

La UE como nuevo tipo de autoridad política: el ejemplo de la política de seguridad

The EU as a new form of political authority: the example of security policy

Mary Kaldor

Catedrática de Gobernanza Global, London School of Economics (LSE)
M.H.Kaldor@lse.ac.uk

Resumen: Este artículo parte de la base de que la actual crisis que padece la UE responde a factores económicos, pero también políticos, y que ambos factores se alimentan mutuamente. Como entidad supranacional, la UE no debe sustituir niveles nacionales o locales de gobernanza, sino proteger la democracia que existe en esos niveles. Más allá de sus problemas internos, la UE tiene un enorme potencial como modelo cosmopolita que inspire nuevas instituciones globales. Con mayor detalle, el texto analiza la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que se distingue de otras estrategias de seguridad común (que ponen énfasis en la frontera y lo militar) fijándose como objetivo la defensa de la seguridad humana, un concepto más amplio y legítimo ante los ciudadanos europeos. Se trata, pues, no solamente de un instrumento de proyección exterior, sino también un elemento legitimador interno, que puede acercar a ciudadanos y hacedores de «la alta política», reforzando con ello la democracia dentro de la propia Unión.

Palabras clave: UE, democracia, gobernanza, PCSD

Abstract: This article argues that the current crisis from which the EU is suffering is a result of both economic factors and political ones, and that the two factors feed off each other mutually. As a supranational body, the EU should not replace national or local levels of governance, instead it should protect the democracy that exists at those levels. Beyond its internal problems, the EU has enormous potential as a cosmopolitan model capable of inspiring new global institutions. More specifically, the article analyses the Common Security and Defence Policy (CSDP), which differs from other common security strategies (which place the emphasis on borders and military questions) by the fact that it sets as its objective the defence of human security—a broader, more legitimate concept with regard to European citizens. It is, therefore, not only an instrument of external influence, but also an internal legitimising element that can bring together citizens and the artificers of “high policy”, thereby strengthening democracy within the Union itself.

Keywords: : EU, democracy, governance, CSDP

Europa se enfrenta a una crisis de autoridad política. Se asume con frecuencia que el viejo continente está viviendo una crisis financiera y económica, pero los sucesos actuales van más allá de la economía, lo que significa que, aún cuando se resuelva la crisis financiera, Europa seguirá enfrentándose a una crisis política subyacente. Y puede que no sea posible superar la crisis financiera y económica si no atinamos a resolver la crisis política. La crisis de la autoridad política se debe en parte al fenómeno que llamamos *globalización* –que se caracteriza por una falta de congruencia entre nuestros procedimientos democráticos y nuestros mecanismos de toma de decisiones–. La democracia se concentra en la escala nacional; sin embargo, la libertad de acción de los políticos nacionales se ve cada vez más restringida por decisiones que tienen un impacto sobre la vida de las personas y que están fuera de su alcance, al haberse trasladado al ámbito europeo o global. El ejemplo más extremo es el de Grecia, donde la democracia nacional se ha visto totalmente socavada por decisiones adoptadas en Berlín, Bruselas o Washington. Pero esto no es todo. La crisis también tiene que ver con la esclerosis de la política a escala nacional. Las estadísticas del *Eurobarómetro* revelan una falta de confianza generalizada en los gobiernos y en los partidos políticos predominantes, incluso en países relativamente prósperos, como Alemania, no tan afectados por las medidas de austeridad. El debate y la competencia política se han vaciado por múltiples razones, que van más allá del ámbito de análisis de este ensayo, entre las que se incluyen la dependencia de técnicas electorales –basadas en la definición de grupos focales y la manipulación de los medios–, la creciente conexión entre partidos políticos, medios de comunicación e intereses financieros, así como la imposición del discurso dominante que excluye voces alternativas.

Desde que se fundó la Unión Europea, su proceso de construcción ha dependido, en gran medida, de las decisiones tomadas por una élite, a puerta cerrada. Cabe señalar dos olas de europeísmo popular: inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial y tras la Guerra Fría. Sin embargo, la idea que subyacía en ambas y que veía a la UE como un mecanismo para poner fin a guerras y superar divisiones, no encuentra ya el mismo eco entre la generación más joven. Para algunos, la UE es una burocracia neoliberal que dicta políticas de austeridad, una institución financiera internacional más, como el FMI o el Banco Mundial. Para otros, la Unión es el chivo expiatorio al que, durante años, los políticos nacionales han culpado de las reglamentaciones impopulares. Y aún están los que creen que la UE alberga el potencial de convertirse en una superpotencia, según el modelo de Estados Unidos, capaz de anular la soberanía nacional y reinventarse una historia militarista e imperialista.

No obstante, incluso dejando al margen el coste humano de una posible desintegración, la UE sigue siendo la única institución que puede ofrecer una salida a la crisis. En este ensayo, sostenemos que la Unión Europea debe ser reconceptualizada como una nueva forma no estatal de autoridad política, un sistema de gobierno nuevo y capaz de servir como modelo a la gobernanza global. Su función no es sustituir niveles

nacionales o locales de gobernanza, sino proteger la democracia que ya existe en dichos estadios de las turbulencias de la globalización. Y eso es, exactamente, lo contrario de lo que se está haciendo ahora; el hecho de poner el acento en el conservadurismo fiscal, exacerba las turbulencias globales. Europa podría constituir –y en cierto grado ya es así– una autoridad capaz de abordar los retos globales de nuestro tiempo, entre los que se incluyen, por ejemplo, restricciones sobre la especulación del capital o la lucha contra el cambio climático. Los europeos inventaron el modelo de Estado-nación, un modelo que presentaba enormes ventajas en términos de desarrollo económico, pero que también culminó en dos guerras mundiales y en el holocausto. Como reacción a esas experiencias, la Unión Europea se ha desarrollado gracias al método de «prueba y error». Parece claro que la Unión debe dotarse de más mecanismos de rendición de cuentas y de legitimidad, pero si aspiramos a devolver la democracia al ciudadano individual, es decir, a brindarle de nuevo la capacidad de influir en las decisiones que afectan a su vida, entonces la principal tarea debe ser la creación de un marco que confiera a los ámbitos local y nacional un mayor control sobre las decisiones.

Para desarrollar este razonamiento, tomaremos como ejemplo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), sustituta de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que encarna de manera inmejorable el proceso. En parte, la tomamos como ejemplo debido a que la seguridad está en el centro de la autoridad política. Sostendremos que la PCSD representa, en palabras de Jolyon Howarth (citado en Whitman, 2011: 12), «un discurso radicalmente nuevo», pero que está limitado por muchos factores, entre ellos, la ausencia de una política a escala europea. Para concluir, sugeriremos la necesidad de una mayor legitimidad democrática en el ámbito europeo; por la misma razón, una PCSD eficaz podría ayudar a legitimar el liderazgo político europeo.

La UE como modelo de gobernanza global

En un célebre artículo, Ian Manners (2002) describía a la Unión Europea como un poder normativo. El término parecía contener tres significados: el primero, que la UE es un actor normativo, es decir, que interviene en los asuntos globales para apoyar normas y no intereses; un segundo significado toma forma, en palabras del propio Manners (2011), entorno a la idea de su poder ideacional, lo que Joseph Nye denomina poder blando, y que se distingue del poder material (económico) o físico (militar); en tercer lugar, y de un modo más intrigante, el autor apela a su «capacidad para definir lo que es normal en las relaciones internacionales» (Manners, 2002). Nos gustaría apuntar que este tercer aspecto es el que tiene mayor relevancia a la hora de entender el significado del papel de la UE en los asuntos globales.

El debate sobre normas frente a intereses se desarrolla en paralelo al debate de geopolítica frente a cosmopolitismo o, expresado en términos de relaciones internacionales, de realismo frente a idealismo. Un ejemplo de este debate es la discordancia acerca de la intervención humanitaria en el mundo de la posguerra fría, es decir, si es legítimo emplear la fuerza militar para prevenir el genocidio, la limpieza étnica o las violaciones masivas de derechos humanos en otros países. Quienes se oponen a la intervención humanitaria desde la izquierda ideológica sostienen que la preocupación por los asuntos humanitarios no obedece a la defensa de unos valores universales, sino que es más bien un pretexto para legitimar intereses geopolíticos (Chomsky, 1999). Se trata de una alegación empírica sustentada en el comportamiento de las grandes potencias. Por su parte, quienes se oponen a la intervención humanitaria desde la derecha se apoyan en la alegación normativa de que los estados deben perseguir su interés nacional y, por consiguiente, no deberían interferir en los asuntos de otros países, a menos que quieran lograr algún objetivo geopolítico. De ahí el anuncio firmado por un grupo de conocidos realistas que se oponían a la intervención en Irak (aunque dicha intervención no pueda clasificarse como intervención humanitaria), argumentando que esta no servía a los intereses nacionales¹. El debate ilustra la dificultad a la hora de diferenciar normas e intereses, puesto que los intereses siempre se enmarcan en términos normativos. De este modo, la narrativa estadounidense dominante en materia de política exterior se expresa en términos de discurso moral acerca del papel de los Estados Unidos como «policía» global que actúa para salvaguardar la libertad según el modelo estadounidense. La política exterior se puede conformar o no en función de los intereses, pero se confiere significado a dichos intereses en términos de lo que se considera de manera generalizada como bueno o malo. Por consiguiente, la cuestión no consiste en normas frente a intereses, sino en el modo en el que se definen las normas.

Tanto Estados Unidos como la UE comparten un compromiso con la democracia y los derechos humanos. Sin embargo, lo que los distingue en términos normativos es su compromiso ineludible con la paz y la propagación del derecho internacional. Esta diferencia procede de experiencias históricas distintas. Para Estados Unidos, la victoria en la Segunda Guerra Mundial fue el momento fundacional de la edad de oro de la hegemonía estadounidense, destinada –al menos en teoría– a extender la democracia y la prosperidad. De acuerdo con esta visión del mundo, el poder militar constituyó un instrumento importante para la promoción de la democracia y los derechos humanos. Por el contrario, la mayoría de los estados miembros de la UE recuerda la Segunda Guerra Mundial con vergüenza y horror. A los fundadores

1. <http://www.bear-left.com/archive/2002/0926oped.html>.

de la UE les preocupaba, sobre todo, la construcción de un sistema multilateral capaz de prevenir la guerra, el genocidio y el imperialismo en el futuro. Por lo tanto, el interés de la UE se define por la prevención de la guerra y el fomento de la interdependencia; como sostendremos más adelante, su narrativa dominante en materia de política exterior es cosmopolita en lugar de geopolítica.

Existe aquí un paralelismo de comportamiento con lo que Asle Toje (2011) denomina pequeñas potencias. Las pequeñas potencias no tienen las capacidades de las grandes, pero son, no obstante, potencias que «influyen en el sistema». Como carecen de las capacidades de las grandes potencias, definen sus intereses sobre la base de las normas internacionales, o dicho de otro modo, como nunca podrían ganar una guerra contra una gran potencia, su interés consiste en prevenir dicha guerra. Por consiguiente, las pequeñas potencias contribuyen de un modo desproporcionado a la construcción de instituciones internacionales, a la pacificación y al desarrollo global, así como a alimentar el fortalecimiento del derecho internacional. La Unión Europea actúa de un modo parecido, no tanto por una carencia de capacidades, sino más bien por el «temor al equilibrio de poder y a la soberanía de Westfalia, así como a las consecuencias que ello tuvo para la estabilidad europea antes de 1945» (ibídem). En otras palabras, si los intereses de Estados Unidos se expresan en términos normativos, se considera que la promoción de normas de la UE va en interés de la propia UE.

Se plantea una dificultad parecida con la definición de poder normativo como poder comunicativo (Habermas), poder blando (Nye) o poder por encima de la opinión (E.H. Carr). El poder económico y el poder militar son formas de comunicación. «¿No es acaso la guerra –escribió Clausewitz ([1780-1831], 1997)– simplemente otro tipo de escritura y lenguaje del pensamiento político?». La percepción del poder militar de Estados Unidos procede en gran medida de la memoria de la victoria de Estados Unidos en 1945. El enorme arsenal militar nos recuerda dicha victoria; pretende ser una señal. El concepto de disuasión es un concepto comunicativo. El uso del poder militar en Vietnam, por ejemplo, o más recientemente en Irak y en Afganistán, ha tenido una enorme incidencia en la percepción de la fuerza militar, además de perjudicar mucho la reputación sobre la que se apoya el poder de Estados Unidos.

Quienes se oponen a que la UE adquiera capacidades militares temen que se convierta en una superpotencia con arreglo al modelo estadounidense. Ello presupone que el poder militar consiste en disponer del tipo de capacidades con las que cuenta Estados Unidos, concebidas para librar guerras contra otros estados. Pero, como desarrollaremos en la siguiente sección, la capacidad militar tiene una función de pacificación y defensa de los derechos humanos que es muy diferente de la lucha bélica clásica. Dicho de otro modo, la disyuntiva no es poder militar frente a poder comunicativo, a pesar de que existe un cambio en el equilibrio de la balanza entre instrumentos coercitivos y persuasivos, sino el tipo de poder, es decir, aquello que se

comunica mediante el uso de herramientas militares. En este sentido, se puede hacer un razonamiento paralelo en relación con el poder económico. En las dos primeras décadas tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos utilizó su masivo poder económico para ampliar mercados y propagar prosperidad mediante el fomento de un sistema comercial internacional abierto y una generosa ayuda. Cuando el país empezó a perder ventaja competitiva, pasó a actuar cada vez más de manera unilateral, succionando recursos del resto del mundo mediante un endeudamiento cada vez mayor gracias al papel privilegiado del dólar. De este modo, la mayor parte del mundo ahora considera que el poder económico de Estados Unidos se utiliza en beneficio exclusivo de los propios estadounidenses, cuando antes se percibía como una contribución al desarrollo global, especialmente de Europa, la gran beneficiaria de las ayudas del Plan Marshall.

Así pues, lo que diferencia a la Unión Europea de las grandes potencias tradicionales no es la dicotomía entre normas frente a intereses, ni poder duro frente a poder blando, sino la propia naturaleza de su autoridad política y cómo esta influye en la conformación de intereses o el uso del poder duro. Manners se refiere a la UE como un sistema de gobierno híbrido. Se trata de una nueva forma de gobernanza regional concebida, no ya para sustituir al Estado-nación, sino para restringir sus tendencias peligrosas hacia el unilateralismo tanto económico como militar. En lugar de establecer un nuevo polo de autoridad política, la UE añade un nuevo nivel de autoridad política. Se constituye como una institución multilateral, pero que va más allá del internacionalismo (entre estados), ya que cuenta con un elemento de supranacionalismo (por encima de los estados). Esta nueva forma de autoridad actúa necesariamente en apoyo a la propagación de modelos similares de autoridad; por consiguiente, su propia identificación se expresa más en términos idealistas que en términos realistas. Sus intereses se centran en la prevención de guerras, el fortalecimiento del derecho internacional y los derechos humanos y, como sostiene Sjursen (2006), en el avance de los valores cosmopolitas (en la esfera personal) y de los valores multilaterales (en relación con los estados). Se trata de una autoridad que depende más de las herramientas económicas y comunicativas que de las capacidades militares, dado que su principal interés es minimizar y prevenir la violencia en lugar de derrotarla, hecho que no supone que las capacidades militares sean irrelevantes. Según Manners (2002), «la idea de “aunar soberanía”, la importancia de un Parlamento Europeo transnacional, los requisitos de condicionalidad democrática y la defensa de los derechos humanos, así como la abolición de la pena de muerte, no son solo atributos “interesantes”, son normas inherentes a un sistema de gobierno que se distingue de los estados y las relaciones internacionales existentes. Mediante esa existencia diferente, hecha de normas y políticas distintas, la UE contribuye a redefinir lo que consideramos “normal” en relaciones internacionales».

El papel de la PCSD

Desde sus inicios, en el proyecto europeo hubo tensión entre la concepción de la UE como una futura superpotencia –una suerte de Estado-nación de gran tamaño–, que fuera capaz de desafiar la hegemonía de Estados Unidos, y la concepción de la UE como un nuevo tipo de actor global. Dicha tensión tomó forma entorno a la adquisición de capacidades militares. La propuesta de crear una comunidad europea de defensa, en 1954, fue abandonada debido a la oposición combinada de los defensores del Estado-nación, por una parte, y aquellos que se oponían al militarismo, por la otra. Esta nefasta alianza entre nacionalistas de viejo cuño y activistas antibelicistas ha revivido en los últimos años con los votos en contra de Francia y los Países Bajos en los referéndums sobre la Constitución europea, vista por sus opositores desde la izquierda como demasiado militarista (y también demasiado neoliberal).

La antigua PESD, ahora PCSD, existe desde 2003. La propuesta original se produjo en una cumbre anglo-francesa celebrada en St. Malo en 1998, en el transcurso de la crisis de Kosovo, cuando los británicos retiraron su oposición a que la Unión Europea adquiriera capacidades militares debido a su frustración por la nula disposición de Estados Unidos a comprometer tropas sobre el terreno. Desde sus inicios, la PESD se distinguió de la clásica estrategia de seguridad nacional por limitarse a las denominadas «Misiones Petersberg» –ayuda humanitaria y evacuación, mantenimiento de la paz y gestión de crisis– y marcar una distancia clara con la potestad de defensa territorial clásica, considerada bajo competencia exclusiva de la OTAN y de los estados-nación a título individual. La Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003 hacía hincapié en el enfoque multilateral de la Unión Europea, e insistía en que: «Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la Guerra Fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares» (UE, 2003). Desde sus inicios, la PESD ya integró cooperación civil y militar, estableciendo una célula de planificación civil y militar, hecho que la ha convertido en pionera de los mecanismos de gestión de crisis civiles.

A noviembre de 2012, se han llevado a cabo 25 misiones PESD, 14 de las cuales siguen estando en marcha. A grandes rasgos, la mitad de ellas han sido exclusivamente civiles, incluyendo la observación (Aceh y Georgia), la aplicación del derecho y el mantenimiento del orden². En los casos en que se han llevado a cabo misiones militares, los ejércitos se han utilizado para la protección de civiles y no para combates bélicos. A modo de ejemplo: se han enviado dos misiones a la República Democrática del Congo

2. <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=es>.

(RDC). La primera fue autorizada por Naciones Unidas en 2003 y, bajo el nombre de *Artemis*, tuvo como objetivo estabilizar la situación en Bunia a fin de detener una masacre de civiles. La segunda, en 2006, fue una operación militar de apoyo para mantener la estabilidad en Kinshasa durante la celebración de elecciones. Su actuación implicó amplias consultas con ciudadanos locales y actuaciones firmes para prevenir un ataque contra la oposición, hechos que demostraron sus credenciales neutrales (Martin, 2010). Según un informe de Oxfam sobre la misión en Chad de 2008, la fuerza europea «ha hecho que muchos civiles se sientan más seguros a través de sus actividades, que incluyen patrullar carreteras peligrosas, destruir dispositivos explosivos, establecer contacto con los líderes locales, así como posicionarse defensivamente en torno a civiles durante contiendas entre rebeldes y gobierno» (citado en Menon, 2009).

La doctrina de la seguridad humana

En los informes de Barcelona y Madrid de 2004 y 2007³, un grupo de estudio compuesto por profesionales y especialistas de toda Europa, que tenían que informar a Javier Solana –entonces alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)– y a la Presidencia Finlandesa (en el caso del informe de Madrid), propuso que la Unión Europea adoptara de manera explícita un enfoque de seguridad humana. En lugar de fuerzas militares según el modelo del Estado-nación, las capacidades de seguridad exterior de la UE consistirían en fuerzas militares y civiles combinadas bajo un mando civil, serían concebidas para contribuir a la seguridad global y actuarían según una serie de principios que contrastaban con el modo en el que se utilizan las fuerzas militares clásicas.

El concepto de seguridad humana fue acuñado originalmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*⁴. La seguridad humana se definió en términos de la seguridad de

-
3. «Una doctrina de seguridad humana para Europa: Informe de Barcelona, elaborado por el Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad», Barcelona, 15 de septiembre de 2004, y «A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a proposal and Background Report», Madrid, 8 de noviembre de 2007.
 4. El *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* sostenía que el concepto de seguridad «se ha interpretado de forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con las personas» (PNUD, 1994).

las personas y las comunidades en las que estas viven, en lugar de la seguridad de los estados y las fronteras. Sin embargo, han proliferado versiones distintas del concepto que varían según lo que se entiende por seguridad. Los informes de Barcelona y Madrid se centraban en situaciones violentas, a diferencia de la amplia definición original del PNUD, que observaba la seguridad en términos de «todo lo que amenaza la vida» y hacía hincapié en la importancia del desarrollo como estrategia de seguridad. No obstante, a diferencia de la definición más restringida canadiense, que se centra en la violencia política, dichos informes abordaban una serie de formas de violencia interrelacionadas (conflicto armado, violaciones de los derechos humanos, delincuencia organizada) así como las formas en las que estas deberían entenderse en términos de factores económicos y sociales.

Lo que diferenciaba el concepto de este grupo de estudio de otras variantes de la seguridad humana era algo específicamente europeo: el concepto de que la seguridad interior no es muy diferente de la seguridad exterior. Para el Estado-nación, la seguridad interior basada en el Estado de derecho y el mantenimiento del orden se diferenciaba radicalmente de la seguridad exterior, basada en la defensa de las fronteras y los intereses mediante el uso de capacidades militares. Para la Unión Europea, la seguridad entre estados europeos se ha logrado por medio de un multilateralismo reforzado y la extensión del derecho cosmopolita (derecho internacional aplicado a las personas); ello, por supuesto, es lo que la convierte en un nuevo tipo de entidad política no estatal. Esencialmente, la seguridad humana es la proyección hacia el exterior del método interior que ha permitido a la Unión Europea lograr la paz entre los estados que la componen; implica un multilateralismo reforzado y el despliegue del derecho cosmopolita. Requiere efectivos que se asemejen más a los servicios de emergencia nacionales (policía, bomberos, servicios sanitarios) que a las fuerzas militares tradicionales. Aún así, siguen siendo necesarias algunas competencias militares, ya que lo que se conoce como mantenimiento sólido del orden es un requisito para que la UE contribuya a la prevención y/o reducción de la violencia en otras partes del mundo. Merece la pena observar que lo que se proponía en los informes de Barcelona y Madrid era dotarse de capacidad para llevar a cabo las Misiones Petersberg, incluida la intervención humanitaria, pero que para ello era necesario adquirir un nuevo tipo de capacidades en materia de seguridad humana. A fin de profundizar más en cuál debe ser el alcance de sus capacidades y recalcar hasta qué punto se diferencian de las fuerzas militares clásicas, el grupo de estudio desarrolló seis principios de seguridad humana que pueden resumirse de la siguiente manera:

- 1) *Primacía de los derechos humanos*: En las operaciones de seguridad humana, el objetivo principal es proteger a los civiles, no derrotar al enemigo. Esto significa que los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, la educación,

el agua potable y la vivienda deben respetarse, incluso en el contexto de un conflicto. Significa también que los denominados daños colaterales son inaceptables. Si no se respetan los derechos humanos, las intervenciones en el exterior pueden alimentar la insurgencia, como ocurrió tanto en Irak como en Afganistán. Como ejemplo, una de las razones por las que el IRA nunca creció hasta ser inmanejable fue porque el Gobierno británico no podía permitirse bombardear Belfast, debido a que si lo hacía podría haber matado a ciudadanos británicos como daño colateral.

- 2) *Autoridad política legítima*: A largo plazo, solo las autoridades locales en quienes confía la población pueden ofrecer seguridad humana. En Afganistán, el apoyo occidental al Gobierno de Karzai, que cuenta con muchos antiguos señores de la guerra y policías corruptos, representa quizás el mayor obstáculo a la seguridad humana. La tarea de las fuerzas exteriores consiste en crear espacios seguros donde las personas puedan participar libremente en un proceso político que dé lugar a autoridades legítimas. Dicho de otro modo, el objetivo de las fuerzas de seguridad humana es la estabilización, no la victoria.
- 3) *Un enfoque «de abajo arriba»*: Una estrategia de seguridad humana debe implicar a la población afectada por la violencia y la inseguridad, contra la tendencia de la comunidad internacional a operar con frecuencia desde enclaves protegidos y sin comunicación con la población. En última instancia, las personas que habitan las zonas inseguras serán las que tendrán que resolver sus problemas, junto con los venidos de fuera que han contribuido a agravar dichos problemas. Por ello, en lugar de trabajar exclusivamente con ONG internacionales y con exilados, los actores internacionales deben implicar a grupos de la sociedad civil y a expertos locales.
- 4) *Multilateralismo eficaz*: Para obtener el consentimiento de la población local, esta debe percibir la legitimidad de quienes vienen de fuera, lo que implica la necesidad de actuar conforme al derecho internacional, habitualmente con un mandato de la ONU. Las políticas de seguridad no pueden ser eficaces si están repartidas entre muchas agencias, gobiernos y ONG diferentes.
- 5) *Focalización regional*: La inseguridad humana no tiene fronteras claras. Se alimenta de crisis de refugiados, redes extremistas y criminales, así como de calamidades económicas y medioambientales. La violencia en Afganistán, por ejemplo, no puede abordarse sin afectar también a Pakistán, Irán o Uzbekistán.
- 6) *Mando civil claro y transparente*: En las operaciones de seguridad humana, los civiles están al mando. Esto significa que el ejército opera como apoyo a la ley y el orden, y bajo reglas de compromiso que son más propias del mantenimiento del orden que de la lucha armada. Todo el mundo debe saber quién está al mando y esa persona debe ser alguien capaz de comunicarse

por medios políticos con la población local y la opinión pública de los países que han desplazado sus fuerzas sobre el terreno⁵.

El papel de las fuerzas de seguridad humana se diferencia claramente del de las fuerzas militares clásicas a través de estos seis principios. Pero también se diferencia del de las fuerzas clásicas de mantenimiento de la paz, que se destinan principalmente a interponerse entre las partes en conflicto, más que a proteger a los civiles o a defender los derechos humanos. Algunos han sugerido que los conceptos de «seguridad de la población» asociados a la nueva doctrina estadounidense contrainsurgente introducida por el General Petraeus podrían asemejarse a este tipo de fuerzas, pero la contrainsurgencia sigue siendo una doctrina bajo dirección militar (en contraposición a la dirección civil) y en la que la seguridad de la población es solamente un medio al servicio de un fin (que sigue siendo derrocar a enemigos) y no una meta en sí misma (que a veces puede implicar tener que repeler a un enemigo). Por el contrario, los citados principios de seguridad humana deberían considerarse como metodología para la aplicación del derecho cosmopolita.

Hay un consenso cada vez mayor, tal y como lo expresa Alvaro de Vasconcelos (2009), director del International Institute for Strategic Studies de la UE, de que «por lo general se considera que (...) la doctrina de seguridad de la Unión Europea tiene como centro la “seguridad humana”». En el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2008, el Consejo de la Unión Europea afirmaba: «Recurriendo a un conjunto de instrumentos único, la UE está contribuyendo ya a un mundo más seguro. Hemos obrado en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad. En la última década, la Política Europea de Seguridad y Defensa, en tanto que parte integrante de nuestra Política Exterior y de Seguridad Común, ha ganado en experiencia y capacidad, llegando a desplegar más de 20 misiones de respuesta a crisis, que van desde la pacificación tras el tsunami en Aceh hasta la protección de los refugiados en Chad. Estos logros son el resultado de un planteamiento europeo característico de la política exterior y de seguridad»⁶.

5. «A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a proposal and Background Report», op.cit.

6. Véase: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf.

El ejemplo de Libia

La reciente intervención occidental en Libia puede servir para explicar qué podría haber sido diferente si en lugar de la OTAN hubiera asumido el liderazgo la UE. La resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada el 17 de marzo de 2011, supuso un enorme logro que se produjo justo a tiempo de evitar que las fuerzas de Gadafi invadieran la ciudad de Bengasi, al este del país, que había sido liberada por los manifestantes prodemocráticos. Por primera vez, la idea de la «responsabilidad de proteger» dejó de ser del ámbito exclusivo euro-estadounidense. En esta ocasión fue impulsada por la Liga Árabe, y tanto Rusia como China se abstuvieron. Dicha resolución hace un llamamiento a los estados miembros y a las organizaciones regionales a que «adopten todas las medidas necesarias (...) para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo la amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Bengasi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio»⁷. Además, antes de la resolución 1973 ya se había aprobado la resolución 1970, que remitía a Libia a la Corte Penal Internacional (CPI) e imponía sanciones.

Sin embargo, el medio adoptado para la intervención (ataques aéreos) fue bastante inapropiado para proteger a los civiles en tierra. Como Estados Unidos asumió inicialmente el liderazgo, que pasó posteriormente a la OTAN, solo era posible pensar la acción en términos militares clásicos. Como ocurrió en Kosovo en 1999, la comunidad internacional confió enteramente en los ataques aéreos y se convirtió esencialmente en el brazo militar de los rebeldes. Los ataques aéreos evitaron en efecto un ataque sobre Bengasi y contribuyeron, al cabo de seis meses, a lograr la victoria de los rebeldes en Trípoli. Pero los ataques aéreos no solo matan a soldados, sino también a aquellas personas que se supone deben proteger. Incluso si los ataques son muy precisos, y de hecho lo fueron, siempre se produce algún daño colateral, especialmente porque Gadafi utilizó escudos humanos. Y, por supuesto, un conflicto militar causa sufrimiento. En los conflictos militares siempre mueren civiles. Y, quizá aun más importante, los cambios violentos de régimen confieren un poder político desproporcionado a aquellos que tienen armas.

Contrariamente a una guerra, el enfoque de la seguridad humana se habría centrado en proteger a los civiles de toda Libia y a garantizar su derecho a protestar pacíficamente. La primera tarea debería haber sido declarar a Bengasi y las zonas liberadas como Zona Protegida de la ONU o refugio seguro. Un enfoque de este tipo podría haber incluido el establecimiento de zonas protegidas internacionalmente, esfuerzos por arrestar a los acusados por la CPI, así como la apertura de corredores

7. Véase: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011)).

humanitarios. El plan de la UE destinado a constituir una pequeña fuerza terrestre para proteger la ayuda humanitaria en Misrata no obtuvo la autorización de la ONU. La resolución original de la ONU descartaba a las «fuerzas de ocupación extranjeras» pero, como señaló Alvaro de Vasconcelos, una pequeña fuerza con un mandato estrictamente humanitario para proteger la ayuda y a los civiles, y no para luchar, difiere mucho de una fuerza de ocupación extranjera⁸. La idea habría sido reducir la violencia y crear un espacio para una solución política. Vasconcelos fue explícito en que la estrategia «no debe predicarse sobre una solución militar, es decir, ayudar a las fuerzas del Consejo Nacional de Bengasi a avanzar victoriosamente sobre Trípoli»⁹.

Por supuesto, en una situación así, las fuerzas de seguridad humana deberían proceder principalmente de países africanos y árabes. La cuestión es que el enfoque de la UE ofrece una alternativa posible a las otras dos, es decir, o bien participar en una guerra –como ocurrió en Libia– o no hacer nada, algo que podría haber sido peor a la vista de los acontecimientos actuales en Siria. Esta visión representa uno de los modelos posibles, no necesariamente exclusivo de la UE, ya que la visión de la Unión Africana se está desarrollando en una dirección similar.

Implicaciones

No deberíamos caer en la tentación de exagerar los logros de la PCSD. Su escala es todavía modesta en términos relativos. El número total de tropas actualmente desplegadas supone menos del 0,25% del total de las fuerzas armadas de los Estados Miembros que, sin embargo, asumen una cuarta parte del gasto militar mundial. De ello se desprende que es una proporción minúscula la que se destina a la PCSD. La mayoría de las misiones PCSD/PESD carecen de capacidades. Este vacío en términos de capacidad no se debe a la falta de equipamiento militar sofisticado, sino más bien a la carencia de las capacidades necesarias para esta clase de misiones –helicópteros, transporte aéreo, comunicaciones por satélite así como personal civil, en particular, policía y expertos jurídicos (véase Weis, 2009; Wright, y Auvinen, 2009 y Whitney, 2008). Existen enormes problemas de coherencia, no solo con otras agencias internacionales, gobiernos y ONG, sino también en el seno de la familia de la UE, en particular con la Comisión, que emprende muchas operaciones paralelas; de momento, el nombramiento de Catherine Ashton como alta representante de la

8. Véase: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/18/libya-conflict-eu-deployment-ground-troops>.

9. Véase: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/save-misrata-and-help-libya-set-itself-free/>

UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que está al frente de la política exterior tanto de la Comisión como del Consejo, no ha resuelto el problema.

Lo más importante es que el respaldo político para las operaciones de la UE sigue siendo débil, está dividido y, en efecto, contribuye a explicar tanto la carencia de capacidades como la falta de coherencia institucional. En el plano político, la política exterior sigue siendo competencia de los estados-nación. A pesar del Tratado de Lisboa, el hecho de que tanto Catherine Ashton como Herman van Rompuy, presidente del Consejo, fueran designados a puerta cerrada, debilita en gran medida su autonomía y legitimidad percibidas. Aunque puede que persigan objetivos cosmopolitas, siguen limitados por el proceso intergubernamental en el ámbito político. Este es un ejemplo de lo que aparece como una disyuntiva entre lo que hace la UE en lo que podría llamarse la «baja política» y lo que hace a nivel de «alta política». También en la esfera de la alta política, la UE se debate entre ser un poder normativo/civil/cosmopolita, un socio *junior* de los Estados Unidos o actuar como portavoz de las potencias europeas a nivel individual.

Los estudios de antecedentes de misiones PESD individuales llevados a cabo por el Informe de Madrid consideraron que estas se veían a menudo frustradas al nivel de la alta política. Esto puede deberse a consideraciones de índole nacional; la misión en la República Democrática del Congo se acortó más de lo necesario debido a la reticencia de Alemania a la hora de comprometer fuerzas en el exterior (Martin, 2010). O puede deberse a que la política exterior se define por condicionantes distintos. En el caso de Palestina, por ejemplo, la misión policial civil europea, que buscaba realmente apoyar a la policía palestina (a diferencia de las diversas fuerzas de seguridad armadas por Estados Unidos e Irán) en su labor de mantener la ley y el orden en los territorios palestinos, o la misión en Rafah para ayudar a mantener abierta la frontera con Egipto, se vieron frustradas por políticas de alto nivel, más preocupadas por la percepción de la seguridad del Estado israelí (bajo la influencia del compromiso de Estados Unidos con la guerra contra el terrorismo) que por la seguridad humana de los palestinos (y los israelíes) (Faber y Kaldor, 2010). En el Líbano, un problema grave fue la contradicción entre la política general de la UE (en gran medida de ayuda y contribuciones individuales a la misión de la ONU en la frontera con Israel), que podía caracterizarse como una contribución a la seguridad humana, y la política de Francia, que ha mantenido una estrecha alianza con el Gobierno debido a la relación íntima entre el ex presidente Chirac y la familia Hariri, gobernante en el país (Kaldor y Schmeder, 2010).

Una última cuestión es si la política de seguridad diferenciada de Europa contribuye a la seguridad global, y hasta qué punto lo hace. ¿Puede la PCSD marcar la diferencia? El Informe sobre Seguridad Humana de 2009 pone de manifiesto lo siguiente¹⁰:

10. Informe sobre Seguridad Humana (2009): <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/20092010/overview.aspx>.

- Primero, ha habido una drástica reducción de guerras entre estados;
- Segundo, desde 2003, lo que se denominan guerras civiles, con la participación de al menos un Estado, se han reducido un 40%;
- Tercero, se ha producido una reducción de la violencia unilateral por parte de estados, por ejemplo, violencia contra civiles, pero ha aumentado la violencia contra civiles por parte de actores ajenos al Estado;
- Cuarto, se ha registrado un aumento del 119% de los conflictos violentos de pequeña escala en los que están implicados actores ajenos al Estado.

Este informe atribuye la reducción de las guerras y de la violencia unilateral con la participación de estados a la generalización de normas globales y al papel muy reforzado de la pacificación y el mantenimiento de la paz de la ONU. Sin duda alguna, la revolución en las comunicaciones ha sido un factor importante para explicar la mayor sensibilización respecto de los derechos humanos. También puede sostenerse que la UE, así como sus Estados Miembros a título individual, han desempeñado un papel significativo tanto en la promoción de normas contra la guerra y las violaciones de los derechos humanos, como contribuyendo a las capacidades de la ONU. A pesar de todo, la tendencia hacia un mayor número de conflictos no estatales de bajo nivel suscita mucha preocupación, y ello puede agravarse si aumentan los efectos negativos de la crisis económica. Si bien el Informe sobre Seguridad Humana señala que se trata de conflictos muy localizados, queda claro que estos tienen serias implicaciones para el aumento de la delincuencia transnacional, el desplazamiento de poblaciones o la necesidad humanitaria que no pueden ser ignoradas. Existe una necesidad de dotarnos de capacidades globales en materia de seguridad que puedan hacer frente a este tipo de conflicto y la PCSD, precisamente, se ha concebido para hacer frente a este tipo de violencia.

Conclusión

Hemos intentado mostrar que la PCSD encarna un enfoque diferenciado de la seguridad global que, potencialmente, podría poner en práctica el tipo de normas cosmopolitas que cabría esperar de una entidad política híbrida como es la UE. Este enfoque forma parte de una transición más amplia en los ámbitos económico, social y medioambiental que se requiere para abordar la crisis multidimensional a la que se enfrenta hoy en día el mundo (Held; Kaldor y Quah, 2010). Se trata de cambios que suelen quedar estancados en el nivel nacional, donde las políticas y las ideas predominantes tras la Segunda Guerra Mundial se han institucionalizado. La UE, como nuevo tipo de autoridad política, alberga el potencial de contribuir

a orientar estos cambios. Para hacerlo, debe superar su falta de coherencia interna (entre los Estados Miembros y las diferentes agencias europeas) y demostrar públicamente su relevancia y su capacidad de respuesta ante los ciudadanos europeos. Son necesarios nuevos mecanismos de deliberación y de rendición de cuentas; nuevas formas de debatir el tipo de sistema de gobierno que representa la UE, en lugar de debatir si la UE es algo bueno o malo, o si las naciones deberían estar dentro o fuera de la Unión.

La PCSD se reforzaría enormemente mediante un liderazgo político eficaz. Al mismo tiempo, un liderazgo político legítimo dependería de una PCSD eficaz. Las personas confían en sus instituciones si creen que estas garantizan su seguridad. La protección se encuentra en el centro del contrato social entre ciudadanos que constituye la base de la autoridad política. Las fuerzas militares ya no son símbolos de legitimidad; la mayoría de las personas son conscientes de las deficiencias del poder militar. Sin duda, desde el final de la Guerra Fría y el derrumbe de la amenaza del Este, la disuasión ya no tiene la misma prominencia y el uso actual del poder militar, como en Irak o en Afganistán, a menudo ha empeorado las cosas. Según algunas encuestas de opinión, más del 70% de la población europea apoya la PCSD (Vasconcelos, 2009). Si se lograra dejar claro que la UE no tiene un ejército en el sentido clásico del término, y que la PCSD se basa en principios humanos y no de seguridad nacional, que las fuerzas de seguridad humana cuentan con una dirección civil y no militar –todo ello acompañado de políticas económicas distintas–, se eliminarían muchas de las objeciones de parte importante de la izquierda ideológica.

Si quedara claro que la UE hace una contribución visible a la seguridad global, entendida como la extensión del derecho internacional y no como la defensa de fronteras, se reforzaría en gran medida el papel político de la UE, dentro y fuera de la Unión. Pero eso es algo que solo estará al alcance tras la consecución de cambios más amplios que afecten a nuestra conceptualización de la Unión. La PCSD puede ejemplificar el modo en el que la UE actúa como autoridad política, capaz de proteger niveles nacionales y locales y oponerse a los males globales (principalmente la inseguridad transnacional, no solo en Europa, sino también en Oriente Medio o en África), además de promover el bien público global mediante el fomento de la seguridad humana. Dicho de otro modo, es posible plantear un proceso de transición interrelacionado, en el que los cambios en la seguridad y la política, junto con los cambios económicos, podrían poner en marcha una dinámica global alternativa. Como forma supranacional de gobernanza regional, la UE tiene el potencial de inspirar un modelo de cambio y de influir en otras instituciones globales, como las Naciones Unidas.

Referencias bibliográficas

- Chomsky, N. *Military Humanism*. London: Pluto Press, 1999.
- Clausewitz, C. von [1780-1831] *On War*. Hertfordshire: Wordsworth Editions, 1997, p. 358.
- Faber, M.J. y Kaldor, M. «The Deterioration of Human Security in Palestine», en: Martin and Kaldor, op.cit., 2010.
- Held, D.; Kaldor, M. y Quah, D. «The Hydra-Headed Crisis' Global Policy» (February 2010), disponible en: <http://www.globalpolicyjournal.com/articles/global-governance/hydra-headed-crisis>.
- Kaldor, M. y Schmeder, G. «Human Security in Lebanon: Consequences of War and Prospects for Peace», en: Martin and Kaldor, op cit., 2010.
- Mamdani, M. *Saviours and Survivors*. London: Verso, 2009.
- Manners, I. «Normative Power Europe: A Contradiction in terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2 (2002), p. 235 -58.
- (2011) «The European Union's Normative Power: Critical Perspectives and Perspectives on the Critical», en: Whitman (ed.), Op.cit.
- Martin, M. «The European Union in the Democratic Republic of Congo - a force for good?», en: Martin, M. y Kaldor, M. (eds.) *The European Union and Human Security: External Interventions and Missions*. London: Routledge Studies in Human Security, 2010.
- Menon, A. «Empowering Paradise? The ESDP at ten». *International Affairs*, vol. 85, no. 2 (2009), p. 230.
- PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1994*. Nueva York: Oxford University Press, 1994.
- Sjursen, H. «What kind of power?». *Journal of European Public Policy*, vol. 13, no. 2 (2006), p. 169-181.
- Toje, A. «The European Union as a Small Power». *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, no. 1 (2011), p. 55.
- UE. «Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad». Bruselas, 12 de diciembre de 2003: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.
- Vasconcelos, A. (ed.) *What Ambitions for European Defence in 2020*. European Union Institute for Strategic Studies Paris, 2009, p. 17.
- Weis, A. «Improving Capabilities for ESDP's future needs», en: Vasconcelos (ed.), op.cit., 2009.
- Whitman, R.G. «Norms, Power, and Europe: A New Agenda for Study of the EU and International Relations», en: Whitman, R.G. (ed.) *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p. 12.

Whitney, N. «Reenergising Europe's Security and Defence Policy». *European Council on Foreign Relations Policy Paper* (2008): <http://ecfr.eu/page/-/documents/ESDP-report.pdf>

Wright, R. and Auvinen, J. «What Ambitions for the civilian ESDP?», en: Vasconcelos (ed.), op.cit., 2009.