

[3] Desde ese momento, el número de países miembros de la OTAN se ha incrementado de 12 a 28, mediante seis procesos de ampliación: los que tuvieron lugar en 1952, 1955, 1982, 1999, 2004 y 2009. Las últimas incorporaciones han sido las de Albania y Croacia, cuyo proceso de incorporación terminó formalmente el 1 de abril de 2009. En la reciente Cumbre de Chicago, celebrada los días 20 y 21 de mayo, se ha insistido en la “política de puertas abiertas” de la OTAN y se ha reiterado el apoyo a los procesos de ingreso de los actuales candidatos: Georgia, Macedonia (FYROM), Bosnia-Herzegovina y Montenegro,

del periodo anterior, la UE sí disponía ya de un segundo pilar referido a la PESC (Política de Exteriores y de Seguridad Común), aprobada en 1992. Empero, este nuevo pilar europeo estaba muy poco desarrollado aún, de tal modo que el componente militar estrictamente europeo era la UEO.

La UEO[4] actuó para la Unión Europea en el área de seguridad, con preponderancia de la OTAN, desde el Tratado de Maastricht, que entra en vigor en 1993, y hasta 1999 cuando la gestión de crisis fue transferida a la UE. Las relaciones entre la UEO y la OTAN se desarrollaban dentro del Consejo del Atlántico Norte (NAC). En 1996, se decide en Berlín que la UEO podría utilizar recursos de la OTAN si así lo decidiese el Consejo. No obstante, la impotencia de Europa, al afrontar las crisis de los Balcanes, propició la Cumbre franco-británica de Saint-Malo de 1998, en la que se acuerda que la UE debía "tener una capacidad autónoma de acción, respaldada por unas fuerzas militares creíbles, con los medios necesarios para utilizarlas, y estando dispuesto a hacerlo como respuesta a las crisis internacionales."

Saint-Malo marca por tanto el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Con los posteriores desarrollos de esta política[5], queda patente que la cooperación y coordinación de la OTAN y la UE es una necesidad obvia para evitar duplicidades y fricciones.

Desde Saint-Malo, por lo tanto, la UE se ha convertido en un actor de seguridad activo, desarrollando misiones civiles y militares. En esta exposición nos vamos a limitar a referirnos, brevemente, a aquellas misiones militares abiertas -tres de ellas en África y una cuarta en pleno corazón de Europa-; de manera más especial, haremos una referencia a las mujeres que forman parte de las fuerzas armadas de los países europeos participantes, así como a la situación de las mujeres en los países en los que se desarrollan dichas operaciones.

B.- LAS MISIONES MILITARES EN CURSO[6] DE LA UNIÓN EUROPEA

Aunque en esta exposición solamente vamos a tratar las misiones militares, es adecuado aclarar que, actualmente, por la fenomenología de los conflictos y las lecciones aprendidas en algunos escenarios, son multidimensionales.

Así, en los primeros momentos de una operación, cuando los enfrentamientos armados están todavía presentes o continúan desarrollándose, el componente militar es el que adquiere un mayor protagonismo por atender a los objetivos básicos de esta fase: obtener el cese de las acciones armadas en la zona, proporcionar seguridad a la población y a las agencias de asistencia y apoyar las acciones de asistencia humanitaria

[4] La UEO dejó de existir oficialmente el 30 de junio de 2011.
[5] La PESD es una componente de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común). Tras el Tratado de Lisboa, en 2009, pasó a llamarse PCSD, Política Común de Seguridad y Defensa.
[6] En abril de 2013

y de desarme. A medida que la situación evoluciona, el componente militar disminuye sus capacidades, aumentando por el contrario aquellas de las que disponen las organizaciones civiles.

La Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad[7], dedicada al "desarrollo de la perspectiva de género vinculada a la conflictividad armada y al desarrollo de la paz[8]", fue adoptada en el año 2000 por unanimidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ha sido la resolución concerniente a la mujer, paz y seguridad (WPS[9]), que más trascendencia y seguimiento ha tenido, al ser la única que revisa sus progresos anualmente[10].

Las misiones civiles y militares de la Unión Europea siguen esta Resolución 1325 como patrón de actuación general. Los desarrollos más concretos vienen de la mano de los Planes de Acción Nacional (NAP) y de documentos jurídicos, políticos y operativos -a nivel de la Unión Europea-, de entre los que podemos destacar[11] el "*Enfoque exhaustivo de la UE para la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la Mujer, Paz y Seguridad*" y el documento operativo "*Guía para asegurar la integración de género y la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de NNUU 1325 en el Planeamiento y Conducción de las operaciones PESD, para la puesta en marcha de dichas resoluciones en el ámbito de la PESD*[12]." En ellos, se adoptan diversas medidas, como aumentar la representación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones; incrementar el diálogo con los grupos locales e internacionales de mujeres; proteger a las mujeres y niñas en situaciones de conflicto; incorporar la perspectiva de género en las operaciones PCSD y fomentar la cooperación con otras organizaciones internacionales.

No obstante la entrada en vigor de estas medidas, la Unión Europea aún tiene mucho camino por recorrer en su implementación sistemática, para intentar que un mayor número de países miembros adopten Planes de Acción Nacional[13]. Al fin y al cabo, es en ellos donde más se definen y concretan las medidas que se van a tomar.

---

[7] Para más información sobre el alcance e implicaciones de esta Resolución ver: ROBLES CARRILLO, Margarita(2012)Págs.74-78.http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/ CE_157_PapelMujeryGenero Conflictos.pdf. Para consultar la Resolución 1325: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol =S/RES/1325%282000%29

[8] PÉREZ VILLALOBOS, Mª Concepción (2013) Pág. 68

[9] WPS: Women, Peace and Security

[10] Otras resoluciones del Consejo de Seguridad Naciones Unidas relacionadas con la agenda de mujer y seguridad son: RES/1820 (2008), RES/1888 (2009), RES/1889 (2009), RES/1960 (2010)

[11] Para una aproximación más profunda a la adopción de la perspectiva de género y la implementación de la Resolución 1325 en las misiones de la UE consultar: ESQUIVEL LALINDE, Enrique (2011); GIL RUIZ, Jesús Ignacio (2012); CARACUEL RAYA, Mª Angustias (2010)

[12] Ambos documentos se pueden consultar en la web del Consejo de la Unión Europea:http://www. consilium.europa.eu

[13] Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. La plataforma europea de ONG, EPLO, tiene en su página web, http://www.eplo.org, el listado de estos planes, con enlace a los mismos y una interesante tabla comparativa. Fecha de consulta: abril de 2013

A fecha de marzo de 2013, la Unión Europea tiene abiertas cuatro misiones militares, tres en África y una en la propia Europa. Por orden de antigüedad, son las siguientes: EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina[14], EUNAVFOR Atlanta en aguas de Somalia[15], y las misiones de entrenamiento EUTM Somalia[16] (que se desarrolla en Uganda) y EUTM Malí[17].

Para abordar la cuestión de la mujer, protagonista de esta presentación, analizaremos primero su papel en algunos de los ejércitos que participan en estas misiones. En segundo lugar, las situaciones que viven las mujeres en los conflictos en los que interviene la Unión Europea.

III.- LA MUJER MILITAR EN LA UNIÓN EUROPEA. ALGUNOS EJEMPLOS

La Resolución 1325 de las Naciones Unidas supuso un reconocimiento del impacto desproporcionado de la guerra para mujeres y niños y a la vez, inicia una reflexión sobre el papel de la mujer como mediadora y negociadora en la resolución de conflictos; no solo por derecho, también por su valía.

A la mujer se le reconocen unas características, cada vez más valoradas, para la mediación y la conciliación. Además, en tanto que las mujeres suponen la mitad de la población en lugares como Afganistán, no se puede pensar en la resolución de conflictos sin contar con ellas.

Como subraya Mari Skåre, Representante Especial de la OTAN en asuntos de mujer, paz y seguridad, la exclusión de las mujeres no es negativa solamente para este colectivo:

> "*Si nuestro intelecto, habilidades, competencias y experiencias no están incluidos en la prevención y resolución de conflictos, perdemos oportunidades para resolver los problemas. No podemos permitirnos excluir a las mujeres. No es simplemente una cuestión que las beneficie sólo a ellas, sino que favorece a toda la sociedad, hombres y mujeres, niños y niñas.*[18]"

En algunos países, no contar con las mujeres supone no sólo una pérdida, sino que además su presencia resulta insustituible. Es el caso de los países musulmanes,

---

[14] Para más información consultar: https://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/althea?lang=en

[15] Para más información consultar: http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eunavfor-somalia?lang=en

[16] Para más información consultar: http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission?lang=en

[17] Para más información consultar: http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eutm-mali?lang=en

[18] SKÅRE, Mari (2012)

donde una mujer no puede hablar con un hombre que no pertenezca a su entorno familiar. La solución a esta ecuación es bien sencilla: solamente la mujer puede llegar a la mujer.

Siguiendo esta fórmula, en Afganistán se han consolidado y formalizado los *Equipos de interacción con mujeres* (FET por sus siglas en inglés, Female Engagement Team). Aunque hay variaciones entre los *Equipos de interacción con mujeres* de un país y los de otro, de manera general podemos decir que tienen como objetivo principal la toma de contacto con la población local y el fomento de la mutua confianza, de manera especial con las mujeres del ámbito rural.

Sin embargo, estos Equipos no actúan solos: para que puedan entrar en una aldea, sus compañeros, los únicos que por respeto a sus tradiciones pueden hablar con los ancianos del lugar, les han solicitado permiso para la interacción de las soldados con sus mujeres.

A partir de la confianza generada mediante estas vías de comunicación, se persigue el acercamiento a una posible fuente de información útil en labores de contrainsurgencia. También a una parte de la sociedad esencial en la comunicación de sus sentimientos, ya sean odios o de amistades. Estos equipos proporcionan a las mujeres información relevante para ellas y sus hijos sobre temas de salud, sobre proyectos de desarrollo o incluso sobre sus propios derechos.

Los primeros equipos llamados FET fueron desplegados en Afganistán por los marines norteamericanos. Unos meses más tarde, los británicos y los australianos se sumaron a este tipo de estructuras operativas. Otros países europeos con FET[19] en Afganistán son Holanda, Italia y España.

La creación de estos Equipos no hubiera sido posible si la mujer no llevase más de veinte años incorporada a las fuerzas armadas de los países de nuestro entorno. La mayoría de ellos comenzaron a tener unidades mixtas en los años 90 del pasado siglo.

Aunque la Unión Europea tiene desarrollada la normativa referente a la igualdad de género, muchas de las disposiciones exceptúan a las fuerzas armadas de su cobertura, dejando su regulación en manos de cada Estado[20]. Así, algunos países, como Reino Unido o Francia, mantienen restricciones y la mujer no puede pertenecer a algunas unidades o puestos de combate. Por el contrario, otros países, como Alemania, Italia o España, no cierran esta puerta a las mujeres. En España, las mujeres pueden ocupar

[19] Estos equipos están compuestos generalmente por cinco mujeres soldados, una médica y una intérprete, todas ellas mujeres escogidas de forma voluntaria. A todas ellas se les exige una preparación específica para esta labor que requiere dedicación plena.
[20] PÉREZ VILLALOBOS, Mª Concepción (2013) Pág.84

cualquier puesto desde 1999 de modo que, en el año 2012, ya sumaban un 12,3%[21] del total de las Fuerzas Armadas españolas[22].

Casi todos los países que imponen limitaciones al acceso de la mujer en determinadas unidades, como las de combate o los puestos en submarinos, están poniendo en marcha las adaptaciones necesarias para eliminarlas. El Reino Unido permite ahora que las mujeres militares puedan servir a bordo de submarinos, mientras Francia se plantea suprimir las restricciones que aún rigen para las mujeres en sus Fuerzas Armadas.

IV.- LAS SITUACIONES DE LAS MUJERES EN ESTAS ZONAS DE CONFLICTO

La incorporación de las mujeres a las fuerzas armadas tiene incidencia directa en la aplicación de la perspectiva de género en la resolución de conflictos que, como indica la Resolución 1325, ejercen un impacto desproporcionado en las mujeres[23]. Éstas pueden vivir distintas situaciones límite; en ocasiones, algunas de ellas de manera simultánea o sucesiva. En todas estas situaciones, con frecuencia analizadas sólo desde el punto de vista de la mujer como víctima, muchas mujeres han sido un valioso agente de cambio. Por ejemplo, impulsando diversas estrategias de supervivencia y de paz para sus comunidades.

A.- COMO POBLACIÓN CIVIL

La población civil, en especial mujeres y niños, es el blanco principal de las hostilidades durante los conflictos. Con la aprobación de la Resolución 1325, se reconoce que la guerra y los conflictos tienen un impacto desproporcionado sobre estos dos grupos de población que, en muchos casos, se ven atrapados y utilizados por las partes litigantes. Esta situación desemboca con frecuencia en otras más graves, que vamos a ver a continuación: mujeres refugiadas, secuestradas, abusadas, mutiladas, asesinadas, etc.

Cuando el hombre parte al combate, es detenido o ha fallecido, el sostenimiento de la familia, niños y mayores, pasa a depender de la mujer. En situaciones de conflicto, ven limitado su acceso a la asistencia médica, ya exiguo en condiciones de paz, con las repercusiones negativas que esto puede tener para los más afectados. Por ejemplo, en los partos. Al estar sin un hombre a su lado, en muchos casos, la inseguridad que se

---

[21] Ministerio de Defensa. Dirección General de Personal (2012). Disponible en la web del Ministerio de Defensa de España.

[22] Este porcentaje es un 9% en Alemania, 12,3% en Reino Unido, 16% en EEUU y 19% en Francia. Datos de 2011. En: GALLARDO RODRÍGUEZ, Pilar (2012)

[23] Aunque no de manera exclusiva. Los hombres han sido, generalmente, las víctimas de las peores atrocidades basadas en la selección de género, como sucedió en el genocidio de Bangladesh de 1971 ordenado por el régimen militar paquistaní.

desprende de esta ausencia obliga a las mujeres a huir con sus hijos. La mayoría de los refugiados del mundo son, de hecho, mujeres y niños.

Para la situación de la mujer en Somalia, baste decir que, a las listas y encuestas[24] que sitúa a este país –junto a Afganistán, la República Democrática del Congo, Pakistán e India- como uno de los "*lugares más peligrosos del mundo para una mujer*", la propia Ministra somalí de la Mujer, Maryan Qasim, dice que no cree que exista peor lugar en el mundo para su género. En su país, el riesgo más grave para la mujer no es la guerra, sino el parto, en el que fallece el 50% de ellas. La media en Somalia es de 6 hijos por mujer[25].

Otros graves riesgos de ser mujer en Somalia son recibir un disparo o ser violada. La falta de educación y de atención sanitaria o la mutilación genital femenina[26] explican las palabras de la ministra: *"Si me hubieran preguntado cuál es el lugar más peligroso del mundo para ser una mujer, hubiera dicho ciertamente que es Somalia[27]".*

La opresión de la mujer se compone de la falta de estado de Derecho, que permite que la gente viole y mate con impunidad, y de una mala interpretación del Islam, según la ministra.

> *"Después del derrumbamiento del estado somalí, muchos grupos y terroristas de todo el mundo vinieron a Somalia e interpretaron el Islam como les dio la gana, las mujeres no pueden salir, no pueden llevar sujetador… Hacen lo que quieren y dicen que esto es el Islam, pero el Islam no tiene nada que ver con eso".*

B.- VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA SEXUAL

La violencia sexual organizada y con fines tácticos es un fenómeno que se ha visto favorecido por la generalización de los conflictos irregulares, protagonizados por milicianos o por paramilitares.

Aunque no se trataba en absoluto de un fenómeno nuevo, las guerras de Bosnia y Ruanda de los años 90 despertaron el interés mediático sobre este tipo de atrocidades. Esta atención de la opinión pública internacional, sin embargo, no ha logrado que cese la práctica de estos delitos. La razón principal sigue siendo que se cometen con casi absoluta impunidad, a pesar de la creación de tribunales especiales o de los esfuerzos de

---

[24] Como la de la Fundación Thomsom Reuters
[25] Datos de Naciones Unidas. http://www.unctsom.org/fastfacts.html
[26] La nueva Constitución de Somalia prohíbe la mutilación genital femenina:
Artículo 15: "La circuncisión de las niñas es una práctica habitual cruel y degradante, y equivale a tortura. La circuncisión de las niñas está prohibido". El 96% de las mujeres y niñas han sufrido esta práctica, generalmente entre los 4 y 10 años. Ellas mismas siguen con esta terrible costumbre en sus hijas para que el día de mañana no sean rechazadas por sus maridos.
[27] Fuente para todas las citas de la ministra: FUNDACIÓN SUR (2011)

la Corte Penal Internacional. No obstante, estas herramientas de la justicia internacional son muy lentas, y están destinadas a juzgar grandes abusos y, por tanto, son miles los delitos que escapan a su alcance. La mayor dificultad al investigarlos es que la mayoría de los casos no son denunciados, generalmente por miedo a represalias[28] o a la estigmatización. Asimismo, en muchos conflictos los acuerdos de paz dan lugar a amnistías que suelen incluir este tipo de delitos[29].

Como otras muchas situaciones en conflicto, incluso después de que éste se dé por terminado, las huellas de la violencia sexual persisten en forma de traumas psicológicos[30] y físicos, de familias y comunidades rotas, de embarazos no deseados, de hijos engañados y a veces rechazados, de enfermedades sexuales y de la estigmatización y el rechazo que caen sobre las propias víctimas.

Las mujeres y las niñas[31] son las víctimas principales de la violencia sexual, aunque no son las únicas. Es una opinión generalizada que cada vez más hombres y niños sufren violaciones y otro tipo de abusos, aunque apenas se tienen cifras debido al temor a la denuncia. Este miedo es compartido también por las mujeres y las niñas. Tanto es así que se estima que la mayoría de las violaciones no son denunciadas[32].

El reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la violación como arma de guerra[33], es el legado que nos dejó el conflicto serbo-bosnio. Mediante este

---

[28] Recuérdese el caso de la mujer somalí que, en enero de 2013, denunció haber sido violada por las fuerzas de seguridad. Estuvo en prisión por "insultar a un órgano del Estado" mediante una acusación que se demostró ser falsa mediante la "prueba del dedo" ("finger test"). El periodista que la entrevistó, aunque fue finalmente absuelto por la presión internacional, había sido condenado a 6 meses de prisión. Human Rigths Watch (2013). Por este motivo, podemos destacar como el acuerdo más relevante de la reciente *Declaración sobre la prevención de la violencia sexual en conflicto* del G-8 (grupo del que son miembros cuatro países europeos: Reino Unido, Francia, Italia y Alemania), que compromete a sus firmantes a poner en marcha un Protocolo Internacional para la Investigación y Documentación de este tipo de crímenes. El Reino Unido liderará en 2013 el desarrollo de este protocolo con expertos de todo el mundo. En él, con objeto de que se aumente el número de casos enjuiciados, se establecerán normas internacionales para investigar la violencia sexual y para asegurar que las víctimas reciban apoyo. Documento disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/185008/G8_PSVI_Declaration_-_FINAL.pdf Fecha de consulta: abril de 2013

[29] En acuerdos recientes, como la *Declaración sobre la prevención de la violencia sexual en conflicto,* de los Ministros de Asuntos Exteriores del G-8, los países firmantes se comprometen a que esto no suceda en ningún acuerdo de paz en el que participen.

[30] Para leer más sobre los daños psicológicos: JOSSE, Evelyne (2010). Documento disponible en la web de Cruz Roja Internacional

[31] Las agencias de Naciones Unidas apuntan datos estimados de 60.000 mujeres violadas durante la guerra civil de Sierra Leona (1991-2002), más de 40.000 en Liberia (1989-2003), 60.000 en las guerras de la antigua Yugoslavia (1992-1995) y al menos 200.000 en los últimos 12 años de guerra de la República Democrática del Congo. http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolence.shtml

[32] NACIONES UNIDAS (2012)

[33] Hasta que la comunidad internacional tuvo acceso a estos testimonios de los conflictos de Bosnia y de Ruanda, los actos de violencia sexual eran considerados por el derecho internacional humanitario una afrenta al honor y pudor de las mujeres y, por tanto, no se incluían en las categorías de genocidio, crimen de guerra, crimen contra la humanidad o tortura. Hubo que esperar hasta el año 2008 para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a través de su Resolución 1820, declarara la violación y otras formas de violencia sexual como crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio. Es en esta resolución cuando se habla de "violencia sexual, incluso como táctica de guerra".

reconocimiento se explicita que éstas no son accidentales, sino que responden a un objetivo estratégico que bien puede ser sembrar el terror y provocar desplazamientos de población, destruir comunidades enteras o eliminar una raza o etnia determinada[34].

La violación, arma poderosa, es utilizada en ocasiones para redibujar fronteras étnicas. Ese fue el caso de las violaciones en la guerra de Bosnia. En aquél conflicto, con el objetivo calculado de que las mujeres bosnias engendrasen niños serbios, no eran liberadas de los campos de concentración-violación[35] hasta el séptimo mes de embarazo.

Existen multitud de testimonios de violaciones cometidas contra mujeres, hombres y niñas mayores de diez años por parte de policías y militares serbios, de hombres forzados a violar a hijas, hermanas o compañeros de cautiverio y un escalofriante etcétera[36]. A la luz de los testimonios, se puede afirmar que existió una campaña deliberada, por parte de las fuerzas serbias, para destruir a la comunidad musulmana de Bosnia. También hay pruebas y relatos de violaciones de mujeres serbias por parte de combatientes bosnios, aunque el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) los consideró hechos aislados.

Cuando se dio por terminada la guerra de Bosnia, en 1995, las cifras del horror eran escalofriantes: dos millones de desplazados, cien mil muertos y más de veinte mil mujeres sistemáticamente violadas[37].

C.- TOMANDO PARTE EN LAS HOSTILIDADES

La mujer o las niñas que toman parte en las hostilidades pueden hacerlo perteneciendo, voluntaria o involuntariamente, a un ejército regular o a otro tipo de grupos armados como milicias o paramilitares. El número de mujeres reclutadas por grupos armados no militares, mayor que en fuerzas armadas regulares, se está incrementando en los últimos años.

Los grupos extremistas que se hicieron con el poder en el Norte de Malí, en marzo de 2012, terminaron imponiendo la *sharia*[38]. La aplicación de este código suponía la aplicación de penas severas (amputación, lapidación o palizas) para "ofensas" (*hadd*) de hombres y mujeres. Ejemplos de las cometidas por las mujeres son

---

[34] FRIEYRO DE LARA, Beatriz (2012)

[35] La *Asociación de Mujeres Víctimas de la Guerra* cuenta que había 67 campos de este tipo instalados en colegios o en hoteles. Algunos de estos establecimientos han vuelto a desempeñar su función anterior, sin placa ni recuerdo alguno del horror pasado. Por ejemplo el Vilina Vlas, uno de los campos de concentración más importantes: http://www.vilinavlas.com

[36] La película "I came to testify" (Vine a testificar) producida por el canal PBS y ONU Mujeres, refleja el testimonio de 16 mujeres bosnias que testificaron en La Haya. Se puede ver en http://www.pbs.org/wnet/women-war-and-peace/full-episodes/i-came-to-testify/ Para leer testimonios de abusos cometidos contra hombres: http://iwpr.net/report-news/bosnia-struggle-overcome-male-rape-taboo

[37] KRASNIC, Violeta (2012)

[38] Sharia: ley interpretada islámica o código de conducta que rige todos los aspectos de la vida

la vestimenta inapropiada (no llevar burka), la desobediencia de la mujer a la autoridad del padre o del esposo o mantener relaciones con infieles. Muchas mujeres se rebelaron contra estas sanciones y se enfrentaron a los radicales.

Así, la prensa nos informaba de que, esperando la intervención internacional, que no llegaba, mujeres civiles de Malí, como fue el caso de la milicia Ganda Koy[39], se comprometían a tomar las armas contra los extremistas islamistas[40].

> "*Hacemos todo lo que hacen los hombres", declaraba la mujer que lideraba uno de estos grupos: "incluso nos encargamos de la comida*".[41]

En Somalia, otras muchas mujeres han tomado las armas, dentro de las fuerzas regulares, en contra de los señores de la guerra y de los grupos insurgentes[42]. Lo mismo ocurrió en la guerra de Bosnia, donde fue famosa la unidad de infantería de Pofalici, un barrio al norte de Sarajevo, donde hubo terribles enfrentamientos, compuesta por 60 mujeres.

Actualmente no hay obstáculos legales para que las mujeres bosnias formen parte de las fuerzas armadas de su país, pero su número no es muy numeroso quizá porque la tradición dicta que el ejército es el trabajo de los hombres.

D.- VIUDAS

Muchas mujeres quedan viudas durante o después del conflicto armado. Si de alguna manera hemos de definir su situación, lo que más se acerca a la realidad es decir que son invisibles. No hay estadísticas, apenas hay estudios y en la mayoría de los países son abandonadas por las autoridades e ignoradas por las organizaciones civiles.

Aunque existen varios convenios y resoluciones internacionales que salvaguardan los derechos de las mujeres, muchos gobiernos tardan en abordar situaciones especialmente vulnerables como es la viudedad. Por tanto, no es un colectivo que se tenga en cuenta en las mesas de negociaciones en las que se buscan soluciones a los conflicto.

En muchas regiones del mundo, la vida de las mujeres está determinada por la interpretación del derecho consuetudinario, de la tradición y de creencias locales que tienden a ser especialmente discriminatorias con las viudas. Hay lugares donde las mujeres, al enviudar, pierden sus derechos a la propiedad de la tierra, sufren degradantes rituales de sepultura y duelo y otras formas de abuso como violaciones o incluso el

---

[39] REUTERS (2012) — More than 100 women marched on Saturday to protest the imposition of strict Islamic law in the northern Malian town of Timbuktu, but were dispersed by gunmen linked to Al Qaeda who fired shots in the air, witnesses said.
[40] FORD, Tamasin y ALLEN, Bonnie (2012)
[41] Starkey, Mopti, Jerome (2012)
[42] NUUNE, Rashid (2011).

asesinato. Sus vidas se entienden exclusivamente ligadas y dependientes de la del marido de modo que, una vez fallecido éste, ellas ya no tienen derechos y quedan expuestas a toda forma de explotación posible, perpetrada incluso por sus propios parientes.

En muchos casos, la muerte del esposo solo es un hito más en el calvario de estas mujeres que quedan desprotegidas y por tanto sujetas a la violencia relacionada con el conflicto. Sin hombres en su entorno, las mujeres pierden no solamente muchos de sus derechos sino también los mecanismos de protección tradicionales. Al quedar en estas circunstancias son blancos fáciles para la violencia y la explotación. Han de cuidar de hijos y a veces ancianos, teniendo muy pocas oportunidades de ganarse la vida para ello. Este es el contexto que empuja a tantas mujeres a huir con sus hijos de sus hogares y buscar una protección, que no siempre encuentran, en el hacinamiento y la miseria de los campos de refugiados y de desplazados internos.

Este drama encadenado empeora en el caso de aquellas mujeres cuyos maridos han desaparecido, sin que quede constancia de su situación. En esos casos a las dificultades de supervivencia de suma la negación de asistencia social o de pensión.

En algunos países como Bosnia y Herzegovina, Kosovo o Somalia, las viudas constituyen actualmente la mitad de la población femenina adulta. En muchos otros, arrasados por la guerra, más del 70% de los niños dependen de madres viudas como único soporte. Muchas de ellas permanecen en los campos de refugiados, al no tener ningún familiar varón que les acompañe a casa para reconstruir sus hogares.[43]

E.- MUJERES DESPLAZADAS Y REFUGIADAS

Se considera que un refugiado es una persona que ha cruzado una frontera internacional por, correr el riesgo de ser perseguida o por haberlo sido en su país de origen. Un desplazado, sin embargo, es aquella persona que también abandonó su hogar, pero que no llegó a cruzar una frontera.

ACNUR calcula que entre el 75 y el 80% de los refugiados y desplazados son mujeres y niños. Los datos que publicó este organismo[44] en 2011, nos hablan de las cifras mayores de los últimos diez años, debido a las crisis de refugiados que han provocado los conflictos de Costa de Marfil, Somalia, Libia o Sudán. El conflicto de Malí sumaba, a estas cifras, 412.149 malíes refugiados y desplazados en datos de noviembre de 2012[45].

[43] NACIONES UNIDAS (2001)
[44] ACNUR (2011)
[45] ACNUR. (2012b)

Las mujeres que huyen de sus hogares lo hacen, generalmente, tras haber sufrido circunstancias trágicas, como la pérdida del entorno familiar y de las fuentes de ingresos. En algunos casos son obligadas a dejar su hogar por la fuerza, mientras que otras se ven abocadas a huir entendiendo que es la única forma de salvar sus vidas.

Una mujer maliense que se vio obligada a huir de Tombuctú, su ciudad, al Norte del país, relataba a Michelle Bachelet en enero de 2013:

> "*Nuestras mujeres han sido golpeadas, violadas, azotadas, forzadas a formar parte de casamientos polígamos, y quién sabe cuántas cosas más. Han perdido su dignidad, y ¿a qué se reduce la dignidad humana sin la dignidad de las mujeres?*[46]"

Los desplazados y refugiados huyen de situaciones terribles; pero lo que encuentran al final de su peregrinar no siempre es una vida más fácil o segura. Cuando se cruza una frontera huyendo de un conflicto, generalmente, se llega a un país cuyas condiciones no permiten hacer frente a estos movimientos de población. Las madres se ven abocadas incluso a prostituirse para poder alimentar a sus hijos[47].

Alrededor de 1.4 millones de personas, la mayoría mujeres y niños, están desplazados dentro de Somalia, después de ser forzados a huir de sus hogares. La violación, como añade la ministra Qasim, es un riesgo constante para muchas de ellas.

> *"La violación se utilizaba al principio como un arma de guerra, pero ahora la mujer que es de una minoría o que ha sido desplazada, puede ser violada en cualquier momento. He visto casos de violación de niñas de hasta cinco años"*

La mayoría de las mujeres somalíes refugiadas que abarrotan el campamento más grande del mundo, Dadaab, en Kenia, proceden del sur del país, tienen unos veinte años de edad y tres hijos a su cargo.[48] Y el tiempo de estancia es muy largo. En 2013, un informe de ACNUR[49] nos informaba de que Bosnia y Herzegovina aún tiene 113.000 desplazados internos, y casi 7000 refugiados procedentes de Croacia que aún no han logrado regresar a sus hogares.

V.- CONCLUSIONES

Para que los conflictos se resuelvan, que evidentemente no es solamente que cese la violencia bélica, es necesaria la reconciliación y la construcción de la paz. Para que esto suceda, es condición indispensable que ningún delito prescriba con la firma de

---

[46] NACIONES UNIDAS (2013). Disponible en la web http://www.unwomen.org/
[47] Muy interesante la lectura de los ejemplos de mujeres en campos de refugiados en: ESTÉBANEZ ESTÉBANEZ, Pilar (2012). También indispensable el informe ACNUR (2002)
[48] EFE (2011)
[49] ACNUR (2013)

los acuerdos de paz, sino que se enjuicie y condene a los perpetradores de cualquier crimen de guerra.

En esta línea de no pasar página sin haber antes reparado y pagado ante la justicia el daño cometido, se enmarcan recientes acuerdos como la *Declaración sobre la prevención de la violencia sexual en conflicto*[50], acordada en el mes de abril de 2013 por el Grupo de los Ocho (conocido como G-8) o el informe[51] de la Enviada Especial del Secretario General de la ONU sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, Zainab Hawa Bangura, de marzo de 2013.

Pero esto no tendrá lugar mientras las mujeres sean únicamente víctimas, más o menos invisibles, y no se les permita convertirse en agentes activos de los procesos de paz y de las instituciones postconflicto. Esta doble idea subyace en la Resolución 1325: proteger a mujeres y niñas, y además, fortalecer su presencia como agentes en la construcción de la paz. Precisamente en este último punto, está resultando más difícil avanzar[52]. Como reconocía la propia Michelle Bachelet[53], Directora de ONU Mujeres desde 2010 hasta 2013:

> *"Francamente, cuando se trata de promover la participación de las mujeres en la paz y la seguridad, la comunidad internacional no ha tenido una buena actuación. Hay demasiadas puertas que han permanecido cerradas. Recientemente, los principales actores institucionales admitieron su fracaso. Sin embargo, seguimos sin tener iniciativas que puedan llegar a marcar un cambio importante en el alcance y el impacto de la presencia de las mujeres en los procesos de paz y de recuperación."*

Los datos disponibles avalan esta opinión. ONU Mujeres hizo un estudio[54] de 585 acuerdos de paz, firmados entre 1990 y 2010, que indicó que sólo el 16 por ciento de ellos mencionaba siquiera a las mujeres y que solamente el 3% incluía alguna referencia en el texto a la violencia sexual. Su exclusión de las mesas de negociación se ha hecho en base a dos argumentos[55]: en las negociaciones solamente han de estar los

---

[50] The G8 Declaration on Sexual Violence launched on Thursday 11 April 2013 at Lancaster House, London.

[51] Donde repasaba la situación de la mujer en 22 zonas de conflicto, y en el que por primera vez se menciona a Malí y a las situaciones de violencia que viven sus mujeres. Este informe, el A/67/792 S/2013/149 se encuentra disponible en la web de Naciones Unidas.

[52] Especial mención merece el caso del proceso de paz de Filipinas que, en comparación con otros procesos tiene un relativo alto porcentaje de participación femenina. Había mujeres en ambos lados de la mesa de negociaciones en los dos procesos abiertos del gobierno con el FMLI, proceso aún en marcha en la fecha de publicación de este artículo; y con el Nuevo Ejército del Pueblo (NEP), proceso roto por éste grupo en enero de 2013. Sin embargo, en el proceso de paz de Colombia, a pesar de que el gobierno anunció que la participación de las mujeres sería destacada, no hay apenas presencia femenina circunstancia que emborrona la esperanza de sacar a la luz la violencia contra la mujer, utilizada como arma de guerra durante casi 50 años de conflicto armado.

[53] BACHELET, Michelle (2011)

[54] NACIONES UNIDAS (2010b)

[55] ANDERLINI, Sanam Naraghi (2000)

contendientes, que son en su mayoría hombres; y que la igualdad de género es irrelevante en estos procesos pues se abordan cuestiones mucho más importantes.

Esta exclusión es negativa no solamente para las mujeres, sino también para la paz. En palabras de Haris Silajdzic, presidente de Bosnia y Herzegovina "*Si hubiésemos tenido mujeres en la mesa, no hubiese habido guerra, porque las mujeres piensan mucho y profundamente antes de enviar a sus hijos a matar a los hijos de otros.*[56]"

Según el informe de Unicef sobre infancia, de 2007[57],

> "*un aumento de la presencia de mujeres entre los negociadores de la paz y las fuerzas mantenedoras de la paz, junto a otros protagonistas decisivos, mejoraría notablemente la aportación de las mujeres a la resolución de conflictos y a su posterior rehabilitación*."

Al igual que el perjuicio se multiplica al dañar a una mujer, ocurre lo mismo cuando resultan beneficiadas: *"En muchos países que atraviesan situaciones posteriores a conflictos, el 40 por ciento de los hogares tiene como cabeza de familia a una mujer, y diversas investigaciones reflejan que las mujeres invierten hasta el 90 por ciento de sus ingresos en la educación, salud y nutrición de su familia, tanto durante como después del conflicto.*[58]"

De nuevo en palabras de Michelle Bachelet:

> "*La realidad es que el trabajo de la paz, según lo llamara Eleanor Roosevelt, lo siguen haciendo, en su gran mayoría, los hombres*[59]".

Esta presencia femenina es indispensable pero no suficiente. No basta con tener en cuenta a las mujeres; también se debe incluir la perspectiva de género. Hay que conocer las diferencias entre hombres y mujeres, en relación al papel que desempeñan en la sociedad y al acceso que tienen a los recursos. Y trabajar para que las medidas que se adopten beneficien a unos y a otras de manera igualitaria[60].

Las mujeres no sólo son víctimas que necesitan protección en el contexto del conflicto. También son agentes de cambio, la participación como combatientes en algunos casos y en otros, haciendo importantes contribuciones a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz, así lo demuestra. Su exclusión de la toma de decisiones formales de los procesos significa que su papel en la prevención y en la

---

[56] CHELDELIN, Sandra I., ELIATAMBY, Maneshka, ed. (2011), Pág. 6
[57] UNICEF (2006)
[58] BACHELET, Michelle (2013)
[59] BACHELET, Michelle (2011)
[60] GRANDE GASCÓN, Mª Luisa (2012), Pág. 286-287

resolución de conflictos y en la consolidación de la paz sigue siendo infravalorado, y apenas es reconocido.

VI.- BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR:
- (2002), *Women: seeking a better deal: the lost girls of Sudan*. Refugees, volume 1, 126, 2002.
- (2011), *Tendencias globales 2011: un año de crisis.* 2011
- (2012a), *La situación de los refugiados en el mundo 2012: en busca de la solidaridad*. 2012
- (2012b), *Mali Situation Update*. No. 12, 1 noviembre 2012

(2013), UNHCR Global Appeal 2012-2013, Bosnia and Herzegovina

- ANDERLINI, Sanam Naraghi (2000), "Women at the Peace Table: Making a Difference", Nueva York, UNIFEM, 2000.
- BACHELET, Michelle (2011), "Las mujeres, la guerra y la paz." *Discurso pronunciado por la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Michelle Bachelet, en la Conferencia sobre Políticas Phyllis Kossoff celebrada en la Casa Roosevelt de Hunter College, Nueva York, el 3 de marzo de 2011*.
- BACHELET, Michelle (2013), "El siglo de la inclusión y la plena participación de las mujeres", Dublín, Irlanda, 21 de febrero de 2013
- CARACUEL RAYA, Mª Angustias (2010), "La Aplicación de la Resolución 1325 en las Organizaciones de Seguridad y Defensa Europeas", Security and Defense Studies Review**.** Volume 11, 2010
- CHELDELIN, Sandra I., ELIATAMBY, Maneshka, ed. (2011), "Women waging war and peace: International perspectives on women´s roles in conflict and post-conflict reconstruction", Continuum, 2011
- EFE (2011), "El refugiado somalí más común es mujer, veinteañera y con tres hijos", La Vanguardia, 25/07/2011
- ESQUIVEL LALINDE, Enrique (2011), "La importancia de las cuestiones de género en las misiones de la UE", Documento de Opinión del IEEE 47/2011. Disponible en la web http://www.ieee.es/
- ESTÉBANEZ ESTÉBANEZ, Pilar (2012), "La mujer en conflictos armados y guerras", en *El papel de la mujer y el género en los conflictos"*. Cuadernos de Estrategia, 157. Ministerio de Defensa, 2012. Disponible en la web http://www.ieee.es/
- FORD, Tamasin y ALLEN, Bonnie (2012), "Mali civilians vow to take up arms against Islamist extremists", The Guardian, 04/12/2012
- FRIEYRO DE LARA, Beatriz (2012), La integración de la perspectiva de género en el análisis de los conflictos armados y la seguridad. En.*El papel de la mujer y el género en los conflictos"*. Cuadernos de Estrategia, 157. Ministerio de Defensa, 2012. Disponible en la web http://www.ieee.es/
- FUNDACIÓN SUR (2011), "Somalia debería ser calificado como el peor país del mundo para ser mujer", 13/07/2011. Disponible en: http://www.otromundoesposible.net/live-africa/somalia-deberia-ser-calificado-como-el-peor-pais-del-mundo-para-ser-mujer

- GALLARDO RODRÍGUEZ, Pilar (2012), "La mujer militar en las Fuerzas Armadas". En *El papel de la mujer y el género en los conflictos*. -- [Madrid]: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2012. -- (Cuadernos de Estrategia; 157). Disponible en la web http://www.ieee.es/
- GIL RUIZ, Jesús Ignacio (2012), "Mujer, OTAN y Unión Europea" en En *El papel de la mujer y el género en los conflictos*. -- [Madrid]: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2012. -- (Cuadernos de Estrategia; 157). Disponible en la web http://www.ieee.es/
- GRANDE GASCÓN, Mª Luisa (2012), "Las mujeres en los procesos de pacificación", en Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones. Robles Carrillo, Margarita (Coord.) Centro Mixto UGR-Madoc, Granada, 2012.
- GRUPO DE LOS OCHO, (2013), "*Declaración sobre la prevención de la violencia sexual en conflicto*", 11/04/2013. Documento disponible en: http://gov.uk
- HUMAN RIGHTS WATCH (2013), "Somalia: Woman Alleging Rape Cleared, Journalist Convicted", 03/03/2013
- JOSSE, Evelyne (2010), *Vinieron con dos armas: las consecuencias de la violencia sexual en la salud mental de las víctimas mujeres en los contextos de conflicto armado.* International Review of the Red Cross. Marzo de 2010, n.º 877.
- KRASNIC, Violeta (2012) "Women of Bosnia and Herzegovina: Twenty Years Later", Foreign Policy In Focus. Abril de 2012
- MINISTERIO DE DEFENSA. Dirección General de Personal (2012), "*Datos sobre personal en el Ministerio de Defensa*". Observatorio militar para la igualdad. 2010. Disponible en la web del Ministerio de Defensa de España.

NACIONES UNIDAS:
- (2000), Consejo de Seguridad. *Resolución 1325* [sobre mujer, paz y seguridad], 2000. Nueva York.
- (2001), *Women 2000: Widowhood: Invisible Women, Secluded or Excluded*, División para el Adelanto de las Mujeres de las Naciones Unidas/DESA, Diciembre de 2001
-(2008) Consejo de Seguridad. *Resolución 1820*, [Mujer, paz y seguridad], 2008. Nueva York.
- (2009) Consejo de Seguridad. *Resolución 1888*, [Mujer, paz y seguridad], 2009. Nueva York.
- (2009) Consejo de Seguridad. *Resolución 1889*, [Mujer, paz y seguridad], 2009. Nueva York.
- (2010a) Consejo de Seguridad. *Resolución 1960*, [violencia sexual contra mujeres y niños], 2010. Nueva York
- (2010b), *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*. ONU MUJERES, 2010
- (2012) Secretario General, *Conflict-related sexual violence : report of the Secretary-General*, 13 January 2012, A/66/657*–S/2012/33
- (2013) "Las mujeres de Malí se hacen oír: ayuda de emergencia, participación en el proceso de paz y justicia para todos" ONU MUJERES, 25/01/2013.
- (2013) Secretario General, "Violencia sexual relacionada con los conflictos", 14/03/2013, A/67/792 - S/2013/149.
- NUUNE, Rashid (2011), "Women on the Frontlines: gender no barrier to carrying an AK-47", Somalia Report, 08/22/2011. Disponible en la web http://www.somaliareport.com
- PÉREZ VILLALOBOS, Mª Concepción (2013), "Mujer, paz y seguridad: el tratamiento del género en las Fuerzas Armadas", Editorial Universidad de Granada, 2013

- REUTERS (2012), “Women Protest Shariah Law in Mali”, The New York Times, 06/10/2012
- ROBLES CARRILLO, Margarita (2012),”La integración de la perspectiva de género en el análisis de los conflictos armados y la seguridad”. En *El papel de la mujer y el género en los conflictos”*. Cuadernos de Estrategia, 157. Ministerio de Defensa, 2012. Disponible en la web http://www.ieee.es/
- SKÅRE, Mari (2012) Discurso en el Seminario “*UNSCR 1325* in *NATO-led Operations* and *Missions”***.** Estocolmo. Suecia, 17-18 diciembre de 2012
- STARKEY, Mopti J., (2012), “Women are bent on revenge against Tuareg rebels in Mali”. The Times, UK. 22/11/2012
- UNICEF (2006), “Estado mundial de la infancia 2007: la mujer y la infancia, el doble dividendo de la igualdad de género”. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2006.

Abstract

This paper analyzes, in the first place, a conflict resolution framework: the European Union military operations. Secondly, it outlines the women´s role in war and peace in countries where these operations take place. There, women are not only victims but also indispensable actors and active agents in peacebuilding and security.

Résumé

D’abord, cet article analyse un cadre de résolution des conflits: les opérations militaires de l'Union Européenne. Deuxièmement, il souligne le rôle des femmes pendant la guerre et dans les moments de paix dans les pays où ces opérations ont lieu. Dans ces pays là, les femmes ne sont pas seulement des victimes mais aussi des acteurs essentiels et des agents actifs pour obtenir la paix et la sécurité.

RESUMEN

En este documento se analiza, en primer lugar, el origen de las misiones militares de la Unión Europea para, a continuación esbozar el papel de la mujer en algunos de los ejércitos que participan en estas misiones y, finalmente, las situaciones que viven las mujeres en los conflictos en los que la Unión Europea está interviniendo a fecha de su redacción.