

La ocupación del territorio nacional y la disuasión para su defensa: la cambiante perspectiva europea

Rafael Calduch Cervera

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universidad Complutense de Madrid (España)*

1. El territorio como elemento esencial del Estado: de la ocupación física a la ocupación funcional

Desde la revolución del Neolítico, hace más de diez mil años, las comunidades humanas han llevado a cabo un proceso de sedentarización que poco a poco se ha extendido a escala mundial.

Como consecuencia de ello el territorio se ha convertido en uno de los elementos constitutivos del Estado. En efecto, tanto el derecho internacional como la doctrina política son unánimes al admitir que la existencia de un Estado requiere la concurrencia de tres elementos materiales: un territorio, una población y una organización política, junto con dos elementos formales: el ejercicio de la soberanía y el reconocimiento internacional como entidad estatal.

En consecuencia, la ocupación del territorio nacional y la defensa de esta ocupación territorial constituyen objetivos necesarios para la propia continuidad histórica del Estado.

Por lo que se refiere a la ocupación del territorio, adquiere dos formas complementarias entre sí: la *ocupación física* y la *ocupación funcional*. La primera se inicia con el acceso de las colectividades humanas a un determinado territorio y su asentamiento de forma permanente en el mismo. Es el proceso de descubrimiento y colonización territorial o bien de conquista y dominación si en el territorio ya se había asentado una población con anterioridad. La historia de la Humanidad es en su práctica totalidad una historia de colonización o de conquista.

Sin embargo, en los inicios del siglo XXI con una Humanidad que supera los 7.000 millones de personas y que domina en la práctica la totalidad de la superficie planetaria, la ocupación física del territorio de los Estados se desarrolla mediante el cumplimiento de algunos requisitos importantes que conviene destacar.

En primer término la población de un determinado Estado debe delimitar su área de ocupación respecto de las de otros Estados mediante la fijación de unas fronteras (terrestres, aéreas y, en su caso, marítimas) que deben controlarse y defenderse permanentemente como requisito necesario para garantizar su seguridad.¹

En segundo lugar la sociedad debe mantener un asentamiento permanente sobre el territorio nacional definido a partir de sus fronteras. Los países que disponen de extensas áreas despobladas a causa de sus extremas características naturales, poseen también problemas para ejercer su soberanía sobre dichas zonas y en caso de hallarse en los límites fronterizos con otros Estados suelen generar conflictos políticos o controversias jurídicas respecto de su adscripción estatal.

El tercer requisito consiste en el ejercicio del derecho de propiedad y explotación de todos los recursos existentes en el territorio nacional por parte de la sociedad para garantizar su supervivencia y desarrollo.²

Finalmente, la ocupación física del territorio incluye el ejercicio del derecho por la sociedad a determinar la organización del poder sobre dicho territorio del modo más acorde con el orden de convivencia colectivo decidido por ella.

Estos últimos requisitos han sido reconocidos como derechos humanos cuya subjetividad jurídica y ejercicio solo pueden ser colectivos, ya que le corresponden a los pueblos. Se trata del derecho de los pueblos a libre disposición de sus riquezas y recursos naturales y del derecho a la autodeterminación, ambos regulados en el art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y del que son parte tanto Chile como España.

Pero no basta que un Estado disponga de un territorio definido claramente por sus fronteras y ocupado de modo permanente por su población. Es necesario también

¹ En el derecho del mar el espacio bajo soberanía del Estado ribereño fue modificándose históricamente a medida que lo hizo el alcance de los cañones de costa. Naturalmente en la era de la aviación y los misiles esta concepción carecía de sentido y terminó adoptándose una regulación estrictamente funcional de los espacios marítimos del Estado en los arts. 2; 33; 57 y 76 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982.

² A este derecho le corresponde también la obligación colectiva de garantizar la sostenibilidad medioambiental de los espacios y recursos naturales sometidos a la jurisdicción del Estado, de conformidad con la legislación internacional. Como ejemplos de esta normativa véanse: los arts. 4 y ss. de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972). Texto en <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>. El art. 3 de la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (1992). Texto en <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>. El art. 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992). Texto en <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>. El art. 2 del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (1987). Texto en <http://ozone.unep.org/es/manual-del-protocolo-de-montreal-relativo-las-sustancias-que-agotan-la-capa-de-ozono/31975> y los arts. 2 y 3 del Protocolo de Kyoto (1998) <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpsan.pdf> (Consultados 12 de agosto de 2016).

que sea capaz de desempeñar las competencias propias de la soberanía estatal sobre dicho territorio, ya que en caso contrario nos encontraremos ante un Estado fallido. Por tanto la ocupación funcional, entendida como el desempeño efectivo sobre la población y el territorio nacional de las funciones propias de un Estado contemporáneo, constituye la dimensión complementaria de la ocupación física.

Las funciones básicas del Estado pueden agruparse en tres grandes categorías: las *funciones políticas*, que son las que establecen y mantienen el orden de convivencia colectiva de una sociedad; las *funciones económicas*, que garantizan el sistema de subsistencia y desarrollo de la sociedad, y las *funciones culturales*, que atribuyen la identidad colectiva de una sociedad, es decir, el sentido de su existencia histórica.

Respecto de las funciones políticas básicas, el Estado debe preservar las siguientes:

- a. La organización legítima del poder sobre la población y el territorio, es decir, el ejercicio de la autoridad;
- b. El sistema de normas legales y las instituciones que sustentan el ejercicio de dicho poder, es decir, la creación y aplicación de la legalidad;
- c. El uso del poder coactivo para garantizar el orden de convivencia pacífico entre los ciudadanos junto con la integridad territorial del Estado, es decir, el mantenimiento de la seguridad.

Situados en el siglo XXI las sociedades y las personas viven inmersas en un proceso de globalización. Globalización entendida como la interdependencia compleja a escala mundial generada por la masificación de las relaciones sociales, su creciente movilidad transnacional y su deslocalización comunicativa. El Estado enfrenta actualmente un importante reto: cómo adaptar las ocupaciones física y funcional de su territorio a unas sociedades cada vez más transnacionalizadas y a unas funciones cada vez más deslocalizadas.

Mientras que las dos primeras funciones políticas, la autoridad y la legalidad, se desarrollan básicamente en el seno del territorio nacional, la aparición de nuevas amenazas junto con la expansión transnacional de otras ya tradicionales está obligando a formular políticas de seguridad nacional y desarrollar estrategias operativas que incluyan tanto el empleo intraestatal como la proyección extraterritorial del poder coactivo del Estado, incluyendo, en último extremo, el uso de la fuerza.³

³ Como ejemplos actuales de esta proyección extraterritorial del poder coactivo se pueden citar el rescate y repatriación de ciudadanos residentes en terceros países en circunstancias de guerra o grandes catástrofes humanitarias; la lucha contra la piratería marítima o el tráfico ilegal de personas, estupefacientes o armas; las tareas de inteligencia realizadas en terceros países en la lucha contra

Para enfrentar con éxito este reto, la formulación de las políticas de seguridad nacional y la elaboración de nuevas estrategias operativas se deben realizar siguiendo el principio de la *comprehensive approach* (aproximación integral). Semejante concepción de la seguridad supone trascender la histórica compartimentación institucional con el fin de articular y utilizar todos los medios del Estado, tanto militares como civiles, además de planificar la coordinación estratégica y operativa de los cuerpos de seguridad y las fuerzas armadas en concordancia con la naturaleza, gravedad y evolución de las amenazas que se presentan.

Es en este marco cognitivo donde debe situarse la disuasión como un instrumento necesario para una eficaz política de defensa de la ocupación del territorio nacional.

2. La disuasión como instrumento necesario para la defensa

La disuasión la definí hace ya un cuarto de siglo como una relación social de carácter asociativo, es decir, que en su desarrollo concurren simultáneamente tanto elementos conflictivos como cooperativos.⁴

Como relación social, la disuasión es el resultado de una sucesión en el tiempo de interacciones entre dos o más actores que poseen intereses u objetivos contrapuestos y que alguno o todos ellos tratan de alcanzar mediante la amenaza del uso de su poder coactivo, en último extremo el uso de la fuerza, como forma para generar o inhibir determinadas conductas en los restantes actores que impidan el cumplimiento de la amenaza.

Es importante señalar que a pesar de la contraposición de intereses u objetivos, todos los actores participantes en la disuasión (disuasor y disuadido) comparten un pacto implícito, basado en un mínima confianza recíproca, según esto, si cada uno de ellos realiza las conductas previstas, se evitará la escalada en el conflicto. Si esta mínima dimensión cooperativa no se cumple no puede surgir la relación de disuasión y la amenaza del disuasor será percibida por el actor como el paso previo para el uso del poder coactivo.⁵

el terrorismo o la criminalidad organizada, así como las actividades de investigación informática realizadas a través de servidores repartidos por toda la red mundial.

⁴ Sobre el concepto y naturaleza de las relaciones asociativas véase. R. Calduch, *Relaciones Internacionales*, Madrid: Edit. Ciencias Sociales, 1991. El texto puede consultarse en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap4.pdf> (Consultado 12 de agosto de 2016).

⁵ En su obra de referencia sobre la teoría de juegos aplicada al conflicto, Schelling sitúa la disuasión formando parte de lo que denomina “juegos de coordinación” y los considera juegos de estrategia

Como relación social la disuasión puede desarrollarse de forma unilateral entre el actor disuasor y la parte disuadida o puede ser recíproca cuando cada actor interviniente es al mismo tiempo disuasor y disuadido. En términos generales el efecto de la disuasión se puede expresar con la siguiente ecuación:

$$\text{EFECTO DISUASOR} = \text{CAPACIDAD ESTIMADA} \times \text{INTENCIÓN ESTIMADA} \times \text{DAÑO ESTIMADO}^6$$

Podemos apreciar que si alguna de las tres variables posee un valor 0 el resultado del efecto disuasorio también es 0. Esta situación se produce bien cuando se carece de las capacidades o la intencionalidad para ejercer determinada forma de coacción o cuando a pesar de poseer las capacidades y la intencionalidad el actor disuadido no las percibe como reales y, finalmente, cuando la parte disuadida considera que el daño estimado que se le puede provocar es marginal o asumible.

En el caso de la disuasión nuclear o de otros arsenales de destrucción masiva, aunque las capacidades estimadas sean muy bajas y la intención de utilizar los arsenales sea próximo a 0, habida cuenta de que los daños estimados, sobre todo en vidas humanas, es muy elevado, siempre habrá un efecto disuasorio real.

La disuasión basada en el poder coactivo de los Estados constituye un instrumento preventivo necesario en sus políticas de seguridad y defensa, ya que se configura como la estrategia intermedia entre las relaciones de cooperación y el uso de la fuerza.

La principal característica de la disuasión para que sea eficaz es su credibilidad para el actor disuadido. La credibilidad depende no solo de las capacidades y conductas del disuasor sino también de su percepción o estimación por la parte disuadida. Ello significa que el disuasor puede ejercer una cierta influencia sobre

por diferencia con los juegos de azar. En esta categoría de juegos desempeñan un papel fundamental: el “compromiso” y la “amenaza”. Al primero lo considera asociado al primer movimiento de cada parte, la amenaza está vinculada al segundo movimiento. Según sus propias palabras: *Mientras que el compromiso fija el curso de acción la amenaza fija el curso de reacción, de respuesta al otro jugador. El compromiso es un medio de obtener el primer movimiento en un juego en el que el primer movimiento implica una ventaja; la amenaza es un compromiso a una estrategia para el segundo movimiento.* En este texto se describe claramente la lógica de la disuasión como estrategia de defensa del Estado. Th. C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1960 (Traducción de Adolfo Martín, *La estrategia del conflicto*, Madrid: Edit. Tecnos, 1964, p. 146. K. B. Payne (edit.).- *Understanding Deterrence*, New York: Edit. Routledge, 2013.

⁶ Esta fórmula es una versión mejorada que publiqué a partir de la establecida por Holsti. Caldich, *op. cit.*, texto en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap15.pdf> (Consultado 12 de agosto de 2016).

dicha estimación manipulando la información sobre cualquiera de las tres variables que determinan el efecto disuasorio.

Es interesante comprobar que durante la etapa de la bipolaridad con disuasión nuclear, ambas superpotencias disponían de un conocimiento bastante riguroso de las capacidades militares de su rival y de los efectos destructivos de los arsenales estratégicos que disponía cada una de ellas. Por eso ambas superpotencias manipularon la información sobre la intencionalidad agresiva de su adversario con el fin de legitimar y hacer asumible para sus respectivas poblaciones el coste material y humano de la carrera armamentista y, al mismo tiempo, demostrar su voluntad de responder a cualquier ataque nuclear provocando el efecto disuasorio deseado.

Sin embargo esta capacidad de manipulación por el disuasor posee una limitación clara en los requisitos de la proporcionalidad y la coherencia. El primero exige una proporcionalidad entre la conducta que se desea inducir en el actor disuadido y los efectos del uso del poder coactivo con el que se le amenaza. Precisamente este criterio de la proporcionalidad de la disuasión exige que esta sea graduable, es decir, que la amenaza del poder coactivo pueda incrementarse o reducirse en correspondencia con la conducta que siga la parte disuadida.⁷

El requisito de la coherencia establece que la credibilidad de la disuasión dependerá de la consistencia que hayan tenido las conductas de las partes en situaciones históricas análogas. Por ejemplo, un historial de estrategias de disuasión incumplidas unilateralmente por la parte disuasora mediante actos de agresión o de una sistemática ignorancia de las amenazas por la parte disuadida, conllevan necesariamente una pérdida de la credibilidad de dicha estrategia.⁸

Resulta importante destacar que la disuasión cuando es eficaz porque es creíble evita las agresiones y la escalada al uso de la fuerza, pero al precio de mantener la tensión política entre los países y alimentar la carrera de armamentos como prueba de

⁷ Un caso clásico del efecto en la desproporción entre objetivos y amenazas se produjo cuando en 1954 el Secretario de Estado norteamericano John Foster Dulles formuló la *doctrina de la represalia masiva* como parte de la política de contención. Un caso evidente de disuasión unilateral desproporcionada que lejos de inhibir el programa nuclear soviético lo aceleró hasta el punto de que a mediados de la década de los 60 la disuasión ya era recíproca y Estados Unidos tuvo que reformular su estrategia nuclear con la *doctrina de la Destrucción Mutua Asegurada*.

⁸ Un ejemplo reciente de fracaso de la estrategia de disuasión lo hemos observado en la intervención de Rusia para anexionarse la península de Crimea a pesar de las amenazas formuladas por parte de la OTAN y de la UE. Es evidente que la historia de ocupaciones unilaterales y/o de anexiones sin respuesta por parte de la OTAN durante la bipolaridad junto con la ausencia de voluntad política de la UE para llevar a cabo intervenciones militares, claramente comprobada durante las guerras balcánicas incluida la de Kosovo, condujeron a los dirigentes del Kremlin a la acertada conclusión de que siempre que no se demostrase de forma fehaciente la participación rusa, ninguna de ambas organizaciones llevaría a cabo sus amenazas de respuesta militar, como así ocurrió.

la disponibilidad de las capacidades militares necesarias y la intención de utilizarlas para ejecutar la amenaza si fuera necesario.

A la luz de estas reflexiones parece razonable considerar que la verdadera cuestión que debemos dilucidar es establecer el modo en que la disuasión resulta útil para la defensa preventiva del territorio nacional tanto desde la perspectiva de su ocupación física como funcional, en un período de las relaciones internacionales en las que la multipolaridad y el proceso de globalización está borrando las diferencias entre las funciones internas del Estado y las que le exige su contexto exterior.

3. La disuasión como medio preventivo para defender la ocupación del territorio nacional

Aunque la protección del territorio nacional requiere en último extremo el recurso a la fuerza realizado por los cuerpos de seguridad y las fuerzas armadas, el desarrollo de la actividad ordinaria de los Estados consolidados requiere el uso de la cooperación y la disuasión antes que el uso generalizado del poder coactivo.⁹

Las estrategias de seguridad nacional con una aproximación integral, deben incluir la disuasión como un medio necesario y habitual para enfrentar las amenazas y riesgos que surgen cotidianamente.

Como ya hemos señalado, ello implica: a) movilizar las capacidades civiles y militares necesarias para disponer de un poder coactivo real; b) crear las instituciones, establecer las normas y adoptar las decisiones que acrediten la intención de utilizar dicho poder, y c) utilizar el poder coactivo, cuando sea necesario, de forma proporcionada a la gravedad de las amenazas percibidas o los daños recibidos.

Una adecuada seguridad y defensa disuasoria que garantice la ocupación territorial del Estado requiere la disponibilidad y uso de las siguientes capacidades:

⁹ F. P. Van der Putten; M. Meijnders; J. Rood, "Deterrence as a Security Concept Against non-Traditional Threats", *Clingendael Monitor* (June, 2015). http://www.clingendael.nl/sites/default/files/deterrence_as_a_security_concept_against_non_traditional_threats.pdf (Consultado 12 de agosto de 2016).
D. Alcolea Navarro, "De la disuasión convencional a la protección", *Revista Ejército*, nº 888 (marzo 2015), pp. 8-15. http://www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2015/888/accesible/Revista_Ejercito_888_marzo_2015.pdf (Consultado 15 de agosto de 2016).
J. García Covarrubias, "La disuasión convencional", *Military Review* (marzo-abril, 2001), pp. 72-80. http://iugm.es/uploads/tx_iugm/DisConvMilRev.pdf (Consultado 15 de agosto de 2016).

3.1. Un despliegue territorial permanente de los cuerpos de seguridad y las Fuerzas Armadas

La garantía de una ocupación física del territorio nacional requiere en primer término la disponibilidad de un despliegue permanente de unidades policiales y militares.

El control de las fronteras (terrestres, aéreas y marítimas) para evitar los tráficos ilícitos o la entrada ilegal de personas; la seguridad en los espacios urbanos, con una alta concentración demográfica y económica; la protección de las zonas rurales, con escasa densidad de población pero con importantes recursos naturales, así como de las redes de transportes y otras infraestructuras críticas (sistemas de telecomunicaciones; centrales de energía; redes de abastecimiento hídrico, eléctrico, etc.) requieren un despliegue permanente no solo para dar una respuesta reactiva a las actividades delictivas contra la seguridad de los ciudadanos y el Estado, sino porque dicho despliegue permite un apreciable efecto disuasorio, ya que, por un lado, demuestra la disponibilidad de medios y la intención de utilizarlos y, por otro, genera una percepción de confianza y seguridad en la ciudadanía que refuerza la legitimidad de las instituciones estatales.

142

3.2. La disponibilidad y utilización operativa de unidades especiales

No obstante, el desarrollo de amenazas asociadas a formas de delincuencia especialmente peligrosas y con frecuencia transnacionales, como son el terrorismo, la piratería, la insurgencia guerrillera o la criminalidad organizada, junto con la existencia de riesgos generados por catástrofes naturales o de origen humano de gran magnitud, exigen la creación y operatividad de unidades especializadas tanto policiales como militares.¹⁰

Su organización y empleo no sigue los criterios de la ocupación física del territorio sino de su ocupación funcional, ya que sus misiones son prevenir y, en su caso,

¹⁰ En España existe la Unidad Militar de Emergencias (UME) regulada por los arts. 14 a 16 del RD 416/2006 del 11 de abril por el que se establece la organización y el despliegue del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias. En sus diez años de existencia esta unidad ha demostrado su eficacia y utilidad para enfrentar las situaciones de grandes catástrofes que se han producido anualmente. <http://www.ume.mde.es/> (Consultado 12 de agosto de 2016). Véase también: G. Del Castillo P., "El Estado y su responsabilidad en el enfrentamiento de emergencias y catástrofes: el rol de la defensa", Centro de Estudios Estratégicos ANEPE, *Cuaderno de Trabajo*, nº 02/2016, 36 pp. <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-de-Trabajo-Nº-2-.pdf> (Consultado 15 de agosto de 2016).

responder ante tales amenazas y riesgos de especial gravedad o complejidad donde quiera que se produzcan. Desde los grupos policiales antidisturbios hasta las unidades contra la ciberdelincuencia o los delitos financieros, la acción de estos cuerpos especiales refuerza la capacidad disuasoria del Estado pero, al mismo tiempo, también demuestra la necesidad de una aproximación integral a la seguridad y defensa del territorio nacional.

Esta aproximación integral requiere una previa y detallada planificación de las funciones y actividades que deben realizar tanto las unidades de despliegue permanente como las especializadas. Además para que sea efectiva debe desarrollar la suficiente experiencia operativa conjunta y combinada, que solo se adquiere a través de ejercicios o simulacros que permitan evitar errores o disfunciones con efectos indeseados.

Teniendo en cuenta que la visibilidad de estas unidades especiales no está vinculada a su despliegue territorial permanente, es necesario para un eficaz efecto disuasorio desarrollar una estrategia de comunicación que difunda mediáticamente los resultados de sus actuaciones más exitosas. Sin esta difusión propagandística los efectos de sus acciones se verán sensiblemente mermados en su función disuasoria y, por tanto, en la prevención de nuevos delitos o catástrofes humanitarias.

3.3. La capacidad de proyección internacional del uso de la fuerza

Es evidente que inmersos en un imparable proceso de globalización, como lo hemos definido, debemos asumir que una de sus principales consecuencias es la creciente proliferación de la delincuencia y la progresiva transnacionalización de las amenazas. Ello impone una proyección extraterritorial del Estado que termina ocasionando una tensión entre las soberanías y jurisdicciones nacionales cuya resolución más eficiente se alcanza por medio de la cooperación internacional.

No obstante la fórmula cooperativa no siempre es posible, por lo que el recurso a las estrategias de disuasión se hace necesario. Dichas estrategias aplicadas a la defensa del territorio nacional requieren la capacidad del Estado para proyectar internacionalmente su poder coactivo y, en casos extremos, el uso de la fuerza.

Como es lógico, esta capacidad de proyección internacional se cimienta en la disponibilidad de unos medios humanos, materiales y económicos acordes con la naturaleza y gravedad de las amenazas exteriores, pero también con la disponibilidad de recursos que cada país puede o quiere asignar.

Para que esta capacidad de proyección internacional de la fuerza sea disuasoriamente creíble es necesario que se demuestre su empleo efectivo primero en la defensa territorial pero también, en caso necesario, en misiones exteriores. La participación

en operaciones internacionales, sean de pacificación o de intervención, constituyen ejemplos constantes de cómo algunos países, especialmente las grandes potencias mundiales, demuestran su poder coactivo como parte de sus estrategias de disuasión ante futuras amenazas.

Desde la perspectiva estrictamente militar, la fórmula tradicional era la capacidad de movilizar o la disponibilidad permanente de una fuerza expedicionaria. En la actualidad la naturaleza compleja y variable de las crisis y conflictos internacionales ha impuesto otra fórmula adicional, las Operaciones Combinadas Conjuntas (*Combined Joint Task Forces-CJTF*), participadas por varios países y que sustentan la disponibilidad de las Fuerzas de Reacción Rápida de la OTAN o la UE.¹¹

3.4. La importancia de los servicios de inteligencia para la disuasión

La función de inteligencia, entendida como la evaluación de la información para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones, constituye el pilar en el que se erige cualquier política del Estado, ya que condiciona directamente su elaboración al determinar el grado de incertidumbre del político en la adopción de sus decisiones. Ello explica la necesidad que tienen los gobiernos de los países de contar con sus propias agencias o servicios nacionales de inteligencia.¹²

Desde esta perspectiva, el papel que desempeñan los servicios de inteligencia para el desarrollo de una buena defensa basada en la disuasión, resulta crucial. De la inteligencia depende aportar al menos tres elementos básicos para la planificación estratégica: a) una valoración de la gravedad y probabilidad de ocurrencia de las distintas amenazas y riesgos para la seguridad nacional; b) una evaluación, lo más rigurosa y completa posible, tanto de las capacidades, intencionalidad y efectos de los actores que provocan las amenazas como de los medios, respuestas y consecuencias de los que dispone el propio Estado, y c) una evaluación comparada de la utilidad del recurso a la disuasión frente a las otras opciones estratégicas que abarcan desde la cooperación internacional hasta la intervención militar.¹³

¹¹ L. Simón, "Offset Strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa en EE.UU.?", *ARI* 14/2015 (3 de marzo de 2015) <http://129.35.96.158/wps/wcm/connect/7ac1b7804782377eb55bf5a6f6757d0d/ARI14-2015-Simon-offset-strategy-hacia-un-nuevo-paradigma-de-defensa-en-EEUU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7ac1b7804782377eb55bf5a6f6757d0d> (Consultado 12 de agosto de 2016).

¹² Véase el ejemplo de Estados Unidos. USA, *Executive Order 12333 United States Intelligence Activities. As amended by Executive Orders 13284 (2003), 13355 (2004) and 13470 (2008)*. <http://fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12333-2008.pdf> (Consultado 12 de agosto de 2016).

¹³ B. Sutherland (edit.), *Modern Warfare, Intelligence and Deterrence. The Technologies that are transforming them*, Londres: Edit. The Economist y Profile Books Ltd. 2011.

3.5. El uso de los medios de comunicación como instrumentos de la defensa: especial referencia a las redes sociales

Finalmente y puesto que la credibilidad de las medidas disuasorias depende estrechamente de su conocimiento, en la época de la masificación y universalidad de los medios de comunicación, su empleo como parte necesaria de la defensa del territorio nacional resulta difícilmente cuestionable.

Actualmente toda política de seguridad y defensa nacional debe incluir necesariamente las directrices de una estrategia comunicativa, incluyendo las operaciones de propaganda (*propaganda ops*), por tres importantes razones: a) porque en el siglo XXI no existe lo que no se conoce y no se conoce lo que no se difunde mediáticamente, especialmente a través de las redes sociales; b) porque tanto los demás países como las organizaciones criminales disponen de sus propias estrategias de comunicación y propaganda que deben neutralizarse como parte de la respuesta a sus actividades delictivas, y c) porque la seguridad y la defensa se gana o se pierde en primer término en las mentes y los corazones de las personas y sociedades antes que en las calles o los campos de batalla.

Precisamente el desarrollo del ciberespacio, surgido de la combinación de Internet con la disponibilidad masiva de dispositivos móviles de comunicación, ha permitido la reciente creación de redes sociales transnacionales por las que circulan indistintamente información y propaganda, en una combinación difícil de discernir pero capaz de provocar movimientos masivos de opinión y movilización pública de consecuencias imprevisibles. La experiencia de las rebeliones populares simultáneas en los países árabes durante 2011 o el uso de las redes sociales por el DAESH para el reclutamiento internacional de milicianos o la activación de terroristas individuales, nos eximen de mayores argumentos.

Las redes sociales gozan de importantes cualidades: a) su inmediatez comunicativa, ya que los contenidos se difunden en tiempo real; b) su deslocalización, ya que se extienden a escala mundial; c) su masificación individualizada, ya que agrupan comunicativamente a colectivos dispersos internacionalmente aunque el mensaje llega de forma personal, y d) su incapacidad para ser controladas por los gobiernos o los grupos de poder.

La combinación de estas cuatro cualidades le confiere a las redes sociales una presunción de neutralidad y veracidad de la que carecen el resto de medios de comunicación. Esta potencialidad que ofrecen las redes sociales también puede ser utilizada como un instrumento esencial de la política de seguridad y defensa nacional, sobre todo con fines informativos, persuasivos y disuasorios.¹⁴

¹⁴ C. Pintado Rodríguez, "Las redes sociales y la defensa. Un análisis DAFO", *Documento Opinión*, nº 119 (4 de diciembre de 2013), 24 pp.

Se hace imprescindible que los cuerpos de seguridad y las Fuerzas Armadas desarrollen equipos especiales dedicados a la información y propaganda a través de las redes sociales. Su actividad es complementaria de las que desarrollan los grupos especializados en ciberdelincuencia de la policía o los servicios de inteligencia. Consiste en ganar la confianza de la ciudadanía y lograr adhesiones internacionales (*followers*), dando visibilidad en el ciberespacio a las actividades de las unidades policiales y de las Fuerzas Armadas para facilitar las dinámicas de persuasión, que facilita las informaciones y denuncias, y la disuasión, que previene la comisión de actos delictivos.¹⁵ En definitiva se trata de seguir la estrategia iniciada ya con éxito por *Wikileaks*, solo que al servicio de la seguridad y defensa del Estado.

4. La cambiante perspectiva europea de la ocupación del territorio nacional y su defensa

A partir de las reflexiones anteriores se puede realizar un análisis de la evolución experimentada por la concepción europea de la ocupación territorial y la importancia de la disuasión como estrategia para su defensa.

Desde el desarrollo del Estado moderno, en Europa se mantuvo una idea territorial basada fundamentalmente en la ocupación física del territorio como base para el asentamiento de la población y fundamento del poder económico y militar de los países. Esta idea territorial se correspondía con la concepción patrimonialista del Estado que resultaba de la legitimidad de la monarquía absolutista.

Tras la Revolución Francesa y la emergencia de la nación como entidad político-cultural aglutinante de la ciudadanía, los Estados contemporáneos pasaron a reclamar los territorios ocupados por sus naciones y la defensa del Estado-Nación se convirtió en un objetivo prioritario de los ejércitos de reclutamiento obligatorio. El resultado de esta combinación provocó uno de los períodos de conflictividad bélica más destructivos de la milenaria historia de Europa.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEE01192013_redesSociales_CesarPintado.pdf (Consultado 12 de agosto de 2016).

¹⁵ El Cuerpo Nacional de Policía de España de acuerdo con la Memoria de 2014 constituía el cuerpo policial con más seguidores del mundo (1.350.000), poseía más *retuits* que la Casa Blanca y en YouTube sus videos habían alcanzado 5.700.000 visualizaciones. Ministerio Interior. DGP, *La Policía Nacional en las redes sociales. Un nuevo servicio de atención al ciudadano. Memoria Premio Ciudadanía 2014*. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/premios/calidad_innovacion_2014/memorias/memoria_ciudadania/MEMORIA_PREMIO_CIUDADANIA_La_Policia_Nacional_en_las_Red_Sociales.pdf (Consultado 15 de agosto de 2016).

4.1. De la disuasión nuclear a la defensa internacional intervencionista

Durante la Segunda Guerra Mundial los acuerdos de Yalta y Potsdam sellaron una división geopolítica de Europa entre las potencias occidentales y la Unión Soviética que determinó el destino de los países europeos durante casi cinco décadas. Se impuso, por tanto, una concepción política basada en la ocupación física de los territorios estatales que generó, a su vez, una defensa territorial como núcleo estratégico de la seguridad y defensa tanto nacional como continental.

La creación de la Unión Europea Occidental (Bruselas, 1948) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Washington, 1949) en la Europa occidental y del Pacto de Varsovia (Varsovia, 1956) entre los países de Europa Central y Oriental constituyeron junto con la disuasión nuclear los instrumentos esenciales del sistema de seguridad y defensa europea durante la bipolaridad.¹⁶

Pero antes de avanzar en el contenido de la actual perspectiva europea de la seguridad y defensa de su ocupación territorial, es necesario evaluar los cambios que se han producido en los fundamentos estratégicos mundiales tras el fin de la bipolaridad con disuasión nuclear que dominó la segunda mitad del siglo XX.

En efecto, como ya hemos señalado, el antagonismo entre las dos superpotencias descansaba en una concepción del control y defensa de la ocupación física del territorio amparada por la dinámica de una disuasión nuclear mundial y un intervencionismo político y militar local dentro de las áreas de influencia de Estados Unidos y la Unión Soviética.

El proceso de descolonización en conjunción con el coste de la carrera armamentista minaron los fundamentos de la estructura geoestratégica bipolar y provocaron su desaparición entre 1989 y 1991 dando paso a una configuración política y militar multipolar.

En este nuevo escenario estratégico mundial se fue desarrollando la necesidad de una seguridad y defensa con un alcance transnacional y una configuración operativa funcional que complementase la tradicional concepción de la defensa física del territorio nacional. Ello exigía un cambio de mentalidad y de políticas que los gobiernos

¹⁶ Ejemplos paradigmáticos de esta concepción de la defensa basada en la ocupación territorial son el art IV del Tratado de Bruselas (1948), por el que se constituía la Unión Europea Occidental, el art. 6 del Tratado de Washington (1949), por el que se creaba la OTAN y el art. 4 del Tratado que fundamentaba la creación del Pacto de Varsovia (1955). Véanse los textos en: <http://www.weu.int/Treaty.htm#4>
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es
http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warsaw.asp (Consultados 15 de agosto de 2016).

han tardado en asumir debido a los condicionamientos ideológicos y a la inercia de sus burocracias estatales.

La primera respuesta de adaptación se produjo recurriendo al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas que había estado hipotecado durante las décadas de la bipolaridad. En efecto, mientras en el período 1948-1988 se realizaron 13 misiones internacionales de pacificación, entre 1989 y 1998 se llevaron a cabo 36 operaciones de paz.

Sin embargo la guerra de Kosovo en 1999 puso de manifiesto las limitaciones del sistema onusiano, que se veía de nuevo cuestionado con la intervención angloamericana en Irak de 2003. La creciente proliferación del terrorismo, la piratería y la criminalidad organizada, aprovechando las oportunidades ofrecidas por numerosos Estados fallidos, indujo a las grandes potencias mundiales a asumir la defensa de sus intereses extraterritoriales mediante intervenciones militares, unilaterales o conjuntas con otros países, no siempre amparadas por la legalidad de Naciones Unidas.¹⁷

El resultado ha sido la consolidación de un sistema de seguridad colectiva intervencionista de alcance mundial, con una regulación jurídica clara pero en buena medida obsoleta, y que se sustenta en la concurrencia de cuatro sistemas estratégicos: a) la disuasión basada en los arsenales de armas de destrucción masiva, especialmente el armamento nuclear; b) el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas y otros organismos regionales; c) las operaciones intervencionistas de las grandes potencias y, por último, d) la defensa territorial de los Estados.

En este complejo escenario internacional Europa ha tenido que desarrollar su propia política de seguridad y defensa al compás del avance en su proceso de integración regional.

4.2. La integración funcional del territorio en la Unión Europea y sus efectos sobre la defensa de Europa

El origen del proceso de integración regional europea se encuentra en la voluntad política de superar la tradicional rivalidad francoalemana por el control de los recursos de las regiones fronterizas de Alsacia y Lorena.¹⁸ Paradójicamente

¹⁷ Algunas de las intervenciones unilaterales más importantes son la de Estados Unidos en Afganistán en 2001 con la operación *Libertad duradera*; la del Reino Unido en Sierra Leona entre 2000 y 2002; la de Francia en Costa de Marfil en 2002, la de Israel contra Hezbollah en el Líbano en 2006, la de Rusia en Georgia en 2008, la anglofrancesa en Libia en 2011, la operación Serval de Francia en Mali en 2013, la intervención encubierta de Rusia en la península de Crimea en 2014 o las de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Rusia contra las milicias del DAESH en Siria e Irak (2014-2016).

¹⁸ Esta rivalidad entre Francia y Alemania influyó en el enfrentamiento en tres contiendas: la Guerra

y mientras Europa, y especialmente Alemania, quedaba dividida entre las cuatro potencias aliadas (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido y Francia), de acuerdo con la clásica concepción de la ocupación física del territorio, el Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman lanzaba una novedosa concepción territorial siguiendo criterios de organización supraestatal y de utilización funcional. En su conocida Declaración del 9 de mayo de 1950, afirmaba:

El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción francoalemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa.

(...)

*Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz.*¹⁹

La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), por el Tratado de París de 1951, abrió el camino a la integración europea y, por tanto, a una perspectiva de la ocupación territorial siguiendo principios funcionales y no de ocupación física.²⁰ Sin embargo, el fracaso del proyecto de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 demostró que la seguridad y la defensa de los Estados europeos seguía anclada en el principio de la ocupación física debido, esencialmente, a que era el criterio que dominaba la bipolaridad con disuasión nuclear entre las dos superpotencias.

El primer avance significativo en la implantación del principio de ocupación funcional del territorio en materia de seguridad nacional se realizó al margen de la Comunidad Europea mediante el Acuerdo de Schengen (1985)²¹ y afectaba al control de las fronteras estatales respecto del movimiento de personas, ya que el control

Franco Prusiana (1870-1871), la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Como resultado de cada una de ellas se impusieron constantes cambios de soberanía de estas regiones sin que se alcanzasen soluciones satisfactorias para ambas partes.

¹⁹ Fondation Robert Schuman, "Declaración del 9 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman", *Cuestiones sobre Europa*, nº 204 (10 de mayo de 2011), p. 1.
<http://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf> (Consultado 12 de agosto de 2016).

²⁰ La versión francesa del Tratado de París puede consultarse en:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=EN> (Consultado 15 de agosto de 2016).

²¹ El texto del Acuerdo junto con la normativa europea que lo complementa se publicó en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOCE del 22 de septiembre de 2000) y se puede consultar en:
<https://www.boe.es/doue/2000/239/L00001-00473.pdf> (Consultado 15 de agosto de 2016).

aduanero de mercancías formaba parte de la Unión Aduanera (arts. 12 a 29) establecida por el Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957.²²

En gran medida este acuerdo fue impulsado por la propia dinámica de integración económica, ya que la libre circulación de personas, que requería el mercado único incluido en el Acta Única Europea de 1986, obligaba a eliminar las barreras fronterizas y al mismo tiempo establecer una frontera exterior común.²³

Aunque desde el Tratado de Maastricht (1992)²⁴ la normativa del Acuerdo Schengen fue incluida como parte del pilar de los Asuntos de Justicia e Interior de la nueva Unión Europea (Título VI del Tratado), el origen extracomunitario de este Acuerdo ha permitido que determinados miembros de la UE, como el Reino Unido o Irlanda, se mantengan al margen y en cambio otros países que no son miembros de la UE sean partes del Acuerdo como Islandia, Noruega o Suiza.

Desde entonces la normativa Schengen pasó a formar parte del acervo comunitario y sus competencias son compartidas entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros, correspondiendo a las primeras la aprobación de las normas legales y a los segundos su aplicación a través de sus fuerzas nacionales de seguridad. Para facilitar la necesaria cooperación policial en la aplicación de la normativa de control de fronteras y aduanas se constituyó en 1994 *Europol* y se implantó un sistema informático de intercambio transnacional de información (Sistema de Información Schengen-SIS).

Pero el Tratado de Maastricht también contenía una nueva e importante dimensión de la integración funcional del territorio de la UE: la Política Exterior y de Seguridad Común (Título V del Tratado), de la que formaba parte una Política de Defensa Común cuyo desarrollo se formulaba en el art. J.4 en los siguientes términos:

“1. La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común”.

²² La versión francesa del Tratado de la CEE puede consultarse en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN> (Consultado 15 agosto de 2016).

²³ El texto del Tratado en español puede consultarse en el DOCE L169 (29 de junio de 1987): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=EN> (Consultado 15 de agosto de 2016).

²⁴ El texto del Tratado en español puede consultarse en el DOCE C191 (29 de julio de 1992): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN> (Consultado 15 de agosto de 2016).

La oposición inicial a participar en esta Política de Defensa Común de una potencia militar decisiva como era el Reino Unido, lastró durante una década la aplicación efectiva de las PESC aunque se prosiguió en el avance jurídico e institucional con el Tratado de Amsterdam (1997)²⁵, que incorporó las competencias de la Unión Europea Occidental (UEO), especialmente las *misiones Petersberg*, como parte del acervo comunitario además de extender la fórmula de la *cooperación reforzada* a las cuestiones de defensa, de modo que abría la posibilidad jurídica de que dos o más países miembros pudiesen avanzar en la integración en este ámbito sin que ello obligase al resto de los Estados de la UE (art. 1.10 del Tratado).

La Declaración francobritánica sobre la defensa europea (Saint Malo, 1998)²⁶, junto con la fracasada política mediadora de la EU para impedir la guerra de Kosovo, generaron la convicción entre los dirigentes europeos de que había llegado el momento de ejecutar las disposiciones normativas sobre la Política de Defensa Común. En los Consejos Europeos de Helsinki (diciembre, 1999)²⁷ y Santa María da Feira (junio, 2000)²⁸ se adoptaron las decisiones políticas en las que debía articularse la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, fijando para 2003 la formulación de la Estrategia Europea de Seguridad. Las modificaciones normativas introducidas por el Tratado de Niza (2001)²⁹ vinieron a consagrar las decisiones adoptadas y regularon las competencias del nuevo Comité Político y de Seguridad al que atribuyeron *el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis*.

La aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad (diciembre, 2003)³⁰ permitió el establecimiento de las capacidades necesarias para asumir con éxito las operaciones de gestión de crisis en las que participó la UE como parte de la PESC. Dichas capacidades se fijaron inicialmente en una Fuerza de Reacción de 60.000 hombres operativos en cualquier parte del mundo durante un período de un año,

²⁵ El texto del tratado en español se publicó en el DOCE C340 (10 de noviembre de 1997). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN> (Consultado 15 de agosto de 2016).

²⁶ Texto en francés de la Declaración: <https://www.senat.fr/rap/r98-167/r98-1679.html> (Consultado 15 de agosto de 2016).

²⁷ Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki pueden consultarse en español en: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm (Consultado 15 de agosto de 2016).

²⁸ El texto en español de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sta. María da Feira pueden consultarse en: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_es.htm (Consultado 15 de agosto de 2016).

²⁹ El texto del tratado de Niza en español puede consultarse en el DOCE C80 (10 de marzo de 2001): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2001:080:TOC>

³⁰ El texto en español de la Estrategia Europea de Seguridad puede verse en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:r00004&from=ES> (Consultado 15 de agosto de 2015).

junto con los medios civiles, policiales y financieros necesarios para llevar a cabo tanto las funciones de ayuda humanitaria como las de reconstrucción postbélica. La movilización de las capacidades militares se realizaría a partir de los medios aportados por los Estados miembros y organizados en los *grupos de combate* (Battle Groups) como unidades combinadas y conjuntas establecidas de común acuerdo entre varios países.

Hay que destacar que desde su regulación inicial la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) siempre se consideró un instrumento complementario de la PESC de la UE. Ello explica que su formulación estratégica se realizase con una perspectiva integral (*comprehensive approach*), en la que los medios civiles y militares se articulaban orgánicamente dependientes de las instituciones políticas (Consejo Europeo; Consejo de Ministros; Consejo Político y de Seguridad; Alto Representante de la PESC) y se complementaban funcionalmente a través de las directrices contenidas en la decisión común que aprobaba cada operación de gestión de crisis.

La realidad de la PCSD se pudo constatar inmediatamente con la ejecución de numerosas operaciones internacionales civiles, cívico-militares y estrictamente militares. Entre 2003 y 2008 se llevaron a cabo 23 misiones internacionales. Un número superior al realizado por Naciones Unidas en el mismo período.

152

Paralelamente, el desarrollo de la seguridad interior de la UE definida en el Tratado de Amsterdam como *el espacio de libertad, seguridad y justicia* se había impulsado ante la gravedad de la amenaza terrorista, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el 11 de marzo de 2004 en Madrid y el 7 de julio de 2005 en Londres.

La creciente peligrosidad del terrorismo en Europa promovió la adopción de nuevas instituciones y normas de cooperación policial y judicial, como el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE (GTJP), la Escuela Europea de Policía (CEPOL), la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de la Unión Europea (FRONTEX) o la Orden Europea de Detención y Entrega.

Por tanto, cuando en 2008 se aprobó el Tratado de Lisboa (Tratado de la Unión Europea –TUE– y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–), la experiencia acumulada tanto en la aplicación de la PCSD como del ELSJ permitieron avanzar en el marco jurídico e institucional de ambas dimensiones de la seguridad y defensa de la UE.³¹

³¹ El texto en español de ambos tratados se publicó en DOCE C115 (9 de mayo de 2008): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=EN> (Consultado 15 de agosto de 2016).

Los cuatro componentes innovadores en la seguridad y defensa de la UE recogidos en el Tratado de Lisboa son:

- a. La introducción de una *cláusula aliancista* (art. 42.7 del TUE).
- b. La introducción de la *cláusula de solidaridad* (art. 222 del TFUE).
- c. La regulación de la *cooperación estructurada permanente* (arts. 42.6 y 46 del TUE).
- d. La reforma institucional y competencial de la PCSD y el ELSJ.

Ambas cláusulas imponen nuevos derechos y obligaciones tanto a los Estados de la Unión Europea como a sus instituciones, pero mientras la cláusula aliancista obliga imperativamente a los Estados de la UE a prestar “*ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance*” en el supuesto de “*una agresión armada en el territorio*” de otro Estado miembro, la cláusula de solidaridad impone una respuesta conjunta de la Unión y los Estados miembros “*con todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares*” en los casos en que un país miembro sea “*objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano*” en su territorio.³²

Esta nueva regulación introduce un cambio sustancial en la tradicional perspectiva comunitaria de la seguridad y la defensa orientadas hacia la protección de la ocupación funcional del territorio, para establecer abiertamente la necesidad y oportunidad de una protección de la ocupación física del territorio sin requerir la disponibilidad de nuevas capacidades civiles o militares. Además ambas cláusulas siguen básicamente la lógica de la seguridad y defensa reactivas, lo que deja poco margen para las estrategias preventivas, en particular las de carácter disuasorio.

En cuanto a sus aspectos más innovadores destacan: a) la supresión de la distinción entre la seguridad interior y la defensa, al no determinar la procedencia interior o exterior de las acciones de agresión como condición para la activación de las cláusulas, y b) mantiene el principio de la aproximación integral en la respuesta a las agresiones o amenazas.

La posibilidad de avanzar en la PCSD se introduce a través de la “*cooperación estructurada permanente*”, fórmula utilizada para designar la decisión de algunos países miembros de avanzar en la integración en materia de defensa incluyendo la posibilidad de establecer una defensa común plenamente integrada. Esta opción se incluyó a requerimiento de Francia y el Reino Unido que contemplaban una integración

³² Tras los atentados terroristas de París del 13 de noviembre de 2015, se invocó por primera vez la cláusula aliancista por el Presidente francés cuando los hechos correspondían a la cláusula de solidaridad. El motivo fue la decisión francesa de recabar el apoyo de los países miembros a las acciones de represalia aérea contra el DAESH en los territorios de Siria e Irak.

militar funcional, parcialmente recogida en el acuerdo anglofrancés de 2010, junto con la participación de Alemania, Italia y España.³³ La crisis económica, con los consiguientes recortes presupuestarios en defensa y, actualmente, la salida del Reino Unido de la Unión Europea han dejado, por el momento, esta fórmula en suspenso.

Por último, resulta evidente que la nueva dimensión de la seguridad y defensa europea introducida por el Tratado de Lisboa requería una revisión de la estructura orgánica y competencial de las instituciones políticas. Las más importantes son la creación de una Presidencia del Consejo Europeo por designación y con mandato de 2,5 años, en lugar de la que existía que era semestral y con carácter rotatorio entre los países miembros, y la transformación de la institución del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad a la que dota de importantes competencias ejecutivas y de dirección (Presidencia del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, Vicepresidencia de la Comisión Europea y Dirección del Servicio Europeo de Acción Exterior).

Para que el conjunto de estas reformas normativas, institucionales y competenciales fuese efectivo se requería el desarrollo de nuevas estrategias europeas de seguridad y defensa. Respecto del ELSJ, se formuló en 2010 la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea,³⁴ revisada en 2015 con la aprobación de la Agenda Europea de Seguridad.³⁵ En 2014 se estableció la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea.³⁶ Finalmente la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 fue sometida a revisión en 2008 mediante el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad.³⁷

En junio de 2016 se ha presentado la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. En este documento se retoma la orientación de la seguridad y defensa según la ocupación funcional del territorio, y por primera vez desde el documento estratégico de 2003 se reconoce explícitamente que la seguridad y defensa europea debe incluir tanto la disuasión como la reacción a las

³³ El texto en inglés del acuerdo francobritánico de 2010 se encuentra en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238153/8174.pdf (Consultado 15 de agosto de 2016).

³⁴ El texto en español puede consultarse en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7120-2010-INIT/es/pdf> (Consultado 15 de agosto de 2016).

³⁵ El acceso al texto en inglés en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf (Consultado 15 de agosto de 2016).

³⁶ El texto en español está accesible en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2011205%202014%20INIT> (Consultado 15 de agosto de 2016).

³⁷ El acceso al texto en español en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st17/st17104.es08.pdf> (Consultado 15 de agosto de 2016).

amenazas, y en ambos casos basada en las propias capacidades de la UE con independencia del papel asignado a la OTAN. En los términos literales del documento:

As Europeans we must take greater responsibility for our security. We must be ready and able to deter, respond to, and protect ourselves against external threats. While NATO exists to defend its members –most of which are European– from external attack, Europeans must be better equipped, trained and organised to contribute decisively to such collective efforts, as well as to act autonomously if and when necessary. An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe's ability to Foster peace and safeguard security within and beyond its borders.³⁸

4.3. Los principales retos de la PCSD de la UE

Sin embargo, más allá de los tratados y de los documentos estratégicos, el desarrollo de la PCSD ha encontrado numerosos retos que no siempre se han logrado superar con éxito.

El primero de ellos surge de las diferentes concepciones de la seguridad y defensa que existen entre los Estados miembros y que no siempre logran vertebrarse para sustentar las necesarias decisiones y acciones comunes requeridas para disuadir o responder con éxito a las amenazas y desafíos que debe enfrentar la UE.

Estas diferencias derivan de cuatro factores fundamentales: a) las diferencias en las capacidades militares entre los Estados miembros; b) la distinta configuración de amenazas y riesgos que afectan a la seguridad y defensa de cada país; c) las discrepantes percepciones políticas de la seguridad heredadas del período de la bipolaridad, y d) la distinta legislación constitucional de la política de seguridad y defensa que existe en cada Estado.

Asumiendo la próxima salida del Reino Unido de la Unión Europea, los únicos países con capacidades militares para garantizar la defensa territorial y la proyección de fuerza extraterritorial son Francia, Alemania, Italia y España, y de ellos solo el Estado francés goza de capacidades nucleares. Naturalmente esta desigualdad de capacidades militares operativas entre los miembros de la UE atribuye a estas potencias una responsabilidad y unas obligaciones en la aplicación de la PCSD que no se corresponden con el sistema de unanimidad establecido para la adopción de las decisiones políticas.

³⁸ Página 19 del texto en inglés disponible en: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf (Consultado 15 de agosto de 2016).

Por otro lado aunque existe un acuerdo común sobre la definición de las amenazas y riesgos a la seguridad europea tal y como se recoge en los documentos estratégicos ya citados, la importancia y gravedad de cada una de ellas no afecta por igual a todos los Estados miembros. Por ejemplo el terrorismo afecta muy directamente a un reducido pero importante número de países de la UE, mientras que la mayoría de ellos no han experimentado esta amenaza.³⁹ Análogamente, el problema de la inmigración ilegal constituye un problema inmediato y constante para la seguridad de los países fronterizos de la UE, especialmente en el sur y este de Europa, en cambio resulta ajeno o solo es un problema secundario para el resto. Naturalmente estas diferencias en la peligrosidad de las diversas amenazas y riesgos influyen decisivamente en las prioridades de las políticas nacionales de seguridad y defensa.

Tampoco se puede ignorar la huella que en la percepción colectiva de las amenazas y riesgos ha dejado la distinta situación geopolítica durante las décadas de la bipolaridad. Los países de Europa Central y Oriental mantienen una percepción de inseguridad respecto de la Federación de Rusia que se ha incrementado en proporción directa a la recuperación del poder político, económico y militar que ha experimentado esta potencia. En cambio resulta escasamente perceptible la amenaza rusa para países como Portugal y España.

156

Por último, la distinta legislación constitucional que existe entre los países miembros condiciona el compromiso político que pueden asumir en el desarrollo de la seguridad y defensa europea. Países como Alemania o Austria, poseen importantes restricciones constitucionales a las capacidades y operatividad de sus políticas nacionales de defensa que influyen en la planificación y ejecución de la PCSD.⁴⁰

Un segundo reto, parcialmente condicionado por el anterior, afecta a las capacidades militares requeridas para la plena credibilidad y efectividad estratégicas de la PCSD. Aunque se ha avanzado en la estructura orgánica, los procedimientos operativos y algunos medios logísticos, como el relativo al transporte aéreo estratégico,

³⁹ Resulta significativo que mientras en España el terrorismo es un grave peligro crónico durante las últimas seis décadas, en el vecino Portugal el terrorismo es un peligro prácticamente inexistente durante el mismo período.

⁴⁰ El art. 87a de la constitución alemana determina que "(1) The Federation establishes Armed Forces for defense purposes. Their numerical strength and general organizational structure must be shown in the budget. (2) Apart from defense, the Armed Forces may only be used insofar as explicitly permitted by this Constitution".

http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html (Consultado 15 de agosto de 2016).

El art. 9a de la Constitución austríaca señala que" (1) Austria subscribes to universal national defence. Its task is to preserve the federal territory's outside independence as well as its inviolability and its unity, especially as regards the maintenance and defence of permanent neutrality." http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html (Consultado 15 de agosto de 2016).

todavía subsisten tres importantes déficits: a) la falta de una integración de la industria europea de defensa que facilite la estandarización de los sistemas y plataformas de armamento; b) la carencia de un Cuartel General Europeo que asuma el mando y control estratégico de las operaciones militares, y c) la ausencia de unidades militares organizadas y operativas, como son los grupos de combate, capaces de movilizarse como parte de una Fuerza de Reacción de la UE.

El resultado de estos importantes déficits es una notable limitación en la capacidad disuasoria y reactiva de la PCSD que induce a los Estados miembros en muchas ocasiones a anteponer la lógica de la defensa nacional a la de la defensa colectiva que requiere la Unión Europea.

En esta tendencia hacia la renacionalización de la defensa europea está produciéndose como resultado de las sucesivas ampliaciones a los países del Este realizadas durante la última década, incluidos países que hace un cuarto de siglo formaban parte de la Unión Soviética. Estas ampliaciones han extendido el territorio y la población europea que deben ser protegidos y defendidos. Sin embargo los nuevos países miembros presentan importantes carencias en sus capacidades militares que, en algunos casos, les impiden garantizar su propia soberanía nacional como ocurre con los países bálticos.

La complejidad del marco en el que se formula y debe ejecutarse la PCSD como instrumento de la PESC se completa con las limitaciones que la legislación constitucional impone en materia de defensa a algunos países miembros, empezando por la neutralidad de Austria y siguiendo por la singularidad de Alemania.

Estas limitaciones constitucionales no solo condicionan las fórmulas de participación en la PCSD, sino que, como consecuencia de ello, también influyen en el compromiso político y militar que estos países pueden asumir en las decisiones y acciones comunes de la PESC, incluidas las operaciones de gestión de crisis, minando su eficacia y credibilidad.

La tercera dificultad que está gravitando sobre la viabilidad de la PCSD es el impacto de la crisis económica, que ha llevado a varios países de la UE al rescate financiero para evitar su quiebra y que, en último extremo, ha sido decisiva en la decisión del Brexit del Reino Unido.

El impacto de la crisis económica en los presupuestos nacionales y, de modo más concreto, en los presupuestos de defensa, ha sido demoledor, afectando de modo particular a las grandes potencias militares de la UE: Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España, así como a ciertos Estados miembros que sin tener un peso militar decisivo gozan de unas características geopolíticas esenciales para la seguridad colectiva europea, como son los casos de Grecia, Portugal o Irlanda.

Mientras en el resto del mundo el gasto militar en defensa se incrementaba entre 2008 y 2015, impulsado por potencias como Estados Unidos, Rusia, China, India, Arabia Saudí o Japón, en el continente europeo se reducía.⁴¹

En semejantes circunstancias, las iniciativas políticas y el desarrollo de una normativa comunitaria para facilitar la plena implantación de la PCSD europea no han sido completadas con la disponibilidad de más y mejores capacidades que cubrieran parcialmente el déficit que la UE tenía hasta ese momento.

Es previsible que estas limitaciones presupuestarias en el gasto de defensa se mantendrán en los próximos años, mientras no se alcance una recuperación sólida y continuada de la economía europea. En consecuencia, también es previsible que la PCSD, más allá de las declaraciones y documentos oficiales, siga ralentizada en su ejecución y desarrollo.

Un cuarto obstáculo lo constituye la revisión de sus prioridades de la política exterior y defensa que durante la última década ha realizado Washington. La importancia concedida al área de Asia-Pacífico se ha realizado en detrimento de la atribuida durante las décadas pasadas a sus vínculos geoestratégicos con Latinoamérica y Europa. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015, el gobierno norteamericano establecía *Advance our rebalance to Asia and the Pacific* como uno de sus objetivos esenciales.⁴²

Naturalmente el vínculo transatlántico sigue siendo importante para la estrategia global de Estados Unidos, como lo demuestra el papel atribuido a los aliados europeos en el despliegue del sistema de defensa antimisiles o en la lucha contra el yihadismo en África y Oriente Medio.

Sin embargo, las diferencias de intereses políticos y de objetivos estratégicos entre Washington y las potencias europeas quedaron patentes desde la intervención en Irak de 2003, y se han ido acentuando con motivo de la operación multinacional en Libia durante 2011 y las guerras civiles en Siria y Crimea.

Estas discrepancias están mermando la funcionalidad de la OTAN y minando seriamente su capacidad disuasoria respecto de la etapa de la bipolaridad. Todo ello en un momento en que la propia Alianza Atlántica ha cambiado desde una función primariamente militar a la de naturaleza esencialmente política que desempeña en la

⁴¹ El gasto de defensa por países y regiones entre 1988 y 2015 puede consultarse en: SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1988-2015.xlsx> (Consultado 15 de agosto de 2016).

⁴² White House, *National Security Strategy*, February, 2015. https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf (Consultado 15 de agosto de 2016).

actualidad, al tiempo que ha extendido su área de actuación a nivel mundial obviando las limitaciones territoriales establecidas en el art. 5 del Tratado de Washington.

Estos cambios en el escenario transatlántico de seguridad y defensa están obligando a los países europeos a considerar el reforzamiento de las capacidades militares del pilar europeo de la Alianza, precisamente a través del desarrollo de la PCSD. Una necesidad lastrada por la crisis económica y ahora también por la salida del Reino Unido de la UE, pero de la que cada vez con más claridad los franceses y alemanes están tomando conciencia.

Por último, los acontecimientos acaecidos desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa están provocando una catarsis del propio proceso de integración que también afecta a la seguridad y defensa de la UE.

Además de la propia crisis económica, la proliferación del terrorismo yihadista, actualmente liderado por el DAESH; la política de Rusia para recuperar su espacio de seguridad, incluso mediante el uso de la fuerza; el proceso de creciente islamismo del régimen turco y de algunos países árabes vecinos y, finalmente, las guerras civiles en Siria y Libia, con su corolario de desplazamientos masivos de población hacia los países europeos, y recientemente la decisión del Reino Unido de salir de la UE, han generado una coyuntura crítica que cuestiona la validez y continuidad de sus fundamentos políticos e institucionales.

Desde el punto de vista de la seguridad y defensa territorial de la UE, tanto en su ocupación física como funcional, se impone una integración de todas las amenazas, prioridades, objetivos y capacidades actualmente definidas en los distintos documentos estratégicos como paso previo para establecer una planificación estratégica unificada. La actual situación de distintas estrategias simultáneas está provocando discrepancias en las prioridades y objetivos además de una multiplicidad y dispersión de capacidades que resulta excesivamente costosa y, con frecuencia, poco efectiva.

El debate político y mediático suscitado a raíz de los recientes atentados terroristas, la guerra en Crimea y la presión de los desplazamientos masivos de población en la frontera exterior de la UE, están impulsando la idea de una revisión profunda de las normas jurídicas así como de los instrumentos institucionales y operativos que configuran el ELSJ y la PESC, acentuando la importancia de las medidas disuasoria y reactivas sin renunciar a las de cooperación.

Ello afecta directamente a la Política Europea de Vecindad (PEV), hasta ahora centrada en los instrumentos de cooperación política y económica como fórmula de estabilización y desarrollo de los países vecinos de la frontera exterior de la UE.⁴³

⁴³ La PEV está regulada en el art. 8 de TUE en el que se establece claramente que se desarrollará mediante unas relaciones preferentes pacíficas y basadas en la cooperación.

La inestabilidad política y el desencadenamiento de conflictos armados en el área de proximidad europea han demostrado la necesidad de incorporar la disuasión y la respuesta a la PEV, incluso por medios militares como está ocurriendo en Siria e Irak.

Como se puede apreciar, los retos que enfrenta la seguridad y defensa europea son de tal importancia y magnitud que lastran significativamente la eficacia tanto del ELSJ como de la PESC, incluida la PCSD. No existe actualmente un horizonte claro de la evolución que experimentarán las respuestas políticas a estos retos y mucho menos su posible éxito. Lo que sí se puede afirmar es que si en los próximos años no se avanza hacia una mayor integración en estas políticas esenciales terminarán renacionalizándose en gran medida y la propia continuidad de la Unión Europea se verá cuestionada. Una posibilidad todavía improbable pero que de producirse afectaría en primer término a la seguridad y prosperidad de los europeos, pero a largo plazo también a la paz y la seguridad mundiales.