

## A) DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

### 1. ASPECTOS RELEVANTES PARA EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO EN LA FUTURA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN JAPONESA

La vigente Constitución japonesa de 1947, una norma que no ha dejado de ser polémica desde su promulgación, parece que va a ser reformada. El Comité de Revisión de la Constitución de la Dieta ha emitido en 2005 su informe final sobre los problemas básicos a que se enfrenta la Carta Magna y lo ha enviado a su Presidente. Según este informe la nueva Constitución debe mostrar al pueblo japonés y al exterior que ama la paz, defender la soberanía y la independencia del Estado (en este punto, hay que tener en cuenta que la actual Constitución japonesa, en puridad, no fue elaborada por el pueblo japonés, como se sabe, y, por lo tanto, una aspiración lógica sería redactar la nueva afirmando así su soberanía), afirmar que Japón posee una organización de defensa nacional, capaz de repeler y prevenir los ataques de otros Estados o de grupos terroristas y de colaborar en el mantenimiento de la paz y el orden de la comunidad internacional y, por último, debe contener regulación expresa de las situaciones de emergencia (vide información más detallada en O. Nishi, «Adaptación del artículo 9 al siglo XXI», *Cuadernos de Japón*, núm. 3, 2005).

Pero a nuestro entender resulta, sin duda, más trascendente que el Partido Liberal Demócrata (Jimintō), con Koizumi a la cabeza, haya hecho público el 22 de noviembre de 2005, coincidiendo con el quincuagésimo aniversario de su fundación, un borrador de reforma, de la pacifista Constitución del país, tal y como ya había anunciado en agosto de 2003. Este documento será enviado próximamente a la Dieta para su debate (el original en lengua japonesa del borrador en cuestión puede consultarse en [www.jimin.jp/jimin/shin\\_kenpou/shiryouto/pdf/051122\\_a.pdf](http://www.jimin.jp/jimin/shin_kenpou/shiryouto/pdf/051122_a.pdf)). La autora agradece la traducción de las fuentes japonesas a Francisco Barberán, de Nichiza S.L. –EU & Japan Business Consulting–).

No olvidemos que el lema del Primer Ministro Koizumi cuando ascendió al poder fue «reforma sin vacas sagradas» y una de estas «vacas sagradas» en Japón es, precisamente, su Constitución. Por otra parte, la opinión pública japonesa va siendo cada vez más proclive a admitir la necesidad de una reforma constitucional, si la misma alcanza a su polémico artículo 9. Efectivamente, los principales periódicos de Japón (*Asahi Shimbun*, *Nihon Keizai Shimbun*, *Mainichi Shimbun* o *Sankei Shimbun*) han ido realizando sondeos sobre el particular en estos últimos años y de ellos se desprende que en torno a un 55 por 100 de la población japonesa es favorable a la reforma, frente a las encuestas del año 2001 que revelaban un escueto 4 por 100 de apoyo a la misma. Este giro tan radical se explica por el cambio generacional, pues

es innegable que cada vez son más los japoneses que no han vivido ni la guerra ni la ocupación estadounidense y, además, subyace en él la idea de que sea Japón quien escriba su propia Constitución, armonizando la situación legislativa actual con el texto constitucional (vide sobre este último aspecto C. Tirado, «La renuncia a la guerra en la Constitución japonesa y sus repercusiones en las relaciones exteriores de Japón», *Revista Española de Derecho Militar*, junio/dic. 2000).

Las reformas constitucionales deben iniciarse por los votos favorables de 2/3 de cada una de las Cámaras, someterse a la ratificación popular mediante referéndum y, por último, ser objeto de proclamación solemne por parte del Emperador (artículo 96). Pero hay que advertir que el borrador de nueva Constitución es sólo el resultado del debate en el seno del partido gubernamental de dos textos previos (de fechas 1 de agosto de 2005 y 12 de octubre de 2005) y, aunque se le quiere dar la tramitación de una reforma constitucional, lo cierto es que el documento del *Jimintō* lleva por título «Borrador de nueva Constitución», lo que da idea por sí sólo de la magnitud de los cambios que contiene. El propio Preámbulo deja constancia igualmente de que lo que se está estableciendo es una nueva Constitución, más que una mera reforma de la existente.

En lo que se refiere a los aspectos de la reforma relevantes para nuestra disciplina, destaca la conocida polémica sobre el artículo 9, que afecta no sólo a esta concreta disposición sino también al Preámbulo de la nueva Carta Magna. Del mismo se suprimen expresiones como «... resueltos a evitar los horrores de una nueva guerra como resultado de la acción del gobierno», «... hemos resuelto preservar nuestra seguridad y existencia, confiados en la justicia y la buena fe de los pueblos amantes de la paz» o «Reconocemos que todos los pueblos de la tierra tienen el derecho de vivir en paz, libres del miedo y las necesidades...», supresiones que a su vez conllevan, al decir de los críticos, las de ideas profundamente arraigadas en la cultura política nipona desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, como lo es la de la coexistencia pacífica, lo que en nuestra opinión es una afirmación excesiva, ya que Japón es un Estado democrático y la supresión se debe, creemos, más bien a la consideración de estas ideas como algo inherente, que no es necesario repetir, que al olvido de los citados principios.

En su lugar se introducen ahora nuevas expresiones como «*El pueblo japonés (...) llevará a cabo denodados esfuerzos para erradicar las tiranías y las violaciones de los derechos humanos*», susceptibles de ser usadas para justificar potenciales intervenciones del ejército japonés junto al de los Estados Unidos, y otras que, al decir de los críticos, encierran un retorno al «patriotismo de preguerra» que podría acabar siendo conectado con el sistema de reclutamiento forzoso: «*El pueblo japonés comparte la obligación de proteger por sí mismo, con valor, sentido de la responsabilidad y amor, el país y la sociedad que le son propios*». Estos elementos, junto con la posterior reestructuración del artículo 9, constituyen el núcleo de una reforma que aspira a instaurar un sistema constitucional que justifique la existencia de fuerzas armadas y posibilite su participación en conflictos internacionales, algo que, si bien no se compeadece con el sentir de un sector importante de la población, le viene siendo exigido a Japón por la comunidad internacional desde hace tiempo.

El aspecto más importante de la polémica constitucional en los últimos años ha sido, sin duda, el artículo 9 de la vigente Constitución, que inicia el capítulo II de la misma titulado «Renuncia a la guerra». Pero el nuevo borrador lo sustituye por «Preservar la seguridad». Veamos ahora por qué esto puede suponer un cambio esencial en la seguridad del país: en primer lugar, hay que tener en cuenta que esta disposición establece la negación del derecho de beligerancia del Estado y de la tenencia de fuerzas de guerra. Por otra parte, no existe regulación sobre las declaraciones de guerra y paz, la obligación de defensa nacional, el servicio militar obligatorio o el derecho del Estado a declarar los estados de emergencia y el artículo 76.2 de la Carta Magna declara prohibidos los tribunales de excepción. Por ello, puede afirmarse que la estructura de la norma constitucional japonesa excluye la guerra como premisa y su actual

artículo 9 constituye, por tanto, el núcleo de una Constitución pacifista que, mediante la renuncia a la guerra, muestra la determinación del pueblo japonés de garantizar su seguridad por medios pacíficos y establece el derecho a una existencia pacífica. En relación con ello, la «preservación de la seguridad» de la nueva redacción se define como «el hecho de garantizar la seguridad de los ciudadanos y del Estado frente a una invasión externa» (Diccionario *Kōjien*, 5.ª ed., 1998) y, en el sentido tradicional del término, supone la posibilidad de llevar a cabo acciones de repulsa de ataques o de contención del enemigo, principalmente mediante alianzas militares o la utilización del equilibrio de fuerzas. Por ello, el cambio en el título del artículo 9, en tanto en cuanto pasa de la negación del uso de la fuerza a la consideración del ejercicio de la misma como premisa natural del «mantenimiento de la paz por la fuerza», implica un giro de 180° respecto de la situación anterior.

En lo que se refiere al contenido, el párrafo 1 del artículo 9 se ha mantenido en la redacción que en su día se elaboró calcando los artículos 1 del Tratado de París de renuncia a la guerra de 1928 o Pacto Briand-Kellog y 2.4 de la Carta de Naciones Unidas de 1945, por lo que puede decirse que su mantenimiento supone la ratificación de los fundamentos internacionales sobre el principio del pacifismo.

En cambio, el artículo 9.2 de la vigente Constitución es totalmente suprimido en el borrador, lo que ha sido acogido de manera muy crítica por los partidos japoneses en la oposición. Aducen que, como quiera que la Carta de Naciones Unidas recoge el derecho inmanente a la legítima defensa en su artículo 51 (vide A. Randelzhofer, «Article 51», en B. Simma, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 1995), cabe pensar que el principio de pacifismo contenido en el artículo 9.1 de la Constitución japonesa tampoco niega por sí mismo la posibilidad de la guerra defensiva, pero, si se piensa que en la práctica totalidad de las guerras se aduce como excusa la autodefensa, el resquicio legal resulta demasiado grande, así que el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas y el 9.1 de la Constitución japonesa resultan insuficientes para apoyar la renuncia a la guerra en todas sus formas, siendo necesario por tanto el apartado 2 que se pretende suprimir. La Constitución japonesa, combinando el principio del pacifismo de su artículo 9.1 con la cláusula de restricción armamentística a que se refiere su artículo 9.2 cuando dice «... no se dispondrá de ningún tipo de fuerza armada, sea de tierra, mar o aire. No se reconoce el derecho de beligerancia del Estado», ha venido funcionando como norma fuertemente limitadora de la existencia de fuerzas armadas, y es precisamente este apartado 2 el que posibilita que, por ahora y al menos formalmente, no se considere al *Jieitai* (fuerzas de autodefensa japonesas) como una fuerza de guerra (*senryoku*). También por él se viene restringiendo la tenencia de armas ofensivas y existe en Japón el límite autoimpuesto de la «seguridad estrictamente defensiva» (*senshu bōei*). Por ello, con ocasión del envío de tropas a Irak, Japón tuvo que aclarar denodadamente que no utilizaría la fuerza de las armas y que no intervendría en zonas de combate (la Dieta japonesa autorizó el envío de unos mil efectivos el 26 de julio de 2003 a pesar de la seria oposición de los Partidos Socialdemócrata y Comunista –126 votos contra 102–, que alegaban que este envío era contrario a la Constitución e incluso «retaron» al partido en el Gobierno a que citara algún ejemplo de «zonas de no combate» en territorio iraquí –sobre este particular vide *Tropas japonesas parten hacia Iraq en labor humanitaria*, 26 de diciembre de 2003, [www.voanews.com/spanish/archive/2003-12/a-2003-12-26-2-1.cfm](http://www.voanews.com/spanish/archive/2003-12/a-2003-12-26-2-1.cfm)).

En sustitución del apartado 2 del artículo 9, con la reforma aparece un nuevo artículo 9-bis que consta a su vez de cuatro apartados que pasamos a analizar:

El artículo 9-bis.1 establece claramente la tenencia de lo que denomina ya un *Jieigun* o «ejército de autodefensa» (el cambio terminológico es evidente: de «Fuerzas de autodefensa» se pasa a «Ejército de autodefensa»). En nuestra opinión esto no hace sino reflejar en la realidad legislativa algo que es perfectamente constatable en la práctica desde hace tiempo: que las fuerzas de autodefensa son un verdadero ejército en toda regla.

No faltan voces críticas que afirman que el *Jieitai*, a pesar de lo que diga la Constitución vigente, es tenido por constitucional siquiera sea a través de las forzadas interpretaciones gubernamentales, por lo que, según estas voces, carece de todo sentido llevar a cabo un cambio sustancial del texto constitucional para aclararlo. Además, argumentan que el hecho de que en Japón se haya podido venir manteniendo una política de defensa tan restrictiva de lo militar, más propia de un pequeño país que de un gran Estado como el japonés, con elementos como la prohibición de salida de las tropas fuera de Japón, los principios de exportación de armas (Japón no se ha convertido en proveedor de armas ni se lucra con el comercio de las mismas), los tres principios no-nucleares (Japón no tiene, no fabrica y no permite la entrada de armas nucleares), el no ejercicio de la autodefensa colectiva o el principio de seguridad estrictamente defensiva, se debe precisamente a que el *Jieitai* no es un ejército normal al uso, sino la «organización armada mínimamente indispensable para poder ejercer la autodefensa», lo que, como ya hemos anticipado, es una opinión que no se corresponde en absoluto con los datos objetivos (según la propia Agencia Nacional de Defensa japonesa –vide *The Asahi Shimbun Japan Almanac 2005*–, el *Jieitai* tiene actualmente unos 240.000 efectivos y unos recursos armamentísticos y presupuestarios superiores a la mayoría de ejércitos del mundo). Además, el borrador otorga el mando del *Jieigun*, que con la actual Constitución corresponde al Gabinete, directamente al Primer Ministro, siendo éste un importante cambio cuya necesidad tampoco se justifica.

El artículo 9-bis.2 regula el control de las actividades no militares del nuevo *Jieigun*, pero a decir verdad resulta demasiado vaga, pues con la expresión «...estará sometido a la aprobación de la Dieta y a las demás directrices contempladas en la legislación al efecto» se delegan todos los aspectos concretos del control en la ley. El que un tema tan importante se regule directamente por normas de rango legal, sustrayéndolo casi por completo al texto constitucional, se antoja, cuando menos, sorprendente, dada la importancia del mismo en el caso concreto de Japón.

A continuación, el artículo 9-bis.3 regula las tareas de mantenimiento de la seguridad y cooperación internacionales. El alcance de lo que en este apartado se denomina «*cooperación para garantizar la paz y la seguridad en la sociedad internacional*» es incierto, pero parece claro que no se limita a las actividades de garantía de la seguridad colectiva que tienen su fundamento en la Carta de Naciones Unidas, sino que da cabida también a la participación en las actividades de la denominada legítima defensa preventiva que, bien de modo unilateral, bien mediante cooperación internacional, han llevado a cabo los Estados Unidos y sus aliados en alguna ocasión (vide entre la abundante bibliografía, las contribuciones de A. Remiro Brotons, «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional», *R.E.D.I.*, núm. 1, 1999; C. Gutiérrez Espada, «Sobre la respuesta armada contra Afganistán tras los actos terroristas del 11-S», *Anales de Derecho* (Universidad de Murcia), núm. 19, 2001; L. I. Sánchez Rodríguez, «Una cara oscura del Derecho Internacional: legítima defensa y terrorismo internacional», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*; así como M. Pérez González «La legítima defensa puesta en su sitio: observaciones críticas sobre la doctrina Bush de la acción preventiva», *R.E.D.I.*, núm. 1, 2003). Según el partido socialista japonés en la oposición, ésta es la razón fundamental que subyace en el cambio constitucional: posibilitar que Japón tome parte activa, como miembro de una fuerza multinacional, en operaciones militares e incluso de guerra destinadas a «erradicar las tiranías del mundo» como las que promueve Estados Unidos. En el mismo apartado se establece el derecho del Estado al «mantenimiento del orden público en situaciones de emergencia», lo que unido al exceso de delegación en la ley de temas que tal vez debieran ser tratados directamente por la Constitución, puede permitir que el ámbito de actuación del *Jieigun* se expanda todavía mucho más.

Finalmente, el artículo 9-bis.4 complementa el apartado 2 del mismo artículo remitiendo nuevamente a la Ley para la regulación de la organización y dirección del *Jieigun*. Pero teniendo en cuenta que la Constitución debería ser el marco limitativo de las facultades y poderes del Estado, resulta criticable que la forma de organizar y gobernar el ejército se delegue global e íntegramente en la ley, pues se corre el riesgo de que las diversas fuerzas políticas que bajo el sistema parlamentario controlan las leyes y las Administraciones acaben manejando con entera libertad y a su antojo el ejército. Los detractores del nuevo texto advierten de que, si esta posibilidad se pone en relación con la obligación del pueblo japonés de «*proteger por sí mismo, con valor, sentido de la responsabilidad y amor, el país y la sociedad que le son propios*» a que se refiere el Preámbulo, existe el riesgo de que el camino hacia el sistema del servicio militar obligatorio vuelva a reabrirse.

Según el Subdirector de Gabinete del Comité elaborador del borrador constitucional, en el nuevo texto hay que entender incluidos, tanto el derecho a la autodefensa individual, como a la colectiva, pues en puridad los dos forman parte del concepto de autodefensa. Por lo tanto, habrá que entender que el ejercicio de la fuerza fuera de las fronteras de Japón también es posible, siempre que se trate de «*actividades relacionadas con la cooperación internacional*». Por otra parte, las fuerzas norteamericanas afincadas en Japón pueden, con fundamento en el artículo 6 del Tratado de Seguridad Mutua USA-Japón, usar las bases de que disponen en territorio japonés siempre que sea para «*contribuir a la seguridad de Japón o al mantenimiento de la seguridad y la paz internacionales en Extremo Oriente*». Esto se debe a que, como el actual artículo 9.2 de la Constitución prohíbe la tenencia de fuerzas armadas, el Gobierno japonés ha venido justificando la existencia del Tratado de Seguridad Mutua mediante una interpretación extensiva del derecho a la autodefensa individual que considera a éste como un derecho natural no susceptible de ser restringido ni tan siquiera por la norma constitucional. Con el nuevo borrador, suprimido ya el apartado 2 del artículo 9 para instaurar en su lugar el nuevo artículo 9-bis, deviene en primigeniamente constitucional la cooperación militar con otros ejércitos, en especial con el estadounidense y, con ello, se desvanece la posibilidad de que las tropas norteamericanas afincadas en territorio japonés salgan de él. Por el contrario, con el actual artículo 9.2, por muy forzadas que hayan venido siendo hasta el día de hoy sus interpretaciones, la permanencia de las tropas norteamericanas en territorio japonés sólo resulta justificada en tanto «*contribuyan a la seguridad de Japón y de Extremo Oriente*», siendo éste el aspecto problemático a debatir en cada caso concreto.

Si se examina el proceso que ha llevado a la elaboración del borrador y las polémicas habidas durante su confección, lo cierto es que con la acumulación de normas que ya contravienen el espíritu del vigente artículo 9, tales como las Nuevas Directrices de Defensa, la Ley de Medidas Antiterroristas, la Ley de Reforma de las PKO, la Ley de medidas en relación con el conflicto de Irak, etc., el ámbito material de actuación del *Jieitai* se ha ampliado tanto que, en nuestra opinión, rebasa ampliamente el de la «seguridad estrictamente defensiva». El actual *Jieitai* es ya un auténtico ejército. Pero no puede «ejercer la fuerza fuera de las fronteras de Japón» sin variar la Constitución. Y ésta es, según los detractores del borrador, la verdadera razón de ser de la reforma del artículo 9: hacer del *Jieitai* un «auténtico ejército» que pueda usar la fuerza fuera de las fronteras japonesas e intervenir de modo conjunto con otros ejércitos y, en este sentido, el actual apartado 2 del artículo 9 supone un obstáculo. En nuestra opinión, sin embargo, este modo de ver las cosas es un tanto radical. Creemos que una reforma de la Constitución japonesa era necesaria desde hace tiempo y que contribuiría a reforzar el papel de Japón en la escena internacional (por ejemplo, M. Bernad y Álvarez de Eulate hacía referencia ya en 1993 a ese papel, concretamente a la reclamación por parte de Japón de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y predecía la inminente petición de Alemania en el mismo sentido –vide *El Derecho internacional en la nueva situación*, RIEE,

1993–). Mas de ahí a considerar que la única razón de la reforma es posibilitar el ejercicio de la fuerza por parte del ejército nipón fuera de sus fronteras, media un abismo.

Precisamente ahora está sobre el tapete la reestructuración de las bases norteamericanas en Japón y, en la misma línea que el nuevo borrador, se encuentran las decisiones adoptadas, en relación con las bases norteamericanas en Japón, por los responsables norteamericanos y japoneses de defensa en los encuentros bilaterales que se han celebrado a principios de 2006. Se ha determinado reducir la presencia estadounidense en el archipiélago nipón, de modo que alrededor de 8.000 marines van a trasladarse de Okinawa a la isla de Guam, la base aérea de Kadena va a reducir sus efectivos y la de Futenma va a ser reubicada (vide D. Gollust *US and Japan Finalize Force Realignment Deal*, 1 de mayo de 2006, en [www.voanews.com/english/US-and-Japan-Finalize-Force-Realignment-Deal.cfm](http://www.voanews.com/english/US-and-Japan-Finalize-Force-Realignment-Deal.cfm))

Así, si la reforma constitucional se produce, será el *Jieigun* el que se ocupe de muchas de las tareas que antes venían encomendadas a las fuerzas norteamericanas radicadas en territorio japonés, lo que conllevará igualmente la adopción de numerosas previsiones complementarias, algunas de las cuales ya han comenzado a producirse. El propio borrador prevé en su artículo 76.3 la creación de tribunales militares, lo que se interpreta por sus detractores como la confirmación de que a los miembros del *Jieigun* se les va a juzgar de forma distinta que al resto de los ciudadanos, hecho que, a su vez, induce a sospechar que el uso de la fuerza por parte del ejército va a ser efectivo y real. Sobre este particular, no hay que olvidar que Japón, si bien fue uno de los 120 Estados que votó a favor de la creación de la Corte Penal Internacional en 1998, todavía no ha firmado ni ratificado el Estatuto de Roma. Su ausencia conlleva no pocas consecuencias negativas indirectas, como la pérdida de su importante contribución financiera (aunque hay que decir que Japón ya contribuye al presupuesto de los tribunales penales *ad hoc*) o la falta del estímulo que sin duda supondría su adhesión para otros Estados de la región.

Reformas como las expuestas han comenzado ya a producir reacciones de alerta en los países que antaño sufrieron el expansionismo militar japonés (fundamentalmente China y Corea), a los que los responsables políticos japoneses han intentado tranquilizar declarando que Japón no tiene capacidad militar para enfrentarse a ellos (*vid.* las manifestaciones de Yoichi Masuzoe, uno de los artífices de la potencial reforma constitucional, en S. Herman, «Japan Mulls Constitutional Reform», 15 de febrero de 2006, –[www.voanews.com/english/archive/2006-02/2006-02-15-voa12.cfm](http://www.voanews.com/english/archive/2006-02/2006-02-15-voa12.cfm)–.)

En conclusión, acciones como la reorganización de las bases americanas, la unificación operativa entre el *Jieitai* y el ejército norteamericano derivada del uso conjunto de las bases, la relajación en la interpretación de los tres principios de importación de armas, el establecimiento de una ley permanente que posibilita el envío de tropas fuera del país o el movimiento a favor de transformar la Agencia Nacional de Defensa en Ministerio constituyen un todo tendente a reforzar progresivamente el *Jieitai* para convertirlo en *Jieigun*. El artículo 9, tal y como está actualmente redactado, es el último dique de contención que impide su transformación en un ejército corriente, y ello a pesar de la labor de desgaste llevada a cabo a lo largo de los años por las sucesivas interpretaciones gubernamentales. En nuestra opinión, el *Jieitai* ya es un verdadero ejército, tanto en términos presupuestarios, como armamentísticos o de número de efectivos (tal y como avanzábamos en «La renuncia a la guerra...», *op. cit.*) y el último paso para corroborarlo es la reforma constitucional que propugna el *Jimintō*. Pero, en nuestra opinión, la reforma que se está fraguando supone una revolución en relación con el tradicional pacifismo que caracteriza a la Carta Magna nipona y los cambios que afecten a principios esenciales que, como éste, la informan, en tanto sobrepasan los límites de una simple reforma constitucional, deberían tramitarse como si de una nueva Constitución se tratara y no como meras enmiendas. Según los partidos de la oposición, no puede admitirse un retroceso en la filosofía del artículo 9, pues éste no es sino la conclusión alcanzada en el campo del Derecho internacional que considera a la guerra como algo ilícito y entiende que apelar al uso de la

fuerza armada para la resolución de los conflictos internacionales no es un derecho legítimo de los Estados soberanos (J. A. Carrillo Salcedo nos recuerda que esta prohibición se ha transformado en una regla general de Derecho internacional consuetudinario, más aún, incluso en un principio fundamental o esencial de ese Derecho –vide *Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Córdoba*, Córdoba, 2005). Con ser cierto esto, no puede tampoco obviarse que la reforma planteada ayudaría a Japón a establecer una posición en las relaciones internacionales más acorde con su potencial global, fortaleciendo su reivindicación de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (vide sobre el particular J. M. Faramiñán Gilbert, «Las necesarias modificaciones de las Naciones Unidas en un mundo globalizado», *REEI*, núm. 10, 2005, quien destaca el apoyo parcial de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña a esta reivindicación que, por el contrario, es rechazada de plano por China) y facilitando su progresiva independencia de la política exterior norteamericana.

Carmen TIRADO ROBLES

## 2. EL NUEVO CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU: ¿UNA REFORMA COSMÉTICA?

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por una amplia mayoría la resolución 60/251 de 15 de marzo de 2006, por la que se crea un Consejo de Derechos Humanos que reemplazará oficialmente a la Comisión de Derechos Humanos el 16 de junio de 2006. Este nuevo Consejo será «responsable de promover el respeto universal y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa» (pár. 2 de la resolución). Todas sus actuaciones han de inspirarse en los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, diálogo internacional constructivo y cooperación a fin de impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo (pár. 4).

Como era de esperar desde todos los órganos e instancias onusianas se ha alabado la creación de este nuevo órgano, que supone la realización de una de las pocas reformas institucionales de la ONU aprobadas en Cumbre de Mundial de septiembre de 2005. Recuérdese como dicha Cumbre tenía por objeto el debate final y, en su caso, la aprobación del paquete de reformas institucionales y sustantivas propuestas por el Grupo de Alto Nivel, por el Secretario General y los Estados miembros, con el fin de adaptar la Organización a las nuevas exigencias de la comunidad internacional. Tras la aprobación de este nuevo Consejo de Derechos Humanos, el Sr. Kofi Annan declaró en rueda de prensa que «la verdadera prueba de la credibilidad del Consejo será el uso que los Estados Miembros hagan de él». Si en lo sucesivo los Estados actúan conforme a los compromisos que recoge la resolución, el Secretario asegura que el Consejo servirá para dar nueva vida al trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos, y de ese modo se ayudará a mejorar las vidas de millones de personas en todo el mundo. También la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Sra. Arbour, aplaudió este nuevo órgano calificando su creación como «una oportunidad histórica para mejorar la protección y promoción de las libertades fundamentales de las personas a través del mundo».

La necesidad de reformas sustanciales en los instrumentos de derechos humanos de la ONU se venía denunciando desde diversos foros de la Organización. El mismo Secretario General lo señalaba en su informe de marzo de 2005, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* (A/59/2005). En su párrafo 166 invita a los Estados a restablecer el equilibrio institucional de modo que los Consejos se ocupasen, respectivamen-

te, de la paz y la seguridad internacionales, de las cuestiones económicas y sociales, y de los derechos humanos. Los dos primeros Consejos ya existen, sin embargo, el tercero, relativo a los derechos humanos exige –según palabras textuales del Secretario– una *reestructuración de gran alcance* y una potenciación del actual mecanismo, por lo que, los Estados deberían reemplazar la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos (pár. 183). La nota explicativa de mayo 2005 (A/59/2005/Add.1) subraya la importancia de los derechos humanos en todas las declaraciones institucionales e insiste en «elevar la Comisión de Derechos Humanos a la categoría de Consejo». De esta forma, en efecto, quedaría claro el alto grado de prioridad que los derechos humanos revisten en la Carta de las Naciones Unidas. En la Cumbre Mundial de septiembre de 2005 se invitaba a los Estados a adoptar las reformas propuestas, a cumplir las expectativas y a asignar a la causa de los derechos humanos la misma importancia que a las causas de la seguridad y el desarrollo. Por fin, en marzo de 2006, la Asamblea General aprueba (pár. 1) la creación de un Consejo de Derechos Humanos... en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos. Conviene resaltar los términos utilizados a lo largo de este camino: reemplazar, elevar, y sustituir, porque, aunque no significan lo mismo, parecen marcar la pauta de la anunciada reestructuración de gran alcance.

El por qué de la necesidad de cambios en la Comisión se recoge con claridad en el preámbulo de la resolución, ya que buscar «eliminar la aplicación del doble rasero y la politización» de la antigua Comisión. Es innegable que, en efecto, la acción de la Comisión se teñía de motivaciones políticas y no sólo humanitarias. Su politización se manifestaba en la pugna de los Estados por llegar a ser miembros de la Comisión y evitar que sus Gobiernos fuesen investigados, pero sobre todo en el momento de adoptar decisiones incómodas contra un Estado. Desde la doctrina se denunciaba el descrédito de la Comisión por su selectividad práctica a la hora de decidir qué países serían objeto de un procedimiento público especial, en el entendido que esta selectividad era negativa o por omisión, más que positiva o por inclusión. Conviene resaltar, no obstante, que con esta crítica a la selectividad no se cuestionaron los procesos incoados, pues eran absolutamente necesarios, sino que se planteaba si por razones políticas se dejaron de instruir otros respecto a situaciones que hubiesen requerido una acción semejante. Sólo en este contexto se explicaba el doble rasero de la Comisión y con él, la merma de la credibilidad y de la efectiva protección de los derechos humanos.

Por otra parte, no se puede olvidar la labor positiva de la Comisión en el desarrollo de instrumentos convencionales de protección de derechos humanos. Pues bien, el nuevo Consejo ha de seguir en esta línea en el desarrollo de instrumentos convencionales, continuar con los logros alcanzados y remediar las deficiencias para garantizar la universalidad, la objetividad y no selectividad en examen de las cuestiones de derechos humanos, (pár. 2). Junto a esta labor «codificadora y de desarrollo progresivo del Derecho», al Consejo se le asignan otras funciones de índole política y de gestión como promover una coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema (pár. 3), promover la educación y el aprendizaje en esa materia [pár. 5.a)] o servir de foro para el diálogo [pár. 5.b)]. Sería fundamental que el Consejo pudiera asumir responsabilidades de supervisión con medios efectivos que le permitiesen evaluar la práctica de los Estados y actuar en consecuencia, pues resulta incontestable que los resultados de los mandatos por países de la antigua Comisión eran poco satisfactorios. El nuevo mecanismo de control previsto en la resolución [pár. 4.e)] consiste en «un *examen periódico universal*, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados». Este examen está pensado como mecanismo cooperativo, es decir, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país examinado y como mecanismo complementario –no sustitutivo–, que no duplicará labor de los órganos creados en virtud de tratados. Estas formulaciones requieren de mucha concreción y será el propio Consejo quien determine las modalidades de este examen. Sin embargo, no se



descarta que haya que convenir a priori –para que el sistema sea justo– en la cantidad y calidad de la información utilizada como referencia para el examen. Este tipo de examen parece tener grandes similitudes con el sistema de informes establecido por el artículo 40 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Precisamente por ello subraya la Asamblea que este nuevo examen tiene carácter complementario y que no reemplaza a los mecanismos existentes. Es más, en este mismo sentido el Plan de acción presentado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/59/2005/Add. 3 de 26 de mayo de 2005), plantea la posibilidad de unificar en un órgano permanente el examen de los informes estatales en cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los acuerdos internacionales de derechos humanos. Si se quiere que el nuevo *examen periódico universal* asuma las funciones de control unificado con capacidad para exigir a los Estados ciertos informes, se requieren previamente modificaciones sustantivas en los tratados existentes en materia de derechos humanos. Por otra parte, conviene mantener el logro de la Comisión de gozar de una facultad de revisión extraconvencional, como complemento a los mecanismos convencionales de control, cuando haya que actuar en defensa de los derechos humanos más fundamentales más allá de la voluntariedad y consentimiento de los Estados.

En la resolución no se establece con claridad el alcance de este nuevo sistema de control y tampoco se pronuncia sobre las consecuencias jurídicas del examen. Sin embargo, el resto de sus funciones y mandatos son elocuentes y ayudan a despejar esta duda. El Consejo podrá formular recomendaciones a la Asamblea en la esfera de los derechos humanos [p. 5.f)] y otras recomendaciones respecto de la promoción y protección [p. 5.i)] y asume las funciones de la Comisión en relación con la labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. La resolución mantiene los puntos fuertes de la Comisión, incluido su sistema único de expertos independientes, conocidos como procedimientos públicos especiales, y las prácticas para la participación de ONG. Si la Comisión de Derechos Humanos debía ser reemplazada por otro órgano con autoridad para la protección real y eficaz de los derechos humanos no tiene mucho sentido transferir al nuevo órgano las mismas competencias bajo estructuras de trabajo también muy semejantes. La falta de un control más incisivo y de una clara capacidad decisoria reflejan un Consejo «de talla media» como opina el profesor suizo, Walter Kälin, autor del anteproyecto del Consejo de Derechos Humanos. Hubiera sido deseable un órgano capaz de reaccionar rápidamente ante los nuevos casos de violaciones de derechos humanos y con mayor autoridad para poder imponer sanciones y soluciones.

Según la propuesta del Secretario, el Consejo debía ser un órgano permanente y de composición reducida y sus miembros deberán elegirse directamente por la Asamblea General por mayoría de dos tercios de los presentes y votantes. Sin embargo, dejaba abierta la cuestión de su estatuto jurídico, aunque partía de la idea de una «equiparación de los Consejos». Ahora bien, se ha creado un Consejo que se reunirá periódicamente a lo largo del año y celebrará como mínimo tres períodos de sesiones por año, incluido un período de sesiones principal, que tendrá una duración total no inferior a diez semanas, y podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, cuando sea necesario, a solicitud de un miembro del Consejo con el apoyo de un tercio de los miembros de éste, (pár. 10). Parece una forma *sui generis* de entenderse el carácter permanente de una institución y de garantizar su profesionalidad. Tendrá su sede en Ginebra –aprovechando las instalaciones de la antigua Comisión– lo que le permite, en palabras del Secretario, seguir colaborando estrechamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/59/2005/Add.1, p. 5).

Desde un principio estaba claro que se buscaba un órgano manejable, lejos de la politización y eficaz. La resolución establece un procedimiento electoral que, si los Estados lo toman en serio, puede dotar al Consejo de una membresía mucho más comprometida con la promoción y la protección de los derechos humanos que la que ha compuesto la Comisión en sus últimos años. En lugar de que se adopten por aclamación listas cerradas de candidatos, como sucedía en la Comi-

sión, cada miembro del Consejo deberá ser elegido individualmente. Se aplicará un umbral de votos más elevado: al menos 96 votos individuales de los 191 Estados miembros. El nuevo Consejo está integrado por cuarenta y siete Estados que serán elegidos de forma directa e individual en votación secreta por mayoría de los miembros de la Asamblea General, (pár. 7). Es decir, no se ha superado el carácter intergubernamental, pero sí se ha reducido el número de miembros. Mucho se había debatido anteriormente acerca del «perfil del Estado candidato» a ser miembro del Consejo, pero al final se optó como criterio para la elección, por el principio de distribución geográfica equitativa. Así, por decisión de la Asamblea de 30 de marzo de 2006, los puestos se distribuirán entre los grupos regionales de la manera siguiente: Grupo de Estados de África, trece; Grupo de Estados de Asia, trece; Grupo de Estados de Europa oriental, seis; Grupo de Estados de América Latina y el Caribe, ocho; y Grupo de Estados de Europa occidental y otros Estados, siete. Debido a la polémica suscitada en las negociaciones previas a la Cumbre de septiembre sobre «el perfil del candidato», la resolución de la Asamblea recalca que el Consejo está abierto a las candidaturas de cualquier Estado miembro, pero que para la elección, se tendrá en cuenta la contribución del candidato a la promoción y protección de los derechos humanos. De hecho, los Estados que cometan violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos podrán ser excluidos como miembros del Consejo por una mayoría de dos tercios de la Asamblea General, (pár. 8). En la teoría, todo indica que este Consejo nace con fuerza y decisión. Sin embargo, durante las votaciones del 9 de mayo de 2006 apenas cabía gran selección. Así por ejemplo, para el grupo de Estados de África había que proveer trece puestos se presentaron trece candidatos, entre ellos, Marruecos, Argelia, Nigeria o Camerún y lógicamente todos ellos se sientan hoy en el Consejo. Para los ocho puestos de América Latina y Caribe se presentaron diez candidatos entre ellos Venezuela, que se abstuvo en la votación de marzo, pero que lógicamente no ha sido elegido. En cambio son miembros del Consejo Cuba, Guatemala o el Perú. De forma semejante transcurrió el resto de votaciones hasta completar los cuarenta y siete representantes con China, Indonesia, Azerbaiyán, República de Corea, Francia y Suiza entre otros. Sin duda alguna la falta de interés por parte de muchos Estados para presentar candidatos merma la credibilidad de la institución. Los miembros del nuevo Consejo prestarán sus servicios por un período de tres años y no podrán optar a la reelección inmediata después de dos períodos consecutivos. Los mandatos serán escalonados para que la renovación del Consejo sea paulatina en el tiempo y no altere su actividad. En una valoración de conjunto, es iluso ignorar un futuro poco halagüeño para el nuevo Consejo, teniendo en cuenta el elevado número de críticas a la Comisión por la situación de los derechos humanos en algunos de sus miembros como Sudán, China, Cuba o Zimbabwe, ya que algunos de ellos repiten cargo.

En cuanto al estatuto jurídico del Consejo, el Secretario propone la «equiparación de los Consejos», pero no convence a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ni a algunos países africanos y asiáticos. En la Cumbre de septiembre todo parecía indicar que el nuevo Consejo sería un órgano subsidiario de la Asamblea General. En efecto, se ha creado como órgano subsidiario de la Asamblea General quien podrá revisar, no obstante, tal situación a los cinco años de su creación (pár. 1). Además, se le aplicará el reglamento establecido para las comisiones de la AG, salvo que se decida otra cosa, (pár. 11). Es evidente que no se equilibran los consejos y tampoco se le eleva de rango. El nuevo instrumento pasa de ser un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social a serlo de la Asamblea General, transmitiéndose también la obligación de presentar informes anuales sobre sus actuaciones para el debate en el pleno de la Asamblea. Por otra parte, esto implica que la AG no simplifica su estructura de seis comisiones ni se reducen o limitan las deliberación de debates plenarios como se sugería en las propuestas de reforma del Grupo de Alto Nivel y por el Secretario General. Además, el hecho de que el nuevo Consejo tenga ciertas competencias en la elaboración de los futuros acuerdos internacionales de protección de derechos humanos, hace que sea necesario coordinar sus actuaciones con las de la Sexta Comisión de la AG y la Comisión de Derecho Internacional.

Estas rebajas en las propuestas del nuevo Consejo explican la trastienda política de la votación del 15 de marzo. La decisión de crear el Consejo de Derechos Humanos fue aprobada, no obstante, por mayoría abrumadora. Los votos en contra y las abstenciones son significativos. En efecto, 170 Estados votaron a favor de este nuevo órgano, 4 en contra: Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau y 3 abstenciones: Venezuela, Irán y Bielorrusia. La ausencia norteamericana ha sido muy criticada hasta el punto que el embajador John Bolton en su explicación de voto en la Asamblea aseguró que su país trabajaría con el nuevo Consejo para hacerlo «lo más fuerte posible». Por lo tanto, no lo considera lo suficientemente fuerte y sólido para albergar la tarea que se le encomienda. En su opinión, la reforma supone una operación de maquillaje, pero no sustancial, ya que no se han establecido garantías para que en el Consejo sólo se sienten Estados respetuosos y comprometidos con los derechos humanos. En la actualidad –una vez elegidos a los Estados miembros– se aprecian mejor tales carencias. En su momento las declaraciones norteamericanas generaron cierta desconfianza en Latinoamérica. Los dos países más críticos han sido los de Cuba y Venezuela. El embajador de Cuba, Rodrigo Malmierca, afirmaba que Estados Unidos y sus aliados se empeñaban en que en el nuevo Consejo prevaleciese el enfoque punitivo y sancionador, por lo que se agravaba más la capacidad de suspender los derechos de aquellos que cuestionasen o molestasen a los proyectos de dominación hegemónica del Imperio. El embajador cubano comentaba que la resolución no reflejaba las soluciones negociadas, como contrapeso al reflejo negativo del mundo unipolar de la administración Bush. Tampoco faltaron críticas a la cláusula de suspensión de los miembros que podrá ser activada con el apoyo de los dos tercios de los presentes y votantes de la Asamblea General, sin establecer un límite mínimo de votos requeridos. Venezuela, que se abstuvo en la votación, explicó, que sólo no votó en contra para no sumarse a la posición de Estados Unidos. Frente a las insinuaciones de que Cuba, su socio, había apoyado la propuesta, el representante venezolano se defendió con argumentos de fondo para no minar la estrecha relación de ambos gobiernos. Hizo alusión a los peligros que encierra la resolución, en particular, la ambigüedad de ciertos párrafos que permitirían –en su opinión– la formación de expedientes para la intervención en los asuntos internos de los Estados y la utilización de criterios discriminatorios en las modalidades del control del Consejo para ser utilizados contra los países del Sur.

Estas apreciaciones dejan entrever una «brecha evidente» entre quienes ven a los derechos humanos como un motor para impulsar la dignidad y la ampliación de las libertades, y quienes los ven como una «obligación incómoda». De ahí que el siguiente reto para la comunidad internacional, que tendrá como escenario al nuevo Consejo, será el de reducir esta brecha para lograr la universalidad y la promoción efectiva de los derechos humanos.

En un principio, las propuestas del nuevo órgano eran ambiciosas, sin embargo, en las negociaciones y aprobaciones se han ido rebajando las exigencias y mermando las expectativas de un órgano con autoridad, de talla grande y en igualdad de condiciones que otros órganos principales. Existen, sin duda alguna, elementos positivos en este nuevo Consejo: sus sesiones más largas y más regulares distribuidas en todo el año, que permitirán llevar un seguimiento continuo de la situación de los Derechos Humanos en el mundo, aunque no goce de la permanencia del Consejo de Seguridad. Por otra parte su procedimiento de convocatoria de sesiones de emergencia es más flexible que bajo la antigua Comisión, por lo que se dota al Consejo de una capacidad de reacción superior en caso de situación grave. Es cierto, que la posibilidad de adoptar recomendaciones y transmitir las al resto del sistema de Naciones Unidas no vinculan al igual que una resolución del capítulo VII de la Carta. El nuevo Consejo adquiere un status institucional de mayor importancia que la antigua Comisión, pero no equiparable al Consejo de Seguridad.

### 3. GUERRA Y PAZ (EL PALO Y LA ZANAHORIA) EN LA NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE MARZO DE 2006

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los Estados Unidos de América, publicada el 6 de marzo de 2006 (Cfr. <http://usinfo.state.gov>), no ha suscitado las duras reacciones que suscitó la anterior de 2002, sin que se pueda detectar entre una y otra grandes divergencias de fondo. Quizás se deba esto a que muchos países han ido reconociendo a la luz de determinadas experiencias que las nuevas amenazas requieren nuevas respuestas, lo que trae consigo nuevas reflexiones que llevan a reconsiderar el alcance que hasta ahora se daba a determinadas normas. Y es que, desde el 20 de septiembre de 2002, fecha en la que se publicó la primera Estrategia de Seguridad Nacional, muchos acontecimientos han salpicado el plácido o convulso mundo de las relaciones internacionales, entre ellos la criticada guerra de Iraq, pero también las matanzas de Darfur (Sobre Darfur, cfr. DECAUX, E., «La crise du Darfour. Chronique d'un génocide annoncé», *AFDI*, 2004, pp. 731-754. Ver también CERVELL HORTAL, M.<sup>a</sup> J., «Darfur, otra crisis olvidada», *R.E.D.I.*, 2004, pp. 1046-1051; y nuestro trabajo, realizado en colaboración con la Profesora Pilar Pozo Serrano: «El conflicto de Darfur o la pasividad de la comunidad internacional», *Tiempo de Paz*, primavera 2006, en prensa). Y es que, aunque haya habido en este último caso muchas más víctimas que en Iraq, reconocidas incluso por las propias Naciones Unidas, los críticos del sistema, es decir aquellos que reivindican a bombo y platillo un mundo más justo, pacífico y equitativo, parecen mirar hacia otro lado y dormir el sueño de los justos. ¿Será porque en este caso los que matan sin piedad no son occidentales ni cristianos? ¿O es que se trata pura y simplemente de que no quieren que se derrumben los regímenes tiránicos que hacen de su lucha una guerra contra las libertades? Vivimos en un mundo de paradojas y, obviamente, ésta es una, ya que los masacrados de Darfur no han tenido el honor de desaparecer de este mundo en medio de unas voces que reivindiquen la injusticia de esas muertes, muertes que son el resultado de un sistema político tiránico en el que todo vale, incluyendo la muerte y persecución de los infieles.

De todo esto habla la ESN de marzo de 2006, de Darfur y de Iraq, pero también de otras muchas cosas más que interesan a la seguridad de los Estados Unidos, ya que precisamente ha sido redactada por Stephen Hadley, asesor de Seguridad Nacional, y su equipo en el Consejo de Seguridad Nacional. Y es que la «Guerra» y la «Paz» se encuentran en muchos aspectos interrelacionadas en esta Estrategia, algo por otro lado bastante lógico si se piensa que después del 11-S los Estados Unidos han lanzado al mundo dos retos importantes: la lucha contra el terrorismo y la lucha por la democracia y la libertad. No se trata en estas breves páginas de analizar al detalle la complejidad de todas las cuestiones que allí se mencionan, sino sólo de extraer algunas consecuencias de lo que piensa en materia de política exterior la primera potencia mundial. Y es que no estamos ante un instrumento jurídico, sino político, que va a servir de guía a los Estados Unidos a la hora de hacer frente a los retos que la comunidad internacional tiene planteados. Desde esta perspectiva, no es extraño que el primer punto que trata la ESN es enumerar los pasos más importantes que deben dar los Estados Unidos con el fin de terminar de una vez por todas con la tiranía en este mundo. Para ello, los Estados Unidos deben centrarse en adoptar las medidas siguientes: promover las aspiraciones por la dignidad humana; reforzar las alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques contra nosotros y nuestros amigos; trabajar con otros para desactivar conflictos regionales; evitar que nuestros enemigos nos amenacen a nosotros y a nuestros aliados con armas de destrucción masiva; alumbrar una nueva era de crecimiento económico global a través de la liberación de los mercados y del comercio; ampliar el círculo de desarrollo mediante la creación de sociedades abiertas y de infraestructura democrática; desarrollar agendas de acción cooperati-

va con otras principales instituciones de poder global; transformar las instituciones de seguridad nacional estadounidenses para resolver los retos y las oportunidades del siglo XXI; y aprovechar las oportunidades y hacer frente a los desafíos de la globalización (p. 1).

Conviene apuntar que el tenor literal de estas medidas coincide, excepto la última, con las que ya figuraban en la ESN de 2002. Y es que, quizás para sorpresa de algunos, la ESN de 2006 no modifica sustancialmente las premisas de las que partía la de 2002 (a este respecto, cfr. DE CASTRO RUANO, J. L., «La relación transatlántica UE-EEUU: un debilitamiento estructural», en LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (Coord.), *Seguridad y Defensa en Europa*, Pamplona, Eunsa, 2006, en prensa; y KERN, S., «Where are the Neo-Cons?», *ARI*, 42/2006, p. 2). Desde este prisma, no hay que olvidar que ambas Estrategias se han adoptado con el Presidente Bush, reelegido en noviembre de 2004 contra el deseo de muchos europeos (políticos, artistas, intelectuales de primer y segundo nivel, etc.), convirtiéndose así en el primer Presidente republicano en ser reelegido con mayoría en el Congreso y en el Senado desde hace más de cien años (Cfr. KERN, S., «¿Por qué sigue importando el Presidente Bush?», *ARI*, Real Instituto Elcano, núm. 29, febrero de 2006, pp. 4-9). La guerra de Iraq no se lo he llevado pues por delante como muchos auguraban.

A) La Guerra en la ESN de 2006. La ESN, objeto de estos comentarios, está precedida de una carta del Presidente Bush en la que no deja lugar a dudas a la hora de calificar el momento en la que este instrumento se adopta, al señalar lo siguiente: «América está en guerra. Esta es una estrategia de seguridad nacional para tiempos de guerra, necesaria por el gran desafío al que nos enfrentamos, el auge del terrorismo impulsado por una ideología agresiva de odio y muerte, revelada plenamente a los americanos el 11 de septiembre de 2001. Esta estrategia refleja nuestra obligación más solemne: proteger la seguridad del pueblo americano» (pár. primero). Pero el Presidente Bush no sólo se queda en constatar esta situación, sino que además ya plantea la reacción que su país está dispuesto a adoptar para hacer frente a los retos que tiene la comunidad internacional, al declarar que «combatiremos a nuestros enemigos fuera en vez de esperar que ellos lo hagan en nuestro país». Dicho de otra forma, hay que combatir al enemigo en su casa en vez de esperar y hacerlo en la nuestra, lo que trae a colación la cuestión de los ataques preventivos o legítima defensa preventiva, elemento que va a estar presente en la ESN de 2006, como ya estuvo en la de 2002. Es más, se podría incluso afirmar que este concepto ha estado siempre presente de una forma o de otra cuando se habla en los Estados Unidos de la defensa de los «intereses vitales» (Para más detalles sobre este concepto, cfr. nuestro estudio «Comentarios en torno a la resolución del Congreso y del Senado de los Estados Unidos, de 2 de octubre de 2002, por la que se autoriza el uso de la fuerza contra Iraq», *R.E.D.I.*, 2003, p. 524).

En efecto, el punto V de la ESN, trata de «prevenir que nuestros enemigos amenacen» no sólo a los Estados Unidos sino también a nuestros aliados y amigos con armas de destrucción masiva (Sobre las armas de destrucción masiva, ver el trabajo reciente de CERVELL HORTAL, M.<sup>a</sup> J., «Las armas de destrucción masiva y el nuevo milenio: conclusiones del Informe del Secretario General de marzo de 2005», *ADI*, 2005, pp. 69-87). Desde esta perspectiva la ESN recuerda que la proliferación de las armas nucleares plantea la amenaza más grande para la seguridad nacional (p. 19), lo que implica un doble objetivo: a) colmar la laguna existente en el Tratado de no Proliferación Nuclear (TPN) para que se prohíba a determinados regímenes producir material fisible que puede ser usado para producir armas nucleares bajo la cobertura de un programa nuclear civil; y b) intentar por todos los medios que el material fisible nuclear caiga en las manos de Estados fallidos y terroristas. Y la ESN no deja de recordar que hoy por hoy es Irán el país que representa el mayor reto a este respecto: «*We may face no greater challenge from a single country than from Iran. For almost 20 years the Iranian regime hid many of its key nuclear efforts from the international community*» (p. 20. Sobre la crisis nuclear iraní, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C., y BERMEJO GARCÍA, R., «El programa nuclear

iraní en el ojo del huracán», *R.E.D.I.*, 2005, pp. 105-120; OJEDA, J., «EEUU en pie de guerra. La Estrategia de Seguridad Nacional 2006 apunta a Irán como la mayor amenaza para EEUU», *Política Exterior*, mayo/junio 2006, núm. 111, pp. 7-12). Conviene apuntar que si en la ESN de 2006 Irán es denunciado por ser un enemigo de la libertad y un aliado del terror, figurando varias veces, en la ESN de 2002 tan sólo era citado una sólo vez, y sólo para mencionar que había sido víctima de los ataques iraquíes con armas químicas durante la guerra que les opuso en la década de los ochenta. Evidentemente, el tema nuclear iraní ha dado pasos de gigante y ha alertado a la comunidad internacional, por lo que es lógico que la ESN de 2006 se ocupe del caso.

Pero no sólo las armas nucleares plantean serios problemas sino también las armas biológicas y las armas químicas [A este respecto, cfr. CERVELL HORTAL, M.<sup>a</sup> J., «La supervivencia de la Convención sobre armas químicas (a propósito de su primera Conferencia de revisión en abril-mayo de 2003)», *R.E.D.I.*, 2003, pp. 849-864], lo que lleva a la ESN a reconocer la necesidad de adoptar una acción creíble con el fin de disuadir a los potenciales enemigos, siendo a este respecto la fuerza nuclear la que puede representar un papel más activo para disuadir y para protegerse a sí mismo y a los enemigos. Resulta curioso, pues, constatar que el mejor arma contra la no proliferación nuclear y otras armas de destrucción masiva es el propio arma nuclear, pero así es el mundo de las relaciones internacionales. Y refiriéndose al tema iraquí, la ESN recoge unas opiniones del Grupo de Verificación, cuyos inspectores entraron en el país después de la caída del régimen de Sadam Hussein, haciendo hincapié en las actividades ilícitas de Iraq, entre las cuales figuran las siguientes: «*Saddam continued to see the utility of WMD. He explained that he purposely gave an ambiguous impression about possession as a deterrent to Iran. He gave explicit direction to maintain the intellectual capabilities. As U.N. sanctions eroded there was a concomitant expansion of activities that could support full WMD reactivation. He directed that ballistic missile work continue that would support long-range missile development. Virtually no senior Iraqi believed that Saddam had forsaken WMD forever. Evidence suggests that, as resources became available and the constraints of sanctions decayed, there was a direct expansion of activity that would have the effect of supporting future WMD reconstitution*» (p. 23).

Para hacer frente a esta clase de situaciones, la ESN no propone sin más una intervención armada ni parte sin más de una ideología belicista. Es más, se reconoce expresamente que el hecho de que se tenga que actuar no implica que se recurra automáticamente a la fuerza militar, ya que la principal preferencia y la práctica más común es tratar la cuestión de la proliferación a través de la diplomacia internacional en compañía de los principales aliados y socios regionales. Sin embargo, lo cierto es que aunque se parta de esta premisa, no se excluye el uso de la fuerza en legítima defensa, incluso preventiva, al señalar lo siguiente: «... *If necessary, however, under long-standing principles of self defense, we do not rule out the use of force before attacks occur, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. When the consequences of an attack with WMD are potentially so devastating, we cannot afford to stand idly by as grave dangers materialize. This is the principle and logic of preemption. The place of preemption in our national security strategy remains the same. We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just*» (p. 23).

Así pues, nada nuevo bajo el sol en relación con la ESN de 2002 (p. 15), siendo ambas en esta materia casi idénticas, y recogiendo en algunos casos los mismos términos como la frase siguiente: «... even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack».

La cuestión importante que la ESN de 2006 deja en el aire es saber si avala la legítima defensa preventiva sólo en caso de ataque inminente o si reconoce ese derecho también en caso de amenaza latente. Y es que, como es sabido, tanto el Informe del Grupo de Alto Nivel de 2 de diciembre de 2004 (A/59/565) como el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas

de 21 de marzo de 2005 (A/59/2005) reconocen la legítima defensa preventiva en caso de ataque inminente diciendo además que eso está amparado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas [Sobre estos Informes, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El “uso de la fuerza” en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004) del Secretario General (2005) y, a la postre, en el documento final de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)» *ADI*, 2005, pp. 13-49; y BERMEJO GARCÍA, R., y LÓPEZ-JACOISTE DÍAS, E., «El uso de la fuerza a la luz de los conflictos recientes: análisis de los Informes del Grupo de Alto Nivel (2 de diciembre de 2004) y del Secretario General (21 de marzo de 2005), en RAMÓN CHORNET, C., *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en un nuevo orden internacional*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2006, pp. 37-91]. Sin embargo si se trata de amenazas «latentes» pero no inminentes, la respuesta estará en manos del Consejo de Seguridad que puede «autorizar o ratificar» el uso de la fuerza armada incluso de forma preventiva con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la ESN de 2006, como lo hacía la de 2002, recoge la defensa preventiva en caso de amenazas latentes, y no sólo en caso de amenazas inminentes.

No es aquí el momento de abordar al detalle ni las divergencias doctrinales sobre esta cuestión de la legítima defensa preventiva ni todos los problemas que suscita una distinción clara entre las amenazas inminentes y latentes. No obstante, lo que está claro es que hoy en día la práctica de muchos países tiende a reconocer en ciertos casos la validez de la defensa preventiva en caso de amenazas o ataques inminentes en materia de terrorismo, lo que trae consigo que ya no sea una doctrina heterodoxa como la consideraban muchos autores de nuestra doctrina y del exterior, sobre todo después de que la haya avalado hasta el mismo Secretario General de las Naciones Unidas. Pero es que, además, no son sólo los Estados Unidos e Israel los que avalan esta doctrina preventiva en caso de amenazas inminentes, sino también Rusia, el Reino Unido y la Francia de Chirac, quien la ha defendido en materia nuclear, algo que al que suscribe estas páginas no le parece nada raro ni extraño. Dicho esto, hay que reconocer que como ha señalado Henry Kissinger (cfr «La estrategia estadounidense y la guerra preventiva», *ABC* de 17 de abril de 2006, pp. 34-35), la estrategia preventiva plantea en la práctica un dilema inherente, al basarse en suposiciones que no se pueden probar en muchos casos cuando se realizan. «Cuando la posibilidad de acción es mayor, el conocimiento se encuentra en el mínimo. Cuando el conocimiento es elevado, a menudo han desaparecido las posibilidades de acción. Si se hubiera prestado atención a Churchill, podría haberse destruido la plaga nazi con un coste relativamente reducido. Una década después, decenas de millones de muertos, pagaron el precio por la búsqueda de certidumbre de los estadistas de los años treinta» (ibídem p. 34). Así las cosas, el dilema está en saber qué medidas conviene adoptar para anticiparse a que una amenaza que todavía no es inminente, pero que tiene rasgos de convertirse con gran potencialidad en inminente, lo sea. O lo que es lo mismo, tratar de impedir que se produzca una situación que al final se sabe casi con certeza que se convertirá en inminente, lo que requerirá llegado el caso una acción armada preventiva por amenaza inminente. Por lo tanto, frente a las amenazas latentes hay que estar vigilante para poder actuar cuando se considere que la amenaza en cuestión ya es inminente, lo que trae consigo un cierto margen de discrecionalidad.

Es obvio que la estrategia de defensa preventiva plantea una serie de cuestiones que la doctrina que la rechaza ha puesto de manifiesto. Pero también es cierto que rechazarla sin más suscita innumerables problemas que no son fáciles de cuantificar en una época en la que la comunidad internacional tiene ante sí dos grandes retos: el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, cuestión esta última ya mencionada. Y es que no se puede hoy en día luchar eficazmente contra el terrorismo internacional y proteger la vida en muchas ocasiones de sus ciudadanos sin plantear determinadas estrategias preventivas, sobre todo cuando se sabe que hay Estados que sirven de refugio a ciertos grupos terroristas o (y) apoyan sus actividades en el exterior, como antes lo hacía Iraq con los grupos terroristas palestinos y como

ahora lo siguen haciendo Irán y Siria (p. 9). Y es que la ESN mete en el mismo saco tanto a los que cometen los actos terroristas como a los que los apoyan, poniendo como ejemplos precisamente a Irán y Siria: «*The United States and its allies in the War on Terror make no distinction between those who commit acts of terror and those who support and harbor them, because they are equally guilty of murder. Any government that chooses to be an ally of terror, such as Syria or Iran, has chosen to be an enemy of freedom, justice, and peace. The world must hold those regimes to account*» (ibídem).

No es extraño pues que la ESN tome cartas en el asunto reconociendo igualmente esta estrategia preventiva para «prevenir ataques por las redes terroristas antes de que estos tengan lugar», partiendo de la premisa siguiente: «A government has no higher obligation than to protect the lives and livelihoods of its citizens. The hard core of the terrorists cannot be deterred or reformed; they must be tracked down, killed, or captured» (p. 12. A este respecto, cfr. TRAGER, R. F., y ZAGORCHERA, D. P., «Deterring Terrorism. If Can Be Done», *International Security*, Winter 2005/06, vol. 30, núm. 3, pp. 87-123. Sobre el terrorismo y el Derecho Internacional Humanitario, cfr. RODRÍGUEZ VILLASANTE, L., «Terrorist Acts Armed Conflicts and International Humanitarian Law», en *The New Challenges of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, edited by Pablo A. Fernández Sánchez, 2005, Nijhoff, pp. 13-47). Ni que decir tiene que el tema de la fuerza preventiva es un ejemplo de la agitación que reina actualmente en el sistema internacional, aunque como ya hemos apuntado siempre haya estado en realidad presente en la sociedad internacional. Además, no hay que olvidar que la jurisprudencia de la CIJ parece atrincherarse en los últimos asuntos de una forma similar a como lo hizo en el Asunto de Nicaragua, yendo así contracorriente de estos planteamientos, lo que no deja de profundizar el foso que separa en muchas ocasiones entre la teoría que defiende la Corte y la realidad internacional, y ejemplos no faltan. Y es que cualquier estrategia preventiva debe ser la excepción, y no la regla, aunque hay que reconocer que toda norma conlleva excepciones (De esta premisa, parten los autores siguientes en materia nuclear: LIEBER, K. A., y PRESS, D. G., «The Rise of U.S. Nuclear Primacy», *Foreign Affairs*, March/April 2006, pp. 43-54, especialmente pp. 43-44).

B) Paz en la ESN de 2006. En efecto, no sólo hay guerra en la ESN, sino también paz, aunque viniendo este documento de los Estados Unidos, algunos mirarán hacia otro lado, ya que la *pax americana* para ellos no es paz. Sin embargo, es obvio que la paz figura como un elemento motor en toda la ESN, aunque, eso sí, no puede haber paz sin libertad, democracia y dignidad humana, valores que, según la carta del Presidente Bush, han inspirado la historia del gigante americano. Por eso, no es extraño que base la ESN en los dos pilares siguientes: «*The first pillar is promoting freedom, justice, and human dignity –working to end tyranny, to promote effective democracies, and to extend prosperity through free and fair trade and wise development policies. Free governments are accountable to their people, govern their territory effectively, and pursue economic and political policies that benefit their citizens. Free governments do not oppress their people or attack other free nations. Peace and international stability are most reliably built on a foundation of freedom. The second pillar of our strategy is confronting the challenges of our time by leading a growing community of democracies*».

Desde esta perspectiva, la ESN pasa revista a los progresos que en estos aspectos se han realizado en el mundo, como en Afganistán y en Iraq, cuyos regímenes tiránicos han sido reemplazados por democracias, sin olvidar las «revoluciones naranja» de Georgia, Ucrania y Kyrgyzstan. El espíritu triunfante de la ESN en estos aspectos queda plasmado cuando dice que «el deseo humano por la libertad es universal» (p. 2), aunque reconoce a renglón seguido que el incremento de la libertad no es algo que ya esté conseguido, por lo que es necesario el apoyo de las naciones libres a este proceso, ya que los retos a los que se tiene que hacer frente son varios y diversos, como los siguientes: a) muchos gobiernos se encuentran en una situación política frágil y necesitan consolidar las instituciones democráticas; b) algunos gobier-



nos no sólo no han reforzado la democracia, sino que la han erosionado, reduciendo las libertades de sus pueblos; *c*) otros no han querido conceder a sus pueblos los beneficios de una democracia efectiva, dejando a sus anchas a demagogos; *d*) otros buscan separar la libertad económica de la libertad política, buscando sólo una cierta prosperidad económica mientras niegan a su pueblo los derechos y libertades más básicos; y *e*) no hay que olvidar que la tiranía persiste de una forma cruel en un cierto número de Estados.

Para hacer frente a estos retos, la promoción de la libertad y la democracia se ha convertido en el tema central de la política exterior de los Estados Unidos y constituye un hilo conductor en la ESN. Y es que la paz y la seguridad internacionales se fundamentan en la existencia de naciones libres; por eso promover la democracia es la medida más eficaz a largo plazo para reforzar la estabilidad internacional, reducir los conflictos regionales, contrarrestar el terrorismo y ampliar la paz y la prosperidad. Esto requiere terminar con la tiranía que es «la combinación de brutalidad, pobreza, inestabilidad, corrupción y sufrimiento, aspectos olvidados de los déspotas y de los sistemas despóticos... como Corea del Norte, Irán, Siria, Cuba, Bielorrusia, Birmania y Zimbabwe» países citados como ejemplos en la ESN (p. 3. El 1 de febrero de 2006, en su discurso sobre el estado de la Unión, el Presidente Bush citó a Birmania, Corea del Norte, Irán, Siria y Zimbabwe como ejemplos de países tiránicos. Cfr. <http://usinfo.state.gov>). En esta lista de la ESN no figura Sudán ¿Se trata de una laguna? Sin embargo, no olvida el tema de Hamás, organización terrorista que ha ganado las elecciones palestinas y que sigue planteando serios problemas tanto para los propios palestinos como para Israel. También se menciona en varias ocasiones a lo largo y ancho de la Estrategia a Iraq y la necesidad de ganar ahora la batalla por la paz en este país. Pero deja claro los riesgos que acarrearán estos regímenes dictatoriales al señalar lo siguiente: «... Saddam's strategy of bluff, denial, and deception is a dangerous game that dictators play at their peril. The world offered Saddam a clear choice: effect full and immediate compliance with his disarmament obligations or face serious consequences. Saddam chose the latter course and is now facing judgment in an Iraqi court» (p. 24).

Sin embargo, en toda esta cuestión relacionada con la democracia, hay que reconocer por un lado que la ESN no escatima esfuerzos a la hora de criticar determinados países como Venezuela, a cuyo Presidente se le acusa de demagogo y de destabilizador de la región. Pero también salen a relucir Rusia y China: al primero se le pide que respete los valores de la libertad y de la democracia a nivel interno y que no lo impida en las zonas limítrofes (p. 39, núm. 5); al segundo se insiste en que asuma y respete las reglas internacionales para contribuir a la estabilidad internacional, incluidas las reglas del sistema económico internacional, y que no continúe con su expansión militar de una manera poco transparente (p. 41). Por otro lado, es evidente que en toda la ESN hay un espíritu de complacencia un poco desmedido, ya que en Afganistán sería utópico pensar que se trata de una sociedad democrática, a pesar de que se hayan celebrado unas elecciones democráticas. Respecto a Iraq, es cierto que se han hecho progresos importantes, pero también graves errores que deberían estar reflejados, por mucho que la *National Strategy for Victory in Irak*, de 30 de noviembre de 2005 (ver el texto en <http://whitehouse.gov>) defienda que la estrategia utilizada era la más adecuada. También ha habido «sombras» en la lucha contra el terrorismo internacional, aunque algunos sólo se centran en ellas, y no en las «luces», que también las ha habido (A este respecto, la reciente muerte del líder de Al Qaida en Iraq, Al-Zarqawi, es un buen ejemplo de ello, como la ha señalado José M. Santos Blanco en su conferencia titulada «¿Se puede vencer al terrorismo?» en la Facultad de Historia de León, 9 de junio de 2006). Por eso, se echa de menos en esta materia algo de auto-crítica y un poco más de pragmatismo y de realismo, algo que siempre parece que ha tenido la política exterior de los Estados Unidos. Es más, un poco de autocritica daría al Presidente Bush una cierta aureola incluso entre los que le denigran, que son muchos. Y es que también puede poner sobre la mesa algunos éxitos evidentes recogidos en la propia Estrategia (por ejemplo, cfr. pp. 8-9 y 14-15).

Por último, no conviene olvidar que esta ESN reconoce la importancia de reforzar el multilateralismo a todos los niveles, actuando en cooperación con toda clase de organizaciones internacionales tanto universales (OMC, Naciones Unidas, instituciones financieras, etc.) como regionales (OTAN). Es lo que el punto VIII de la Estrategia define como «desarrollar agendas para una acción cooperativa con otros centros importantes de poder global» (pp. 35 y ss.). Se pone así un freno al unilateralismo reinante en las ESN de 2002, y que ha sido tantas veces denunciado. Se habla de principios que deben regir los pasos a seguir por los Estados Unidos en este marco de cooperación en las diferentes regiones del mundo (Hemifresio Occidental, África, Medio Oriente, Europa, Rusia, Asia del Sur y Central y Asia del Este, pp. 37 y ss.), destacando a este respecto el papel importante que la Estrategia otorga a Asia (sobre todo a Asia del Este en donde se destaca a China, la APEC, la ASEAN, etc.), y la poca importancia que se da a Europa, a pesar de que el Reino Unido merece una cita especial al recordar «los lazos especiales» que tiene este país con los Estados Unidos (p. 39), algo por otro lado sabido, pero que revela que la alianza angloamericana sigue firme como una roca. Inútil de señalar que esto constituye un aviso para navegantes a determinados países europeos, sobre todo de la «vieja Europa».

Pero los Estados Unidos no se atan las manos en la Estrategia, ya que después de dejar clara su voluntad de reforzar la cooperación con las instituciones internacionales universales y regionales, esto no es óbice para poner sobre la mesa el hecho de que en muchos casos «las coaliciones voluntarias pueden revelarse más capaces y responder de una manera más inmediata y creativa, al menos a corto plazo» (p. 48), lo que quiere decir que los Estados Unidos se reservan un cierto margen discrecional a este respecto. Pero hay más aún, ya que la Estrategia prevé también que el gran Hegemón puede actuar como un llanero solitario en determinadas circunstancias, como las señaladas a continuación: «... *We must be prepared to act alone if necessary, while recognizing that there is little of lasting consequence that we can accomplish in the world without the sustained cooperation of our allies and partners*» (p. 37).

Por eso, la Estrategia no olvida la cuestión del genocidio. Y es que promover la paz, la libertad, la democracia y la cooperación no quiere decir que se tenga que tolerar lo intolerable, ya que todo tiene un límite. Como recoge la Estrategia, «Patient efforts to end conflicts should not be mistaken for tolerance of the intolerable», y el genocidio no se puede tolerar. No es extraño, pues, que se diga contundentemente que: «*It is a moral imperative that states take action to prevent and punish genocide. History teaches that sometimes other states will not act unless America does its part... Where perpetrators of mass killing defy all attempts at peaceful intervention, armed intervention may be required, preferably by the forces of several nations working together under appropriate regional or international auspices. We must not allow the legal debate over the technical definition of 'genocide' to excuse inaction. The world must act in cases of mass atrocities and mass killing that will eventually lead to genocide even if the local parties are not prepared for peace*» (p. 17).

Como conclusión, solo queremos apuntar que la Estrategia objeto de estos comentarios no es en sí muy distinta a la de 2002. Sin embargo, sí que adopta algunos rasgos específicos debido a la nueva situación internacional que se ha generado tras la guerra de Iraq y la crisis nuclear iraní, aspectos que son importantes. A nuestro entender, es lógico que las desavenencias en torno a Iraq haya reforzado el deseo de un mayor multilateralismo por parte americana, pero también hemos visto que esto no excluye otras opciones más restrictivas (*coalitions of the willing*) o incluso unilaterales. Por lo demás, la estrategia de defensa preventiva sale reforzada. Y es que ¿cómo se va a criticar a los Estados Unidos por adoptar esta tesis, cuando también la defiende, es cierto que con algunos matices, el propio Secretario General de la ONU?

Romualdo BERMEJO GARCÍA

#### 4. LA OPERACIÓN «RESPUESTA SOLIDARIA II» EN PAKISTÁN Y SU RELEVANCIA PARA ESPAÑA Y LA OTAN

El 21 de octubre de 2005, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) aprobaba el envío de elementos de su Fuerza de Reacción Rápida a Pakistán, para colaborar en la mejora de las condiciones de vida de los damnificados por el terrible terremoto que asoló el país el día 8 del mismo mes, dejando a su paso 73.000 víctimas mortales, 69.000 heridos y tres millones de habitantes sin hogar.

La misión «*Pakistan Earthquake Relief*», que se prolongó desde el día 29 de octubre hasta el 1 de febrero de 2006, se basó en cinco componentes: 1) la coordinación de las donaciones de la OTAN y sus países asociados a través del «*Euro-Atlantic Disaster Relief Co-ordination Centre*» (EADRCC), situado en Bruselas; 2) dos puentes aéreos, uno desde Turquía y el otro desde Alemania, por los que se transportaron los bienes de primera necesidad a las zonas afectadas de Pakistán –fundamentalmente Bagh, en la Cachemira pakistani–; 3) cinco helicópteros para la distribución de bienes de auxilio y primera necesidad a las zonas más apartadas y agrestes del territorio pakistani; 4) apoyo médico a la población civil mediante un hospital de campaña y unidades móviles adicionales; 5) la movilización de un amplio destacamento de ingenieros para la reparación y acondicionamiento de carreteras, alojamientos, escuelas e instalaciones médicas.

La misión contaba sobre el terreno con un elemento de tierra y otro aéreo. El elemento de tierra estuvo liderado por los españoles, que establecieron su cuartel general en Darja. Su comandante, el General Javier Aguirre, dispuso de dos unidades ligeras de ingenieros –una polaca y otra española–, una unidad de ingenieros italiana con equipos de construcción pesada, otra unidad de ingenieros británica especializada en trabajos en altitud y un hospital de campaña de la OTAN, provisto por el ejército holandés, y nutrido de un equipo médico multinacional de checos, franceses, portugueses y británicos. En cuanto al elemento aéreo de la operación, lo aportó Francia e incluyó una modesta participación alemana y luxemburguesa. En su momento más álgido, la misión contó con la participación activa de un millar de ingenieros y personal de apoyo, y de dos centenares de médicos y personal sanitario de asistencia.

Evaluados a la luz del socorro brindado a la población afectada, los resultados de la misión son valiosos, pero modestos: la operación significó 168 vuelos desde Europa en los que se transportaron unas 3.500 toneladas de ayuda; unos 4.890 pacientes fueron tratados en el hospital de campo, donde además se llevaron a cabo unas 160 operaciones quirúrgicas; el equipo de helicópteros evacuó alrededor de 8.000 personas y transportó 1.745 toneladas de ayuda humanitaria a las zonas más remotas; los ingenieros de la OTAN repararon unos 60 km de carreteras y removieron en torno a 41.500 metros cúbicos de desechos que obstruían las vías de comunicación.

Pero si modesta se presenta la misión en cuanto a tamaño, duración e impacto –ya que las fuerzas armadas pakistaníes y agencias de Naciones Unidas sobrellevaron el peso de la reconstrucción y la asistencia–, tal vez resulte llamativa la valoración política de la operación efectuada por el máximo responsable civil de la OTAN: el Secretario General de la Alianza, el holandés Japp de Hoop Scheffer, la calificó como «*sin precedentes*»; y no cabe duda de que lo era a cuatro títulos diversos: en primer lugar, se trataba de la primera «*misión humanitaria*» en la historia de la OTAN, organizada a petición de Naciones Unidas; en segundo lugar, era la primera vez que se hacía uso –con una cierta magnitud y escala de exigencia– del nuevo modelo de fuerzas de reacción rápida –NATO Response Force (NRF)–, en torno al cual pivota hoy la transformación, agilización y abaratamiento de la estructura militar de la Organización; en tercer lugar, se trataba de la primera intervención de la OTAN ampliada: veintiséis embajadores adoptaron una resolución cuyos fundamentos e inspiración política la sitúan muy lejos de

aquellos que alentaron la acción disuasiva de la Alianza durante medio siglo; por último, la operación estaba liderada por un destacamento español formado por unos 370 hombres: tras la retirada de las tropas de Irak, la misión se presentaba como una muestra tangible de la voluntad española de contribuir a la seguridad occidental, como un indicio de su pretensión de recuperar el buen tono en las relaciones con los Estados Unidos y, fundamentalmente, como ejemplo de las nuevas condiciones que el Gobierno socialista entiende habrán de concurrir en adelante para que los soldados españoles sean autorizados a tomar parte en misiones en el exterior lideradas por la UE, la OTAN o la ONU, todo ello al socaire de la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, de 17 de noviembre, que tiene como anti-modelo la misión de «paz» española en Irak.

En resumen, la Operación de Pakistán asumida por la OTAN, y liderada por España, es significativa tanto por tratarse de la primera misión humanitaria de la OTAN en uso de su nuevo modelo de fuerzas, como por ser ésta la primera misión de paz post-Irak liderada por España.

Respecto a la Alianza, y en perspectiva, el elemento más destacable de esta misión –que simboliza el pago de los países occidentales al General Musharrاف por el enorme riesgo personal que asumió al colaborar abiertamente con europeos y americanos en la invasión del Afganistán talibanzado–, es que representa un giro de tuerca más en el proceso de transformación de la Alianza que comenzó a principios de los noventa, y que ha estado alimentado en su incesante evolución por la profunda crisis de identidad que generó la pérdida de su archi-rival.

Por muy enconadas que sean las afirmaciones de que «*collective defense remains the core purpose of the Alliance*» –como apunta la Declaración de Estambul–, lo cierto es que el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte ha entrado en un irrefrenable proceso de obsolescencia, inevitable a pesar de su invocación en el año 2001 por los Estados Unidos –como respuesta simbólica a los atentados– y que no cesará hasta que, o bien China se convierta en una gran potencia con ambiciones desmedidas fuera de su territorio; o bien la Federación rusa caiga en manos de nostálgicos de la grandeza nacional; o, en una tercera variable no tan hipotética y lejana, Irán desaire la política europea conciliatoria y muestre desdén ante el desenlace bélico que le auguran los Estados Unidos, de seguir adelante con sus planes nucleares.

La OTAN de finales de 2006 es, sin duda, una organización ampliamente renovada, necesaria, más versátil que nunca y sin embargo en crisis y, para muchos observadores, moribunda. Como comentó el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), D. Javier Solana, «*Some recent articles read like obituaries for a once thriving partnership*». Esta opinión contrasta con el que es, objetivamente, el período de mayor actividad operativa de la Alianza en toda su historia. Según el General Jones, Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR), la Organización «*has never been busier*». Si bien el comentario es ajustado a la realidad –puesto que la OTAN tiene hoy día cinco operaciones en marcha–, esa activación operativa de la OTAN, evidente y continuada desde el año 1998, esconde la búsqueda un tanto apresurada de un renovado protagonismo en un panorama estratégico radicalmente distinto al que predominó durante casi medio siglo de Guerra fría. Esa transformación apresurada de la OTAN tiene como precio una pérdida evidente de prestigio y respetabilidad como alianza militar: su carácter disuasorio se ha evaporado y, con ello, su aparente unidad, su monolítico liderazgo americano y su monopolio como única organización de defensa colectiva en el mapa europeo (que se perdería de aprobarse definitivamente la Constitución Europea).

En términos prácticos, la OTAN ha migrado de la defensa colectiva a la gestión de crisis humanitarias. Las competencias que parece ha asumido en los últimos años, tales como la lucha antiterrorista –que la vigorizó por el fuerte influjo norteamericano–, la batalla contra la proliferación, la estabilidad extramuros de Europa –misiones no artículo 5– y, ahora, la gestión de catástrofes humanitarias, son un botón de muestra de la «*travesía del desierto*» que ha

implicado esa decisiva transformación en búsqueda de una nueva razón de ser para una Alianza desmesurada, obsoleta y costosa, pero no por ello inútil, a pesar de todo.

La superación y relectura del artículo 5 comenzó sutilmente en el año 1992, cuando la OTAN distinguió por primera vez entre misiones artículo 5 –las clásicas de defensa colectiva– y misiones no-artículo 5 –proyección de fuerza más allá del perímetro del Atlántico Norte–. La misión no-artículo 5 más contundente tuvo lugar en Kosovo en el año 1998. Desde ese año, la OTAN ha actuado como pacificador en lugares como Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia o Afganistán.

Como resultado de este recurrente modelo de crisis, y para darle respuesta, la OTAN modificó sus prioridades: de una fuerza estática para hacer frente al coloso soviético, ahora se requerían fuerzas de reacción rápida, móviles, «*proyectables*» a lejanos escenarios, pequeñas, «*modulares*», inter-operativas y fuertemente coordinadas. Como declaró el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) y líder militar de la Alianza, el General James L. Jones, «*NATO will no longer have the large, massed units that were necessary for the Cold War, but will have agile and capable forces*».

Esta dinámica transformadora se consolidó y aceleró tras los atentados del 11-S: en la Cumbre de Praga, en noviembre de 2002, la OTAN decidió constituir una «*Fuerza de Respuesta OTAN*» (NRF). La NATO Response Force nace, una vez más, del empeño y liderazgo norteamericano –como diría Rumsfeld, «*We recommended the NATO Response Force, to make NATO a more relevant Institution*»– y de su filosofía de que «*fighting terrorism, which has been so clearly link to weapons of mass destruction, is part of NATO's basis job description: collective defense*» –como declararía el Subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz.

En sintonía con estos argumentos, la NRF tiene como competencias la lucha antiterrorista, la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y la prevención de conflictos. Sin embargo, esa fuerza en estado constitutivo, inaugurada en el año 2003, que alcanzó un cierto nivel de operatividad en el año 2004 –con 17.000 soldados– y que se espera sea plenamente operativa con un dispositivo de 25.000 soldados en el año 2006 –tras llevarse a cabo un ejercicio militar, «*Steadfast Jaguar 06*», en las Islas de Cabo Verde–, a lo que en realidad se ha dedicado hasta ahora es a la protección de grandes eventos –como las Olimpiadas de Atenas, la boda real en España o el funeral del Papa Juan Pablo II–, a lo que se ha sumado, desde mediados de 2005, dos misiones humanitarias: la primera activación de la NRF tuvo lugar en septiembre de 2005 para ayudar a las víctimas del huracán Katrina, seguido de una segunda misión humanitaria en Pakistán que, como la primera en los Estados Unidos, tampoco estaba contemplada entre los cometidos iniciales de la NRF. Muy oportunamente, el General Jones, SACEUR, declaraba en rueda de prensa el 19 de octubre que «*humanitarian assistance may not appear to be a NATO role, but we can do this, and do it very well*».

De todo lo anterior parece deducirse, primero, que el rosario de cambios necesarios para adaptar la Alianza al nuevo panorama de la seguridad euro-atlántica no han concluido, sino que la Organización parece haberse especializado en la adaptación continua más que en ninguna misión específica. Segundo, que esos cambios, en la dirección siempre de preparar a la Alianza para intervenciones exteriores e impregnadas de una filosofía «preventiva» e «intervencionista», tropiezan con la genética de la OTAN, que es, desde su constitución en el año 1951, una Organización con fines disuasorios. Tercero, y lo que también nos reveló Irak, es que los europeos «*europelistas*» no aceptan que la OTAN se convierta ni en «*trampolín*» geográfico, ni en «*monaguillo*» militar del «*Séptimo de Caballería norteamericano*». Al final, la relación entre OTAN e Irak ha quedado limitada a una raquítica colaboración en el entrenamiento de las fuerzas iraquíes, siempre fuera de Irak.

Como resultado de la creciente influencia europea en la OTAN –que es numérica, económica y política–, de la pura aritmética asociada al veto y de la apertura a la Federación Rusa, la OTAN difícilmente podrá ser el «*Séptimo de Caballería de los Estados Unidos*», pues cues-

ta imaginar que pueda intervenir al unísono en conflictos que se resuelvan «a tiros» en el mundo –por los diametrales puntos de vista de sus miembros–, y le espera un futuro de mayor colaboración con Naciones Unidas, en misiones primordialmente humanitarias, de asistencia ante posibles ataques terroristas con armas de destrucción masiva o desastres naturales a gran escala que los Gobiernos, probablemente, no puedan gestionar en solitario. No en balde, la OTAN se dotó recientemente de un «*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*» que juega un rol protagonista en la misión en curso en Pakistán.

Por supuesto, la NRF podría ser muy útil en labores mucho más ofensivas, como fuerza de entrada inicial en una ofensiva, parte de una fuerza mayor que pretendiese invadir, por ejemplo, Irán; aunque para ese estadio, la posición antibelicista europea debería, para entonces, haber variado de manera notable.

Es obvio que los Estados Unidos no van a condicionar su política o acción exterior a una OTAN con este nuevo «*mode d'emploi*»: la OTAN seguirá su camino, como una herramienta útil que cumplió su misión y cumple hoy otras; y los Estados Unidos el suyo, más allá de la OTAN. En consecuencia, un último problema, tal vez el mayor, que aqueja a la Alianza del siglo XXI es la sensación, compartida por europeos y americanos, de que esa Institución ha dejado de ser el foro principal donde se toman las decisiones sobre su defensa: el gigante norteamericano ha comenzado a percibirla únicamente como una organización «*supermercado*». El célebre adagio que condensa esta aproximación lo acuñó el Secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, para quien «*la misión determina la coalición*. *La coalición no determina la misión*». Quién en realidad determina tanto «la misión» como «la coalición» es Washington. Por su parte, para los europeos, la OTAN «*ya no es el principal foro donde los socios europeos y americanos coordinan sus políticas*». Esta frase, enunciada sin rubor por el Canciller alemán, Gerhard Schröder, durante la 41 Conferencia de Política de Seguridad de Munich –2 de febrero 2005–, marca para muchos el final de la OTAN, aunque no su desaparición.

La Alianza se ha convertido en algo así como un «*seguro de vida*» para una Comunidad de naciones transatlántica; «*el ágora inevitable*» de las relaciones euro-americanas; y continúa sirviendo como la principal «*base de operaciones*» de los Estados Unidos. Pero la OTAN como «*seguro de vida*» hasta la crítica hora en que, en efecto, emerge un peligro patente y mesurable que devuelva de nuevo la razón de ser al artículo 5 –el corazón de la Alianza–, o la OTAN interpretada como nexo de unión y comunidad de valores imprescindible entre americanos y europeos, y ni siquiera la OTAN como «*base de operaciones*», han sido, por sí mismos, argumentos suficientes para evitar la crisis existencial de la Alianza durante los últimos quince años, y dudamos mucho que lo sea su incursión en el ámbito de la gestión de catástrofes humanitarias como la acontecida en Pakistán.

En cuando al análisis de esta misión desde la óptica de la participación de España, como país líder y con creces su mayor contribuyente, habría que comenzar señalando que «*Respuesta Solidaria II*» es la última de las 47 operaciones militares llevadas a cabo en el exterior por soldados españoles desde el año 1998. De un análisis superficial de esas misiones rápidamente se deduce que la de Pakistán no se distingue ni por su duración –tres meses frente a los seis años de la misión en Kosovo, todavía activa–, ni por la envergadura del dispositivo –un cuartel general y unidad de cuartel general; la plana mayor de un batallón de ingenieros y una compañía de ingenieros; un elemento de apoyo nacional y una unidad sanitaria tipo Role 2–, ni por sus efectivos –370 frente a los 1.300 de desplazados a Irak, los 1.200 a Kosovo o los 1.087 a Afganistán–, ni por su peligrosidad o número de bajas sostenidas –que han sido de cero frente a las 80 de la ISAF en Afganistán–, aunque sí por ser la más alejada del perímetro nacional, y de aquello que podríamos calificar como el «*perímetro del interés nacional*». Este elemento ya serviría, de por sí, para darnos algunas pistas en cuanto al carácter muy político de la presencia española en un país al que no nos unen lazos históricos, culturales o económicos relevantes,

pero que al mismo tiempo es el más relevante de los nuevos aliados de Washington en su «guerra global al terrorismo». En efecto, el carácter altamente político, tanto de la participación como del protagonismo asumido por España en la operación, está relacionado con los daños en la relación bilateral hispano-norteamericana producidos por el abandono de Irak, por posteriores manifestaciones de «antiamericanismo» del Presidente del Gobierno, así como por los nuevos aliados estratégicos de España en Ibero-América, en posiciones claramente contestatarias respecto a Washington. Esta tesis estaría avalada, además, por otros argumentos adicionales: si bien no se trata de la primera empresa militar española en el exterior autorizada por el Gobierno Zapatero, sí es la primera bajo liderazgo de nuestro país y, en esta condición, la misión tiene un valor ejemplificador y modelizante, ya que en ella concurren por primera vez todos los condicionantes y requisitos que la Nueva Ley de Defensa Nacional impone al ejecutivo a la hora de comprometer a las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales.

Desde su llegada a la Moncloa, el Presidente Zapatero ha autorizado, *ex novo*, una decena de misiones en el exterior –las más importantes en Haití, Bosnia, Indonesia y Pakistán–. Esas 10 misiones, desplegadas en apenas 24 meses, superan todas las autorizadas por el anterior Presidente durante su segundo mandato, siete en total. Así, teniendo como telón de fondo el contra-modelo de «Libertad Iraquí», junto a un esfuerzo por paliar los daños de la salida de Irak, las nuevas misiones –tres de ellas de carácter humanitario–, configuran el «nuevo modelo» al que se ajustará la participación de tropas españolas en el exterior, y que ha pasado tal cual a la nueva Ley de Defensa aprobada unos días después de iniciada la misión en Pakistán. Los dos ejes centrales de la reforma presente en esa Ley orgánica se sustancian en que, por un lado, eleva el perfil de las Cortes Generales –que habrán de ser consultadas con carácter previo al envío de tropas españolas– y, por el otro, establece condiciones a la participación española en misiones internacionales, condiciones que harían imposible comprometer a España en una nueva «Libertad Iraquí».

En cuanto a las Cortes Generales, ya en la «*exposición de motivos*» se señala que «*debe tener una mayor participación y protagonismo*», lo que se traducirá en el artículo 3 en que le corresponde «*examinar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional*». En el artículo 16 el sujeto activo es el Gobierno, que estará obligado a «*realizar una consulta previa para recabar el parecer del Congreso de los Diputados*», cuando se trate de ordenar operaciones en el exterior. En lo relativo a las condiciones impuestas a las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior, aparecen insertas en el artículo 18, y son tres: la primera, que la misión se realice por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen, o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad, o acordadas en su caso por organizaciones internacionales de las que España forma parte, particularmente la Unión Europea o la OTAN: esta primera condición estaría ausente en la intervención española en Irak. La segunda condición se refiere a que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones: puesto que, en Irak, España se sumó a una coalición *ad hoc*, tampoco concurrió esta segunda condición. Finalmente, el «modelo» agota el «anti-modelo» iraquí al señalar como tercera condición que las operaciones «*sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional (...)*» que España ha incorporado a su ordenamiento.

Asumidos estos cambios, la misión liderada por España en Afganistán, autorizada por la OTAN en conjunto y por Naciones Unidas es, además de la primera misión humanitaria en la historia de la Alianza, la primera misión española en aplicación de la nueva Ley de Defensa Nacional. En estos dos factores políticos se resume su relevancia, más bien modesta, como misión militar de carácter humanitario.

## 5. LA IV CUMBRE UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA-CARIBE (VIENA, 12-13 MAYO DE 2006). ¿HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL?

La Unión Europea viene manteniendo y desarrollando vínculos en los diferentes ámbitos comerciales y de cooperación con América Latina y el Caribe (ALC) desde la década de 1960. Hasta la adhesión de España y Portugal en 1986, la intensidad de tales relaciones era muy escasa pues prácticamente ALC no existía en la agenda comunitaria, salvo la cooperación con los países del Caribe en el marco de los Convenios de Lomé. A partir de ese momento, América Latina ha ido cobrando un mayor peso en la política comercial y exterior de la Unión Europea, siendo, sin lugar a dudas España la principal impulsora de esa nueva orientación que ha tenido, hasta el momento, una serie de hitos principales como el Acuerdo de Asociación con México en 1997, el Acuerdo de Asociación con Chile en 2002, y las cuatro ediciones de la Cumbre UE-ALC destinadas a la creación de una asociación estratégica birregional.

El objetivo de crear una asociación estratégica birregional, lanzado en Río de Janeiro en 1999 durante la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE-ALC, implica desarrollar una estrecha relación en los ámbitos político, económico y cultural, dado el hecho de que ambas regiones comparten valores comunes, como el compromiso con los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia y el multilateralismo. Las referencias en el ámbito de la historia y la cultura, igualmente compartidas en buena medida por la UE y ALC, permiten a ambas regiones partir de una posición privilegiada para multiplicar su capacidad de acción y de relación a todos los niveles. La adopción de sistemas democráticos por la mayoría de los países de ALC, así como de ambiciosas reformas económicas y sociales, han dado una mayor presencia a la región en la esfera internacional. En efecto, su enorme potencial de desarrollo (cfr. América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007. Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile, 2006), la riqueza de la región en materias primas y el lugar cada vez más importante que América Latina ocupa en el abastecimiento de productos agrícolas de la UE, constituyen razones más que suficientes para reforzar la asociación birregional.

No obstante, conviene señalar que junto a una cierta parálisis que afecta a la UE, tras el resultado de los referenda francés y holandés sobre el proyecto de Constitución europea, la asimilación de la última ampliación o las relaciones de vecindad, existen igualmente una serie de factores que desestabilizan a la región latinoamericana, en particular desde unos meses antes de celebrarse la IV Cumbre UE-ALC en Viena durante los días 12 y 13 de mayo de 2006. En efecto, a las serias y simultáneas crisis que afectan a la estabilidad e incluso a la viabilidad futura de los dos principales bloques de integración en la región, Mercosur y Comunidad Andina de Naciones (CAN), se han añadido las turbulencias desatadas por el anuncio de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, y todo ello con la perspectiva de las próximas convocatorias electorales en Perú, México, Ecuador y Nicaragua (el caso de Colombia era diferente por el triunfo prácticamente seguro de Álvaro Uribe), que medirán las posibilidades de expansión del neopopulismo indigenista inspirado por el presidente venezolano Hugo Chávez.

Ante otros factores más endémicos, pero no por ello menos proclives a generar inestabilidad, como son la desigualdad social, la pobreza y la exclusión, que determinan que, según la CEPAL, el número de personas que en 2003 vivían en condiciones de pobreza en América Latina alcanzó al 44,4 por 100 de la población, lo que aleja irremediablemente a la región de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (cfr.: MACHINEA, J. L.; BÁRCENA, A; y LEÓN, A. (Coords.): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, CEPAL Santiago de Chile, 2005), la UE está en condiciones de contribuir al fortalecimiento de la estabilidad, la seguridad y el desarrollo sostenible de América Latina. Sin lugar a dudas, la UE tendrá ocasión de demostrar no tan sólo su capacidad, suficientemen-



te contrastada, sino también su disponibilidad para asignar recursos importantes a la región latinoamericana en las Perspectivas Financieras 2007-2013, en la recta final de las negociaciones del Acuerdo de Asociación con el Mercosur y en las relativas a los futuros Acuerdos de Asociación con la CAN, América Central y con los países del Caribe. En todas ellas la UE puede actuar con generosidad, en particular en el tema de los subsidios a la agricultura, ofreciendo un modelo alternativo –basado no sólo en la lógica estrictamente comercial– al norteamericano, que con el lanzamiento de la iniciativa del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pretende imponer su hegemonía en lo que considera su patio trasero.

Ante las resistencias de Argentina y sobre todo de Brasil, Estados Unidos ha cambiado la estrategia multilateral por la bilateral, a través de la firma de tratados de libre comercio con Colombia y Perú (con Ecuador y después de dos años de negociaciones, éstas han sido recientemente suspendidas por Estados Unidos tras rescindir el Gobierno ecuatoriano el contrato de explotación que permitía a la petrolera norteamericana Occidental Petroleum –Oxy–, operar en dicho país andino). Tampoco hay que olvidar la presencia, cada vez más activa, de China en la región, como lo demuestra el hecho de que el volumen global del comercio entre América Latina y China está aumentando vertiginosamente en los últimos años, siendo un caso especialmente significativo, aunque no único, el de Brasil.

No obstante, la UE sigue siendo el principal socio comercial de muchos países de la región latinoamericana, en particular de los países miembros del Mercosur, la primera fuente de cooperación y el primer inversor. A pesar de ello, conviene señalar que aunque los flujos comerciales absolutos entre ambas regiones han aumentado significativamente en los últimos quince años, en particular a principios de la década de los noventa, se observa una cierta desaceleración en los primeros años de la década presente. En cualquier caso, las relaciones comerciales entre ambas regiones presentan una profunda asimetría pues mientras la cuota de mercado de América Latina en el comercio total de la UE se encuentra en torno al 5 por 100, la UE es, como advertimos, el principal socio comercial de numerosos países de la región. En cuanto a las inversiones, y aunque la UE continúa siendo el primer inversor en América Latina, con un volumen acumulado de inversión extranjera directa (IED) de 90.000 millones de euros en 2003, el nivel ha descendido de forma muy significativa con respecto a los primeros años de la década de los noventa y de la actual [Cfr. Comisión Europea: Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Doc. COM (2005) 636 final, pág. 7].

Sin embargo, siendo muy importantes las relaciones económicas y comerciales, el modelo comunitario de «asociación birregional estratégica» va más allá, pues persigue, asimismo, potenciar la cooperación en una serie de ámbitos, en particular el científico y el tecnológico, además de una intensificación del diálogo político. Sin lugar a dudas, las cuatro ediciones de las Cumbres UE-ALC llevadas a cabo hasta el momento presente, han contribuido a crear el clima adecuado para que las relaciones integrales entre ambas regiones puedan continuar desarrollándose en el futuro.

La Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE-ALC se celebró en Río de Janeiro, Brasil, durante los días 28 y 29 de junio de 1999 y tuvo como principal objetivo fortalecer las relaciones en los ámbitos político, económico y de cooperación, como pilares de una nueva fase basada en una serie de valores compartidos y en la profunda y diversa herencia cultural que une a ambas regiones. Al concluir la Cumbre, los 48 mandatarios asistentes a la misma emitieron dos documentos: la Declaración de Río y las Prioridades para la Acción. El primero de ellos, constituye un pronunciamiento de 69 puntos que establece los principios generales de las relaciones entre la UE y ALC. Con el propósito de avanzar en este proceso y poner en práctica los compromisos contenidos en la Declaración de Río, los Mandatarios aprobaron un segundo documento denominado «Prioridades para la Acción», que contiene 55 ini-

ciativas repartidas en tres ámbitos diferentes: *a)* el político; *b)* el económico; y *c)* el cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano.

Los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron también crear un Grupo Birregional de Altos Funcionarios con el fin de supervisar y estimular desde el punto de vista político, la concreción de las prioridades para la acción. El Grupo, que se ha venido reuniendo regularmente durante estos años, adoptó en su Primera Reunión (Tuusula, Finlandia, 4-5 de noviembre de 1999) un programa de once áreas con el objetivo de plantear acciones concretas y dar cumplimiento al documento de Prioridades para la Acción (cooperación en foros internacionales; derechos humanos; igualdad hombre-mujer; medio ambiente y desastres naturales; lucha contra las drogas; cooperación económica y financiera; comercio; educación, investigación y nuevas tecnologías; cultura; sociedad de la información y procesos de integración).

Con el objeto de avanzar en el cumplimiento de los compromisos adoptados en la Cumbre de Río de Janeiro, se convocó en Madrid la II Cumbre con el lema «UE-ALC: impulsando la asociación estratégica para el siglo XXI», que se desarrolló durante los días 17 y 18 de mayo de 2002, coincidiendo con la presidencia española de la UE. La Cumbre de Madrid contó con la presencia de cuarenta y ocho mandatarios de los países de ambas regiones, cuyas conversaciones giraron en torno al modo de profundizar la asociación estratégica creada en Río de Janeiro tres años antes. La Cumbre se estructuró en tres ámbitos: el político; el comercial y económico; y el de la cooperación. En el ámbito político, se hizo énfasis en la cooperación internacional contra el terrorismo (no hay que olvidar que esta II Cumbre se desarrolló tan sólo unos meses más tarde del 11-S); y se abordaron temas internacionales de interés mutuo, como la lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, la protección de derechos humanos, el fomento de la democracia y del Estado de Derecho, o la lucha contra las desigualdades sociales, la prevención de conflictos y el desarrollo sostenible.

En el ámbito comercial y económico, los Jefes de Estado y de Gobierno tras reconocer que el objetivo final de las negociaciones comerciales es mejorar el acceso a sus respectivos mercados sobre la base de la liberalización progresiva de intercambios comerciales de acuerdo con las normas del GATT y de la OMC, se comprometieron a favorecer el crecimiento, a luchar contra la pobreza y a promover los intercambios y las inversiones en un entorno jurídico y económico más estable, abierto y seguro. En el ámbito de la cooperación, los participantes en la Cumbre se comprometieron a intensificar las acciones en los sectores de la educación y los intercambios universitarios, la diversidad cultural, la emigración y la cooperación contra las catástrofes naturales.

Al término de las sesiones de trabajo, los Jefes de Estado y Gobierno adoptaron tres documentos relativos a los tres ámbitos mencionados: la Declaración Política, de 33 puntos, en el que figura el compromiso claro de consolidar la asociación estratégica birregional; el segundo, los Valores y Posiciones Comunes, de 83 puntos, que recoge los temas en los que ambas regiones comparten un interés común y en los que se basa la asociación; y el tercero, el Informe de Evaluación, que contiene una apreciación general de las acciones realizadas desde la Cumbre de Río de Janeiro, en particular en los 11 ámbitos clave consensuados en la, anteriormente citada, primera reunión del Grupo Birregional en Tuusula (Finlandia) y posteriormente en Vilamoura (Portugal).

La III Cumbre UE-ALC se celebró en Guadalajara, México, durante los días 28 y 29 de mayo de 2004. Aunque la Cumbre se había convocado con idéntico fin que las anteriores, es decir consolidar la asociación birregional, existían algunos factores que la diferenciaban de las citas de Río de Janeiro y de Madrid: en primer lugar el hecho de que acabara de producirse la ampliación de la UE a 25 miembros, aportaba una nueva dimensión, no tan sólo cuantitativa, a la Cumbre. En efecto, y a pesar de que las nuevas incorporaciones pudieran complicar la toma de decisiones en el seno de la UE, en particular en materias de interés para los países de ALC como los subsidios a la agricultura y al comercio en general, y de la escasa tradición de las

relaciones de los nuevos países con ALC, el hecho de que el primer encuentro internacional de los 25 Jefes de Estado y Gobierno de la UE ampliada tuviera lugar con los países de la región latinoamericana, concedía un alto efecto simbólico a aquél. Por otro lado, tanto el contexto político, con la profunda división causada por la guerra de Irak en la comunidad internacional y en la propia América Latina, como el económico, dada la situación más favorable existente en 2004 que en la cumbre anterior de Madrid motivada por el modesto pero positivo crecimiento económico en la región latinoamericana, concedían a esta cumbre unas características específicas (cfr. NAVARRO, A.: «UE-América Latina: la cumbre de Guadalajara», *Política Exterior*, núm. 99, Mayo/Junio 2004, págs. 141 y 142).

Los temas prioritarios de la Cumbre: multilateralismo, cohesión social y relaciones birregionales se incorporaron en el Documento Final, la «Declaración de Guadalajara», que fue adoptado por los 58 Jefes de Estado y Gobierno asistentes a la misma. Por lo que respecta al primero de ellos, el Documento recoge la necesidad de promover el multilateralismo efectivo y de fortalecer el sistema de Naciones Unidas, aunque sin propuestas específicas. De destacar es la denuncia genérica a la situación de las cárceles iraquíes, muy lejos de la condena expresa que propuso Cuba. En cuanto a la cohesión social, sin duda uno de los temas «estrella» de la Cumbre, conviene señalar la adopción del programa Eurosocial, cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias y conocimiento especializado entre ambas regiones, en particular en los sectores educativo y sanitario. Hay que subrayar, asimismo, el compromiso adoptado por ambas Partes para erradicar la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, así como el llamamiento efectuado a las instituciones financieras internacionales para alcanzar dichos objetivos.

Finalmente, y por lo que respecta a las relaciones birregionales, con la cuestión de la integración regional como telón de fondo, lo más significativo de la Cumbre es que se anunció la apertura del proceso de negociación de la UE con Centroamérica y la CAN para la conclusión de sendos Acuerdos de Asociación, aunque sin fijar fecha concreta y sometiendo dicha apertura a la condición de que se valorara conjuntamente el estado del proceso de integración en ambas regiones, y circunscribiendo su concreción futura al marco de la Ronda de Doha. Por lo que respecta a las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Mercosur, el Documento Final expresa el deseo –finalmente no materializado– de que las negociaciones concluyeran en octubre de 2004, destacándose, asimismo, la importancia de las relativas al Acuerdo de Asociación Económica entre los países del Caribe y la UE, en el marco del Acuerdo de Cotonú. Sin duda, en el «haber» de la Cumbre de Guadalajara, debe figurar, no sólo el apoyo explícito –con un enfoque descentralizado– a los programas y proyectos de cooperación, como AL-Invest, @Lis, URB-AL, ALFA y AlBan (anunciado con ocasión de la anterior Cumbre de Madrid), sino también la ampliación hasta 2008 del Plan de Acción 2002-2004 para construir un Espacio Común de Educación Superior entre ALC y UE, haciendo un llamamiento expreso a las instituciones de educación superior e investigación de ambas regiones a participar en el Programa *Erasmus Mundus*.

La IV Cumbre UE-ALC, que con el lema «Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Birregional» se ha desarrollado en Viena el 12 y 13 de mayo de 2006, ha estado precedida por el trabajo del Grupo Birregional de Altos Funcionarios, que en su XVII Reunión definió los 12 temas de la agenda, que más tarde serían incluidos en el Documento Final. Sin lugar a dudas esta Cumbre se ha caracterizado por las grandes expectativas que ha generado debido a los acontecimientos producidos durante los meses anteriores a su desarrollo, y que han afectado en particular a determinados países de la región latinoamericana. En primer lugar, el anuncio de la entrada de Venezuela en el Mercosur y, con posterioridad, de su retirada de la CAN, efectuada por Hugo Chávez con ocasión de una reunión celebrada en Asunción el 19 de abril de 2006 con sus homólogos de Bolivia, Paraguay y Uruguay, que tenía por objeto analizar la posible construcción de un gasoducto entre Bolivia y Uruguay, con financiación parcial de Venezuela. La

causa esgrimida por Venezuela para justificar su salida de la CAN es el perjuicio que para dicho país causarían los Tratados de Libre Comercio firmados por Colombia y Perú con Estados Unidos, al posibilitarse de esta forma la entrada masiva de productos norteamericanos en el mercado venezolano. Sin lugar a dudas, el principal perjudicado de la salida de Venezuela de la CAN sería Colombia, ya que aquél es su segundo socio comercial después de Estados Unidos, y con quien mantiene un importante superávit en la balanza comercial (en 2005 Colombia exportó a Venezuela por valor de 2.097 millones de dólares e importó por valor de 1.022 millones. Cfr. MALAMUD, C.: «La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional», *ARI*, núm. 54/2006, p. 4. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/970.asp>).

A las inquietudes creadas por el anuncio de la salida de Venezuela de la CAN y del abandono del G3 (formado además por México y Colombia), se añadieron el efectuado por el recién elegido presidente de Bolivia, Evo Morales, de sumarse a las iniciativas impulsadas por Venezuela y Cuba, como el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) o el TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos), así como de nacionalizar los hidrocarburos, mediante el Decreto Supremo núm. 28701. Aunque Bolivia manifestó igualmente su desacuerdo con los Tratados de Libre Comercio firmados con Estados Unidos, en particular por Colombia por afectarle más directamente, no ha tomado todavía una posición definitiva sobre su permanencia o su salida de la CAN, de cuyos mercados depende mucho más que Venezuela. En cualquier caso, la irrupción de Venezuela en el Mercosur, y el abrupto anuncio de su salida de la CAN, amenaza directamente la viabilidad de ambos bloques y abre, al mismo tiempo, un interrogante sobre el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En efecto, no parece que la entrada de Venezuela en el Mercosur vaya a concederle mayor estabilidad, precisamente en un momento en que la necesita con cierta urgencia, dadas las divisiones internas en el bloque, no sólo entre grandes y pequeños, sino en particular entre Argentina y Uruguay, cuyo enfrentamiento por la construcción de las fábricas de celulosa en el lado uruguayo de la frontera fluvial, ha llevado a Argentina a plantear el caso ante la Corte Internacional de Justicia el pasado 4 de mayo de 2006 (por las pretendidas violaciones por parte de Uruguay de las obligaciones derivadas del estatuto del río Uruguay, según el tratado firmado por ambas partes el 26 de febrero de 1975) en lugar de buscar una solución multilateral dentro del propio bloque. La iniciativa ha sentado muy mal en Uruguay que ha reaccionado reforzando sus lazos comerciales con Estados Unidos en un proceso que podría configurar una futura negociación para un Tratado de Libre Comercio, como reclaman algunos sectores económicos y empresariales uruguayos que se sienten marginados dentro del Mercosur, e incluso a tantear una posible salida del bloque como miembro de pleno derecho y pasar a la condición de asociado.

Con este ambiente enrarecido por los acontecimientos de las últimas semanas que había causado perplejidad en numerosas instancias comunitarias se llegó a la cumbre de Viena. Ante este panorama de incertidumbre, existían serias dudas de que se culminara la negociación del Acuerdo de Asociación con Mercosur, ni tampoco de que se otorgara a la Comisión un mandato expreso para iniciar negociaciones con la CAN con el mismo objetivo. Incluso algunos países comunitarios empezaban a manifestar su preferencia de que, ante la crisis abierta de la CAN, se planteara la posibilidad de negociar acuerdos país por país, abandonando la tradicional postura de la UE basada en la negociación con el bloque conjuntamente. Sí parecía más probable que se concediera a la Comisión un mandato formal para abrir negociaciones para un Acuerdo de Asociación con Centroamérica.

Por otra parte, la UE acudía a Viena sumida en una cierta parálisis política desde que descartó el tratado constitucional europeo en los referenda francés y holandés, aunque el tren siguiera a duras penas en pie aderezado por el goteo de nuevas ratificaciones. A su firme determinación por consolidar la asociación estratégica con ALC y seguir apoyando los procesos de

integración en la región latinoamericana, se enfrentaban las serias crisis del Mercosur y de la CAN, que por primera vez se producían de forma simultánea, y ante las cuales la UE debía mostrarse conciliadora huyendo al mismo tiempo de cualquier actitud que pudiera ser tildada de paternalista. La Cumbre, que venía precedida por una serie de encuentros bilaterales previos, tenía además la particularidad de ser la primera de las celebradas entre la UE y ALC que no se llevaba a cabo ni en América Latina ni en España. La Declaración Final de la IV Cumbre UE-ALC, «Declaración de Viena», incorpora los doce temas definidos por el Grupo Birregional de Altos Funcionarios en su XVII Reunión. Entre ellos y por su especial importancia, destacaremos los siguientes:

En cuanto al relativo a «Democracia y Derechos Humanos», los Jefes de Estado y de Gobierno, tras reafirmar que la democracia es un valor universal, declaran que «no existe un modelo único de democracia», no siendo ésta «exclusiva de ningún país o región». La Declaración acoge muy positivamente el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos en el ámbito de las Naciones Unidas, así como el fomento y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas a nivel local, nacional, regional, e internacional, y «toma nota» de la propuesta de crear una Asamblea Euro-Latinoamericana, surgida de la XVII Conferencia Interparlamentaria ALC-UE desarrollada en Lima del 13 al 18 de julio de 2005, por iniciativa del Parlamento Europeo. La Asamblea constaría de un número igual de miembros del Parlamento Europeo, por una parte, y de diputados del Parlantino, del Parlacen, del Parlandino, y de la Comisión Mixta de México y de Chile, por otra.

Por lo que respecta al tema «Fortaleciendo el enfoque multilateral para promover la paz, la estabilidad y el respeto del Derecho internacional», y tras reafirmar el compromiso a favor de un sistema multilateral fuerte y eficaz basado en el Derecho internacional y en las Naciones Unidas como centro, la Declaración acoge con satisfacción el establecimiento de la Comisión para la Consolidación de la Paz y manifiesta su apoyo a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. De destacar es, asimismo, el rechazo a «todas las medidas de carácter unilateral y efecto extraterritorial contrarias al Derecho internacional y a las normas generalmente aceptadas de libre comercio» en clara alusión a la Ley Helms-Burton, así como el llamamiento a todos los Estados a recurrir con mayor frecuencia a las instituciones internacionales para la solución de controversias, en particular a la Corte Internacional de Justicia y a ratificar o adherirse al Estatuto de la Corte Penal Internacional a aquellos Estados que todavía no lo hayan hecho. La Declaración destaca igualmente la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca de octubre de 2005, dotada de personalidad jurídica propia y órgano de apoyo de la Conferencia Iberoamericana.

En relación con el tema de la «Energía», se reconoce la necesidad de una colaboración regional e internacional más estrecha en el sector energético, para lo cual tras hacer un llamamiento al diálogo y la cooperación birregionales, la Declaración acoge las iniciativas de integración energética en América Latina y Caribe. Aunque no se mencionan específicamente, tales iniciativas son de índole muy diversa, pues van desde el llamado gasoducto del Sur, un macro-proyecto de gigantesco coste que pretende llegar desde Venezuela hasta Argentina, atravesando Brasil y Bolivia, hasta otro de menor alcance que uniría Uruguay, Paraguay y Bolivia, pasando por otras propuestas destinadas a la creación de un «anillo energético» en la región. De interés es, asimismo, el reconocimiento expreso que efectúa la Declaración al derecho soberano de los países a gestionar y regular sus recursos naturales, resaltando igualmente la necesidad de seguir cooperando para establecer marcos comerciales y regímenes normativos más equilibrados y compatibles.

En el apartado «Acuerdos de Asociación, integración regional, comercio, conectividad (inversión, infraestructura y sociedad de la información)», la Declaración se limita a tomar nota de los progresos realizados en las negociaciones entre el Mercosur y la UE para la celebración de un Acuerdo de Asociación Interregional, y se congratula de los resultados de la sesión

ministerial de septiembre de 2005, lo cual no deja de ser paradójico, al menos por dos razones diferentes pero estrechamente relacionadas entre sí: en primer lugar por el ya espectacular retraso en la conclusión del Acuerdo, que como se anunció en la anterior Cumbre de Guadalajara, debía haberse concluido en octubre de 2004, lo cual demuestra la complejidad del proceso negociador, en particular en el capítulo agrícola, como ya analizamos hace ahora exactamente un año (Cfr. BLANC ALTEMIR; A., «¿Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador». *R.E.D.I.*, vol. LVII, 2005-1, págs. 503-512). En segundo lugar, por la no menos sorprendente satisfacción que demuestran los Jefes de Estado y de Gobierno por los resultados de la citada sesión ministerial de septiembre de 2005 (Cfr. «Joint Communiqué. Mercosur-UE Negotiators Meeting at Ministerial Level». Brussels, 2 september 2005. Disponible en <http://www.mebf.org/en/news/NextNegotiations.html>), la cual, a pesar de sus genéricas y bienintencionadas declaraciones, no ha logrado desbloquear definitivamente la negociación y establecer una fecha para la conclusión del Acuerdo.

Sin embargo, la Declaración sí acoge la decisión tomada por la UE y Centroamérica de entablar negociaciones, aunque sin especificar fechas concretas, relativas a un Acuerdo de Asociación, una vez cumplido el requisito previo de la evaluación de la integración económica regional en Centroamérica que figuraba en la Declaración de Guadalajara. Idéntico compromiso se incorpora en la Declaración en relación con la decisión adoptada por la UE y la CAN de iniciar durante 2006 el proceso de negociaciones conducente a un Acuerdo de Asociación, en este caso especificando, además, el 20 de julio de 2006, como fecha límite para clarificar y definir las bases de negociación. Sin lugar a dudas, la inclusión de la referencia explícita al inicio de negociaciones con la CAN debe interpretarse como un apoyo también explícito al propio bloque, o a lo que quede de él tras el anuncio de salida de Venezuela y el «impasse» abierto por Bolivia, así como una cesión a las insistentes peticiones de Perú, Colombia y Ecuador de que se concretara tal inicio pues en caso contrario podría interpretarse que la UE cedía ante los planes de Venezuela y Bolivia contra el libre comercio. La Declaración acoge, asimismo, de forma positiva los progresos realizados en las negociaciones entre la UE y el Foro de los Estados del Caribe (CARIFORUM) sobre un Acuerdo de Asociación Económica.

Todo ello, incluidas las nuevas iniciativas como la Comunidad Sudamericana de Naciones o la entrada en vigor del mercado único de la CARICOM que los Jefes de Estado y Gobierno de la IV Cumbre UE-ALC acogen positivamente, debe inscribirse en el convencimiento que la UE profesa acerca de la integración regional como elemento clave para la estabilidad, el crecimiento económico y la inversión. Tal convicción se concreta en el apoyo decidido por parte de la UE a ALC para proseguir con sus respectivos procesos de integración regional, en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha y el compromiso adquirido por la OMC en la Conferencia Ministerial de Hong-Kong de concluir con éxito tales negociaciones a lo largo de 2006.

La Declaración incorpora otros temas, como la «Cooperación para el desarrollo y financiamiento internacional del desarrollo», en el que los Jefes de Estado y Gobierno valoran positivamente el compromiso de los Estados miembros de la UE de llegar a una asistencia oficial para el desarrollo equivalente al 0,56 por 100 del PIB para el año 2010 y del 0,7 por 100 para el año 2015, o el relativo al «Conocimiento compartido y desarrollo de capacidades humanas: educación superior, investigación, ciencia y tecnología, y cultura» en el que se concede prioridad a la creación del Espacio Común en materia de Educación Superior ALC-UE orientado hacia la movilidad y la cooperación, dándose acogida a la iniciativa de la Comisión Europea de aumentar sustancialmente el programa de intercambios.

En líneas generales, puede afirmarse que el resultado de la Cumbre de Viena fue modesto, como podía esperarse de las especiales circunstancias en que se encontraban ambas Partes, en particular la crisis que afectaba a los principales procesos de integración latinoamericanos,

como ya ha sido analizado. Una vez más ha quedado patente la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento, como la creación de una Secretaría Permanente Euro-Latinoamericana, iniciativa que ya fue lanzada con ocasión de la anterior Cumbre de Guadalajara por el presidente brasileño, Lula da Silva, y que ha sido retomada por el Parlamento Europeo con el objetivo de impulsar los trabajos de la Asociación en el período entre Cumbres (Cfr. Resolución sobre una Asociación reforzada entre la UE y América Latina, de 26 de abril de 2006), pero que finalmente no ha sido aprobada. En cuanto a otras propuestas recogidas en la citada Resolución del PE, para crear nuevos mecanismos institucionales, la Declaración Final de la Cumbre de Viena, o bien se limitó a «tomar nota» como es el caso de la creación de una Asamblea Transatlántica Euro-Latinoamericana, o bien optó por el silencio más absoluto, como fue el caso de la puesta al día del diálogo político ministerial mediante la celebración de reuniones frecuentes de los Ministros de Defensa, Justicia y Asuntos de Interior, Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Desarrollo..., o la institucionalización de un diálogo birregional regular entre gobiernos locales y regionales con el auspicio del Comité de las Regiones.

Tampoco fueron recogidas en la Declaración Final, otras propuestas del PE como la adopción de una Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad, que amparándose en la Carta de las Naciones Unidas, permitiría concretar propuestas políticas estratégicas y de seguridad de interés para ambas regiones, o la creación de un Centro Birregional de Prevención de Conflictos. Por último, conviene señalar que la Declaración Final de Viena tampoco recoge una antigua propuesta, incorporada en la citada Resolución del PE, como es la creación de un Fondo de Solidaridad Birregional, orientado a la gestión y financiación de programas sectoriales relacionados con la lucha contra la pobreza, la exclusión social, salud, educación e infraestructuras en los países y regiones de menor índice de renta per cápita y de mayores desigualdades sociales. El Fondo, que sería coordinado por la Comisión, o en su caso por la SEGIB, en colaboración con los organismos y países contribuyentes, incluiría la puesta en marcha de una «Facilidad América Latina», sobre la base de las aportaciones financieras del BEI y de otras instituciones interesadas.

En definitiva, y aún reconociendo la dificultad de lograr resultados notables dada la asimetría que preside las relaciones entre ambas regiones, y el valor intrínseco que ofrece este tipo de convocatorias en aras a favorecer el diálogo entre las Partes, la Cumbre de Viena ha puesto de manifiesto que el objetivo europeo de fomentar la integración regional en América Latina a través de la creación de bloques cohesionados con los que poder dialogar, cooperar y comerciar mejor, está lejos de alcanzarse, pero también que las Cumbres UE-ALC constituyen una pieza importante en las relaciones entre ambas regiones en un entorno global cada vez más complejo y cambiante.

Antonio BLANC ALTEMIR