

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y
Sociales

Maestría en estudios en Relaciones Internacionales

**La seguridad europea de 2003 a 2008 en la definición de
la Unión Europea como potencia civil**

Tesis que para obtener el grado de maestría presenta:

Ana Luisa Trujillo Juárez

Director de tesis:

Dr. Alejandro Chanona Burguete

Ciudad Universitaria, noviembre de 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción	I
1. Debates teóricos de la seguridad internacional y el poder suave	1
1.1. Realismo y neorrealismo	5
1.2. Liberalismo y neoliberalismo	9
1.3. Constructivismo	14
1.4. El poder suave: conceptualización y características	21
2. La Política Exterior y de Seguridad Común	31
2.1. Breve recuento histórico	34
2.2. Bases nacionales de la política exterior y la seguridad de la Unión Europea	45
2.3. Tratado de Lisboa y estructura de la Política Exterior y de Seguridad Común	52
2.4. Acción exterior de la Unión Europea	56
3. El uso de medios no militares para mantener el espacio de seguridad europeo	63
3.1. Política Europea de Vecindad	65
3.2. Alianzas estratégicas y regiones prioritarias	78
4. La Estrategia Europea de Seguridad	101
4.1. Identificación de las amenazas	107
4.2. Propuesta de acción de la Unión Europea para mantener el espacio de seguridad europeo	112
4.3. Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”	118
4.4. El enfoque europeo de la seguridad	126
Conclusiones	132
Fuentes bibliográficas	138
Fuentes hemerográficas	140
Fuentes ciberográficas	141

Agradecimientos:

A la Universidad Nacional Autónoma de México porque una vez más me ha dado más de lo que anhelaba

Al Dr. Alejandro Chanona Burguete, por su invaluable apoyo y consideración; a la Mtra. Consuelo Dávila Pérez, por siempre creer en mi trabajo. Gracias infinitas a los dos, sin ustedes no estaría donde estoy hoy.

A mi jurado: Dr. Leonardo Curzio, Gutiérrez, Mtro. Raúl Benítez Manaut, y Dr. Alfonso Sánchez Mujica por sus comentarios y reflexiones, las cuales, sin duda enriquecieron este trabajo.

Al Dr. Rafael Calduch Cervera por haberme recibido y por afinar este trabajo con sus comentarios. A la Mta. Ileana Cid Capetillo por todo su apoyo e impulso.

Dedicado a

A mis padres y mis hermanas, por ser mi soporte y lo más importante

A mis queridos amigos del Posgrado, ha sido maravilloso poder compartir con ustedes este viaje.

Introducción

Desde siempre los temas de seguridad han estado presentes en la agenda internacional. Durante el siglo XX, la seguridad ha ido cambiando sus conceptos y maneras de ser entendida. En la mayoría de los casos ha sido vista desde una perspectiva, que algunos llaman tradicional, es decir, basada en la figura del Estado. Es dicho actor quien debe de preservar la seguridad y ser el objeto central de todo el diseño de las estrategias de seguridad posibles, sin embargo esto no impide que se apoye en esquemas regionales que le ayuden a fortalecer su soberanía y la ausencia de amenazas.

Anteriormente, la seguridad estaba pensada predominantemente en términos militares, todo aquello que preservara la estructura estatal y guardara la soberanía territorial. Estos esquemas responden muy bien a la época de Guerra Fría, sin embargo a finales de dicho periodo y a principios de lo que conocemos como posguerra fría el concepto de seguridad se ha ido ampliando hacia otro tipo de actores y situaciones más complejas que no pueden explicarse exclusivamente a través de los mecanismos militares.

A principios de la década de los ochenta, debido a los cambios que había sufrido la sociedad internacional, comenzaron a surgir una serie de debates en torno al concepto de seguridad y la manera en que ésta había sido entendida. Diversos informes publicados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) señalaron que los problemas futuros a los que deberá enfrentarse la humanidad serán derivados de las desigualdades y la pobreza, por lo que la seguridad militar no lo será todo.

En este contexto surge la Escuela de Copenhague, perteneciente al Instituto de Investigaciones para la paz de Copenhague. Lo que proponen es que la seguridad se entienda a través de una perspectiva ampliada, es decir considerar amenazas diversas como son: el crimen organizado, los grupos terroristas, movimientos étnicos, religiosos, degradación ambiental, escases de recursos entre otras.

Así pues, la seguridad multidimensional consiste en considerar no sólo la capacidad del Estado para hacer frente a las amenazas que le impone el contexto internacional, sino en combatir todo aquello que puede afectar la seguridad, el bienestar individual y por ende afectar al Estado. La seguridad multidimensional debe abarcar las siguientes esferas: militar, política, económica, ambiental y social.

Este concepto multidimensional responde perfectamente a la coyuntura internacional de los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI. Hay una serie de conferencias y acuerdos que se firman en esos años y que están encaminados a proteger y promover lo que algunos autores han denominado la seguridad humana, esto a raíz de que, como señalaron los analistas en los años 80, las amenazas a la seguridad provenían de conflictos étnicos, de las desigualdades y la pobreza.

Existía en la comunidad internacional una intención por comenzar a construir un mundo más seguro basado en un concepto multidimensional, en donde además, las agresiones entre Estados eran menos frecuentes. Sin embargo los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 dieron un giro de trascendental importancia a la agenda de seguridad y en general a la agenda internacional.

El hecho de que la potencia militar más importante en el mundo haya sido atacada en su propio territorio significó un cambio importante en las percepciones de las amenazas y, de alguna manera, una justificación para el regreso de esquemas de defensa tradicionales y el incremento en presupuestos militares, aunque, cabe acotar que la percepción de la amenaza a la seguridad es más fuerte en América del Norte y Europa debido a que son países en donde grupos terroristas han tenido presencia activa en años recientes.

Empero, con el paso de los primeros años post-11 de septiembre y el desarrollo de las acciones por las cuales Estados Unidos (EE.UU.) había comenzado a preservar sus espacios de seguridad frente a una amenaza no tradicional, como lo es el terrorismo, surgen voces que instan a continuar con esquemas de seguridad multidimensionales por encima de los enfoques

tradicionales. Entonces tenemos un nuevo debate entre una y otra corriente, dentro de la cual se distingue a EE.UU. como precursor de la visión tradicional y a la Unión Europea (UE) como máximo exponente de la visión multidimensional.

El caso que nos interesa en este tema es el de la UE, quien puede ser considerada una potencia civil que ejerce el poder suave a nivel internacional y que para consolidar esta posición aplica la Estrategia Europea de Seguridad, documento que rige la acción de la Unión Europea en materia de seguridad, propuesta en 2003, la cual combina medios militares y no militares, proponiendo así un esquema de seguridad ampliada.

El documento que rige las estrategias de seguridad en la UE es la Estrategia Europea de Seguridad propuesto en 2003. En ésta, las amenazas que se reconocen son: el terrorismo, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada. Para estas amenazas, la UE propone que se fomenten gobiernos estables y respetuosos del Estado de Derecho y la democracia, pues si la sociedad internacional se basa en los gobiernos de los Estados, la seguridad de Europa será mayor si la sociedad internacional se integra de gobiernos democráticos y bien instituidos. En este sentido, tomar acciones para fomentar países bien gobernados primero en las fronteras de la Unión y luego en todo el mundo es prioridad para la UE.

Ante las amenazas planteadas en la Estrategia Europea de Seguridad, el mismo documento propone que éstas sean combatidas (además de los instrumentos militares) a través de la promoción de gobiernos democráticos, gobiernos respetuosos del estado de derecho, gobiernos promotores de la cohesión social, el desarrollo económico y todo aquello que le da seguridad al individuo. Para alcanzar tales objetivos, el uso de los medios no militares representa una opción viable, pues a través de estos mecanismos la Unión promueve sus intereses de una forma persuasiva, discreta y hasta cierto punto más económica que si lo hiciera por medios militares.

Entre los medios no militares podemos mencionar el fomento de las ideas, la cultura, los intercambios, reuniones bilaterales e inclusive la ayuda al desarrollo,

todo lo cual opera a través de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Política Europea de Vecindad y las Alianzas Estratégicas. El uso de los recursos antes descritos permea en los países receptores de manera tal, que se contribuye a que sus sociedades busquen sistemas más democráticos y estables, lo que al final favorece la seguridad europea e incluso la internacional. Con todo lo anterior, se pretende que los países mantengan posiciones afines a las de la UE de manera que se construya un espacio internacional más seguro.

Con base en los planteamientos anteriores, en el primer capítulo se abordarán los principales enfoques teóricos que son utilizados para entender a la seguridad hoy en día. Partimos de las teorías tradicionales como lo son el realismo y el liberalismo hasta sus formas más modernas: el neorrealismo y el neoliberalismo. Posteriormente se hace un esbozo de los aportes del constructivismo dentro del ámbito de la seguridad, considerando la importancia de las comunidades de seguridad. Finalmente, se aborda el concepto del poder a nivel internacional y las diferentes concepciones que ha tenido en años recientes sobre todo vinculándolo al espacio de la seguridad, destacando el aporte de Joseph Nye y la distinción que hace entre poder suave y poder duro.

En el segundo capítulo se hace un recuento histórico de la definición de Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea hasta llegar a lo estipulado en el Tratado de Lisboa, firmado en 2007 y en vigor desde 2009. Del mismo modo, se hace un recuento de los instrumentos más importantes que se vinculan con la política exterior tratando de resaltar todo lo referente a los diálogos, intercambios y acciones que apoyen lo estipulado por la Estrategia Europea de Seguridad evidenciando siempre la vocación multilateral europea y la preponderancia de fomentar el diálogo y la prevención, antes que la acción coercitiva.

En el tercer apartado referente a los medios no militares con los que opera la Unión Europea hemos enmarcado a la Política Europea de Vecindad y la figura de Alianzas Estratégicas. Ambas poseen la característica de ser parte de la política exterior, de tener programas específicos y de promover los intereses de la

Unión por medio del diálogo bilateral, los intercambios y la afinidad de valores; la diferencia radica en los montos económicos y las regiones a las que se enfocan. En este sentido, se busca resaltar la importancia del diálogo con ciertos países a nivel internacional y el reforzamiento de la gobernabilidad y la cohesión social en la zona contigua de la Unión Europea.

Finalmente, en el último capítulo se abordará el tema de la Estrategia Europea de Seguridad (2003), en donde se analiza la naturaleza del documento, el enfoque de seguridad que presenta, el tipo de amenazas que señala, así como el primer informe al respecto, el cual se publica en el año 2008. Asimismo se destaca la importancia del documento en el ámbito europeo y en el ámbito de la seguridad internacional, tratando de situarlo en la época en la que se propone. Se pone especial atención en la definición de las amenazas, la jerarquización de las mismas y un breve esbozo de la propuesta para combatirlas de forma que se muestre la dualidad de elementos (diplomáticos y militares) y cómo esto hace de la Unión Europea un actor con una visión distinta de cómo ejercer poder a nivel internacional y cómo mantener la seguridad regional e internacional.

Capítulo 1

Debates teóricos de la seguridad internacional y
el poder suave

Desde siempre los temas de seguridad han estado ligados a los estudios de Relaciones Internacionales. Una de las razones puede ser que es derecho y obligación del Estado conservarse libre de amenazas que puedan enturbiar su funcionamiento. De ahí la importancia de los temas de seguridad en nuestra disciplina, sobre todo en los últimos años, cuando se han identificado nuevas amenazas, además de que los gastos en defensa se han incrementado significativamente. Al mismo tiempo han surgido nuevos enfoques y propuestas de cómo debe ser abordada la seguridad nacional e internacional.

A partir la consolidación del Estado como entidad política independiente y una vez definido como elemento central de lo que se conoce como sistema internacional, la seguridad había sido pensada en términos militares, la defensa del espacio tradicionalmente se cubría únicamente con ejércitos bien armados que garantizaran la integridad y la supervivencia del Estado. Esta visión se conservó aún durante todo el periodo de Guerra Fría, en donde la carrera armamentista y políticas exteriores diseñadas bajo una perspectiva teórica realistas dan sustento a este enunciado. Esta propuesta de fundamentar la seguridad en términos militares se denomina enfoque tradicional.

A partir de los años ochenta, en la última parte de la Guerra Fría, surgen nuevas propuestas para pensar la seguridad. Estas proposiciones, llamadas ampliacionistas debaten con los tradicionalistas en el sentido de que la supervivencia del Estado no puede ser pensada sólo en términos militares, sino que se deben considerar otros factores relacionados con las agendas de desarrollo humano, por ejemplo la pobreza, las enfermedades o el medio ambiente.

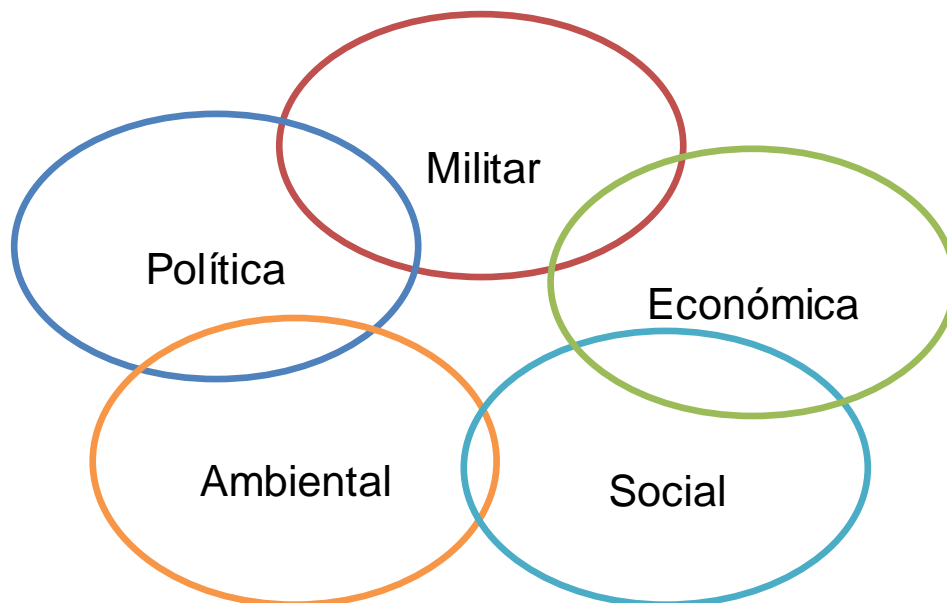
Con el fin de la Guerra Fría, las ideas planteadas por ampliacionistas de la talla de Barry Buzan u Ole Waever se hacen más sólidas, pues el entorno internacional se va transformando de manera tal que las amenazas a la seguridad del Estado comienzan a ser cada vez más diversas. En los primeros años después de la Guerra Fría, la posibilidad de un conflicto armado entre Estados, visto como amenaza a la seguridad internacional va disminuyendo (aunque esto no significa

que dejen de existir) dando paso a nuevas amenazas, entre las que destacamos: el tráfico de drogas, armas y personas, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y el terrorismo. Este último percibido como amenaza real de manera distinta en el mundo, pero presente en ambas partes del Atlántico, es decir Estados Unidos y Europa.

Este tipo de amenazas se plantean como un nuevo reto para los Estados en el sentido de que en muchos de los casos no pueden ser combatidas sólo a través de medio tradicionales (es decir, ejércitos) se requiere de instrumentos más precisos donde se favorezca la cooperación entre países. Pareciera que con los avances de la tecnología, las amenazas se acercan más a desestabilizar el entorno dentro de los Estados, lo que a la larga puede llegar a poner en peligro la seguridad de otros Estados; así pues, podríamos señalar que las amenazas son interdependientes, de carácter mayoritariamente intraestatal y no interestatal.

El enfoque de seguridad ampliacionista ha evolucionado al grado de convertirse en multidimensional. Entonces, la seguridad multidimensional incluye todos aquellos factores que permiten la existencia del Estado, los cuales se clasifican en:

Esferas de la seguridad multidimensional



- Militares. Todas las capacidades ofensivas y defensivas de los Estados y las percepciones que estos tengan de las acciones e intenciones de los demás Estados.
- Políticas. Se refiere a la organización estatal, el correcto funcionamiento de las instituciones, la legitimidad y legalidad de las mismas.
- Económicas. Concierne al aseguramiento del acceso a los recursos, mercados y finanzas necesarios para mantener los niveles de bienestar de la población y la viabilidad del Estado.
- Ambientales. Propio de la conservación de los recursos naturales, la promoción del desarrollo sustentable, lo que incluye el cambio climático.
- Sociales. Se refiere a la capacidad de las sociedades de mantener los elementos propios de su identidad cultural y nacional que las definen.¹

Aunque todos estos ámbitos están enfocados a mantener la seguridad del Estado, si se lleva el análisis más allá de lo axiomático, en los esquemas multidimensionales el objeto último de la seguridad es el individuo como tal. En la medida en la que éste conserve niveles aceptables de respeto y plena ejecución de los derechos políticos, ejercicio de la libertad de expresión, estabilidad y certidumbre económica, el Estado será mucho más eficaz y viable y estará más lejos de las amenazas propias del siglo XXI.

La seguridad abarca espacios tan diversos como lo local, lo nacional y lo internacional y puede ser vista de manera absoluta (establecer si hay amenaza o no) o de manera relativa (considerar niveles de inseguridad).² Actualmente, existen diversos enfoques teóricos referentes a la seguridad internacional, los cuales pueden ayudar a definir o analizar cuáles son las estrategias de seguridad de los actores de relaciones internacionales más importantes para el ámbito de la

¹ Barry Buzan y Ole Waever; "Regions and powers. The structure of an international security", Cambridge studies in international relations, Cambridge University Press, 2003; cit. en Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Porrúa-UNAM, México, 2010, p. 13.

² *Idem*, p. 10.

seguridad. De entre estos enfoques, se revisarán brevemente el realismo, el liberalismo y el constructivismo a fin de que el lector conozca someramente cada uno de ellos y, a partir de esto, pueda identificar a la política de seguridad de la Unión Europea (UE) con alguno de ellos.

1.1. Realismo y neorrealismo

La corriente realista en Relaciones Internacionales tiene sus orígenes en pensadores tan antiguos como Tucídides o Polibio, aunque para nuestra disciplina son mucho más célebres Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes o Carl Von Clausewitz. Para los realistas, el hombre es por naturaleza egoísta, ambicioso, temeroso, belicoso, posee una necesidad involuntaria de poder; busca a toda costa satisfacer sus necesidades y conservar el derecho de defender sus propiedades y la vida misma (desde esta visión el individuo es responsable de su seguridad).³ Dadas estas condiciones de absoluto caos en donde cada individuo tiene derecho de asegurar sus bienes como mejor le convenga, es preciso crear una entidad superior (Estado) que regule las relaciones entre sujetos. Dicha entidad deberá concentrar el derecho que cada individuo tiene a defender lo suyo de manera que se establezca un pacto que permita la convivencia entre individuos y los sustraiga del estado natural y de la anarquía.

Si transportamos este escenario de anarquía a la realidad internacional, nos encontramos con que esos individuos que se encargan de su propia seguridad son los Estados, los cuales, no han podido (ni se prevé que puedan) crear una entidad mundial con capacidad coercitiva que regule las relaciones entre entidades políticamente autónomas. Por tanto, tenemos un entorno internacional en el cual lo que reina es la anarquía y una gran desconfianza entre los integrantes de lo que algunos llaman la sociedad internacional. Para los realistas, desde los más antiguos hasta los más contemporáneos, existe una lógica universal que explica la

³ Timothy Dunne, "Realism", en John Baylis, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Segunda edición, Reino Unido, 2002, p. 96.

lucha por el poder y a través de la cual se pueden explicar las relaciones entre Estados.

En estas condiciones, el padre del realismo político contemporáneo en Relaciones Internacionales, Hans Morgenthau señala que el Estado es el único responsable de su seguridad, pensada sólo en términos militares; el objetivo principal consistía en resguardar la integridad territorial, el funcionamiento estatal y el incremento de su poder. Los Estados por tanto, buscarán tener supremacía militar de manera que los demás Estados no se atrevan a atacar sus intereses.

Desde esta perspectiva, es válido que en el momento en el que la seguridad de los Estados se vea amenazada el Estado podrá dejar todos sus acuerdos y alianzas, pues éste sólo responde a sus propios intereses; incluso algunos señalan que en aras de la seguridad está justificada la expansión territorial o la agresión. Para realistas destacados como E. H. Carr o Butterfield la anarquía internacional puede ser aminorada a través del liderazgo de un hegemón, quien obviamente se desempeñará conforme a su interés nacional.⁴ La clave para que un hegemón pueda ser tal en el ámbito internacional radica en que su interés nacional debe ser combinado, o mejor dicho, compartido con el resto del mundo. Debe crear un orden internacional que asuma como propio el sistema de valores y los objetivos del país hegemón, quizá como sucede hoy con Estados Unidos. Al mismo tiempo, buscará acrecentar su capacidad de influencia en otros Estados, con el objetivo de amplificar su poder. Dentro de esta visión se reconoce un juego de suma cero, es decir, lo que gana uno lo pierde el otro.

El neorrealismo, también llamado realismo estructural, aparece durante la década de los años setenta como una respuesta a todos los críticos del Realismo Político Clásico incorporando algunos elementos de la teoría de sistemas. Para acallar a los detractores del realismo, los neorrealistas reconocen que, si bien existe una lucha constante por el poder a nivel internacional, esta disputa se genera más allá de la naturaleza egoísta y desconfiada del hombre, se gesta a

⁴ *Idem.*, p. 99.

partir de una necesidad y una constante competencia por alterar el orden de una estructura internacional y la distribución del poder en favor del interés propio.

Esta estructura internacional es el máximo aporte de los neorrealistas en relación con los realistas clásicos. La estructura internacional es una especie de sistema en donde los integrantes interactúan unos con otros desde posiciones definidas según sus capacidades. Dicho sistema está integrado por partes independientes, pero conectadas entre sí, lo que al mismo tiempo permite el establecimiento de características propias que se encuentran independientemente las características de las partes que lo integran. Para Kenneth Waltz la estructura internacional se define a través de tres elementos:⁵

- Principio de organización.
- Diferenciación de unidades.
- Distribución de capacidades.

Y reconoce dos principios de organización:

- Anarquía estructurada.
- Jerarquía.

En la opinión de Waltz, el comportamiento internacional de un Estado se basa en diferentes causas, las cuales van desde la competencia con otros Estados hasta la idea de obtener ventaja; sin embargo la clave está en las acciones que el Estado desarrolla para alterar la distribución del poder a nivel internacional. Lo que motiva las alianzas, las guerras, la paz y los balances de poder es el interés de ocupar una posición de mayor ventaja y mayor influencia en la estructura internacional. He aquí otra diferencia significativa con respecto al Realismo clásico, los neorrealistas reconocen la posibilidad de alterar el sistema dado a través de la acción del Estado.

⁵ Tim Dunne y Brian C. Schmidt, *Realism*, pp. 169-170, en <http://socialsciences.exeter.ac.uk/politics/research/readingroom/dunneRealism.pdf>, acceso, 2 junio de 2011.

Para los nuevos realistas la posibilidad de la cooperación y la participación del Estado en instituciones es un hecho posible, sin embargo las motivaciones que llevan a un Estado a cooperar siempre estarán basadas en la promesa de que se pueda obtener alguna ganancia importante.⁶ Es por esto que la participación de un Estado en los regímenes internacionales puede depender de la posibilidad de sacar ventaja del seguir las normas que marca el derecho internacional porque le son convenientes y no por la convicción de cooperar *per se*. En el momento en que éstas sean poco favorables, el Estado dejará los mecanismos de cooperación y las instituciones.

Podemos encontrar una gran variedad de enfoques inscritos dentro del Realismo, considerado como una de las grandes teorías dentro de Relaciones Internacionales. Empero, Timothy Dunne propone las tres “S” (considerando las palabras en idioma inglés) para identificar a los realistas:⁷

- Estatismo (*Statism*). Se refiere a que los realistas afirman que el Estado es el actor principal y más importante dentro de Relaciones Internacionales. Además, se reconoce la condición soberana de los países y las condiciones particulares que suceden a nivel internacional a partir de esta situación.
- Supervivencia (*Survival*). El interés primordial de todo Estado es la supervivencia. Todos los jefes de gobierno deben considerarlo y asegurarse de cumplirlo.
- Autoayuda (*Self-help*). La seguridad de un Estado depende única y exclusivamente del Estado, por tanto la autoayuda es un principio de acción.

⁶ John Baylis, “International and global security”, en John Baylis, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, segunda edición, Reino Unido, 2002, p. 232.

⁷ Tim Dunne y Brian C. Schmidt *op. cit.*, pp. 172-175.

Finalmente, hay que señalar que los neorrealistas marcan la importancia de nuevos actores en el ámbito de la seguridad internacional, tales como organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, empresas transnacionales, grupos armados, movimientos sociales, crimen organizado y terroristas, situación que imprime a la corriente cierto grado de actualidad.

1.2. Liberalismo y neoliberalismo

La corriente liberal de Relaciones Internacionales, tiene sus orígenes en el pensamiento político de autores destacados de la Ilustración como Jean Jaques Rousseau, John Locke o Immanuel Kant, por mencionar algunos. Más recientemente, podemos señalar a personajes como Woodrow Wilson, Adrew Moravcsik, Michael Doyle o Joseph Nye.

Los axiomas sobre los que se cimienta el liberalismo afirman que la naturaleza del hombre es buena, pues éste siempre está dispuesto a cooperar y buscar el bien común. El hombre no es malo por naturaleza, sino que la sociedad es la que hace que el hombre se vuelva egoísta. La libertad (tanto política como económica) genera sociedades e individuos, principalmente prósperos y felices, pues cada individuo es libre de escoger y pensar según le convenga, y si cada individuo busca su beneficio y felicidad, entonces la sociedad en general será venturosa.

Tras pasados estos preceptos al ámbito internacional se establece que existe una gran diversidad de Estados, cada uno de ellos posee estructuras internas propias distintas de los demás. A pesar de estas características, cada Estado reconoce ciertos derechos inherentes o “naturales” los cuales se reducen al reconocimiento de la soberanía de los demás y el principio de no intervención. Los liberales señalan, al igual que los realistas, que existe un sistema anárquico e inestable, sin embargo, para ellos, esto no es la causa principal de los conflictos a

nivel internacional.⁸ Para nuestra disciplina, hay dos elementos centrales dentro del liberalismo, a saber:⁹

- Las instituciones internacionales. En éstas los Estados se encuentran representadas en igualdad de condiciones y son encargadas de la solución pacífica de los conflictos;
- La democracia. Las sociedades democráticas son menos propensas a la guerra en comparación con otras formas de gobierno.

Esta perspectiva, ampliamente criticada por su tendencia a convertirse en un pensamiento único y homogeneizador, afirma que la democracia, los derechos humanos, el libre mercado y la colaboración favorecen la estabilidad internacional y la cooperación entre los Estados. Dentro del liberalismo, los Estados están dispuestos a cooperar, buscan acuerdos y prefieren el diálogo antes que el conflicto, en términos generales no hay desconfianza entre los miembros de la sociedad internacional.

Ya en los años setenta, al igual que en el Realismo, los liberales buscan darle un nuevo impulso a la teoría liberal. Surge entonces el neoliberalismo, en donde encontramos, al final de la década de los ochenta, a intelectuales como Joseph Nye o Francis Fukuyama, quien en su momento proclamó el triunfo del liberalismo sobre todas las demás ideologías y el fin de los conflictos provocados por confrontaciones ideológicas, el llamado fin de la historia.

Dentro de este enfoque se beneficia la promoción de la democracia y la libertad, valores propios de la región occidental pero no del mundo entero. La tesis central de los neoliberales, atribuible a Michael Doyle es que en el mundo debe extenderse la democracia y la libertad. Si todos los gobiernos nacionales son democráticos, no cabrá posibilidad de un conflicto armado, es decir, entre gobiernos democráticos no hay guerras, pues en estas formas de organización

⁸ Timothy Dune, "Liberalism", en John Baylis, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Reino Unido, 2002, p. 110.

⁹ Chanona, *op. cit.* p. 29.

política se respeta la opinión de la población la cual no aprobaría la incursión de su país en una conflagración tan fácilmente. Además, según la propuesta de Doyle, entre estados democráticos, o liberales, existen sistemas constitucionales que favorecen los mecanismos de cooperación que evitan los conflictos armados.

Asimismo, persiste la idea de que entre Estados democráticos hay mucha más confianza que entre los que no lo son, en parte porque pueden resolver sus problemas a través de la discusión y los compromisos (aunque los realistas también podrían hacerlo) y en parte porque se asume que en un ambiente de democracia y libertad ningún Estado tendría la necesidad de luchar con otro para sobresalir, todos tendrían en el mismo reconocimiento y la misma oportunidad de obtener ganancias siempre que trabajen para ello.¹⁰ Bajo esta premisa, resultaría lógico que existiera una profunda desconfianza hacia los Estados que no son democráticos,¹¹ pues ellos se encuentran fuera de este “sistema benéfico e igualitario” en el que todos ganan y todos tienen oportunidad de destacar.

En suma, lo válido para en el ámbito de la seguridad desde una perspectiva neoliberal es que la seguridad internacional sólo se alcanzará cuando se promueva un sistema liberal integrado por unidades democráticas que respeten y promuevan el respeto a los derechos humanos, el desarrollo de la sociedad civil y el comercio.

Una de las posibles críticas a este enfoque, o bien uno de los puntos débiles es que no se analizan los riesgos que se derivan de querer extender insistentemente los gobiernos democráticos y los sistemas liberales a regiones que tradicionalmente no están familiarizadas con éstos. Aquí habría que señalar que las amenazas a la seguridad pueden provenir de Estados calificados como liberales que busquen implantar modelos “occidentales” en todas partes del mundo, tal como sucedió con Irak en 2003.

¹⁰ Cfr. Francis Fukuyama. *El fin de la historia y el último hombre*, Ediciones metropolitanas, México, 1992, pp. 379.

¹¹ Cornelia Navari “Liberalism”, en Paul Williams, *Security studies. An Introduction*, Routledge, EE.UU., 2008, p. 37.

Del mismo modo, se abren nuevos planteamientos en cuestiones que vinculan a la seguridad y a la economía. En este sentido se dice que los Estados se sienten más motivados a comerciar que a hacer la guerra, pues si atendemos a la ley de costo benéfico, resulta más barato y rentable comerciar que participar en una conflagración.

Por otra parte, la apertura comercial genera un ambiente internacional mucho más pacífico, pues entre más interdependientes sean los Estados en términos comerciales, más difícil será que decidan emprender conflictos entre ellos. Incluso hay quienes señalan que el comercio es más efectivo que la guerra para mantener la seguridad. Lo cual es muy debatible pues habrá quienes señalen que el comercio puede ser motivo de disputas entre países.

Un destacado neoliberal de nuestra época como lo es Thomas Friedman escribe en su libro *The Lexus and the Olive Tree* que cuando un país alcanza un nivel económico que le permite tener una clase media numerosa lo suficientemente fuerte para mantener una red de *McDonald's*, éste se convierte en un país *McDonald's*, lo que nos quiere decir el autor es que con niveles económicos satisfactorios, las sociedades son menos propensas a generar conflictos internos, la gente pierde motivos y ganas de quejarse.¹² Esto puede ser considerado positivo o negativo, en el primer sentido podemos considerar a estas sociedades prósperas y estables al grado de no tener interés de alterar su realidad; mientras que en un sentido negativo se ven sociedades como incapaces de construir su realidad y de diferenciar la estabilidad y la prosperidad con el estancamiento y la imposición.

Con lo anterior podemos intuir que los neoliberales reconocen diversos tipos de amenazas, por lo que podemos afirmar que se privilegia una visión ampliada de la seguridad; al tiempo que también reconocen diversos tipos de actores en el ámbito de la seguridad en Relaciones Internacionales, tales como

¹² *Idem.*, p. 35.

organizaciones no gubernamentales, empresas, grupos de interés, medios de comunicación, partidos políticos y élites nacionales.¹³

Finalmente es preciso abordar brevemente el neoliberalismo institucional. La propuesta de este enfoque se centra en el concepto de que aunque las instituciones no pueden cambiar ni resolver la anarquía internacional de manera total, porque esto significaría quizá implantar una especie de gobierno mundial que afecta directamente la soberanía nacional, sí puede influenciar las preferencias y el comportamiento de los Estados. Pero ¿Cómo influir en el comportamiento de un Estado sin atentar contra su soberanía? Los neoliberales institucionalistas señalan que es posible a través de la creación, por parte de las instituciones internacionales, de condiciones favorables para el comercio, la cooperación o bien de sanciones económicas en caso de que algún Estado irrumpa las normas de Derecho Internacional. Es decir, una de las tesis centrales de este enfoque es que las instituciones mitigan el conflicto y sirven como árbitros entre Estados.

Para Robert Axelrod, cuando un actor y su contraparte proceden de buena fe y se comportan cabalmente se crea un espiral de comportamiento cooperativo que puede provocar una repetición constante de comportamiento deseado. En los casos en los que esta práctica se reproduce se comienza a generar un sentimiento de confianza en el otro que se consolida mucho más cuando el interés es común. Así pues resulta que el resguardo de intereses y la confianza son creadoras de instituciones. Dicho en otras palabras, los autores que proponen la corriente neoliberal institucional señalan que las instituciones crean una especie de círculo virtuoso en el que los Estados deciden cooperar y en el cual, dados los beneficios, se inmiscuyen más al grado de no querer salir de él.

Lo anterior se expresa concretamente en otra propuesta de Axelrod, denominada la teoría de la sombra del futuro, la cual se refiere a que una vez que la cooperación ha sido institucionalizada los Estados difícilmente decidirán salir de las instituciones, pues existe incertidumbre y temor respecto al futuro. Aunque se crea que el Estado pierde soberanía y que responde a imposiciones y

¹³ Chanona, *op. cit.* pp. 29-30.

condicionamientos externos, lo cierto es que es mucho más conveniente estar dentro de instituciones que reducen los costos de transacciones, los cuales están ligados a un sistema de construcción de reglas, normas y procedimientos que a su vez facilitan la resolución de conflictos y, en algunos casos, pueden generar convergencia de intereses.¹⁴ Sin el apoyo institucional sería muy complicado para un Estado sortear todos aquellos conflictos, la protección de sus intereses y el manejo de transacciones e intercambios de todo tipo. En suma, uno de los elementos centrales del neoliberalismo institucional es el manejo del costo y beneficio.

1.3. Constructivismo

El Constructivismo se caracteriza por enfatizar la importancia de las normas como estructuras materiales y el rol de la identidad en la definición de las acciones políticas. Asimismo, se enfoca en estudiar la relación que existe entre los agentes y las estructuras. Encontramos sus orígenes en la Teoría social crítica y en la Sociología. Para nuestra disciplina, Relaciones Internacionales, surge a partir de los años ochenta como una corriente alternativa a las dominantes en aquél entonces (y tal vez ahora), el neorrealismo y neoliberalismo.

Es considerado un enfoque alternativo porque trata de explicar hechos que desde la perspectiva de los enfoques tradicionales no es posible conocer, sobre todo en lo referente al poder. Mientras que para los neorrealistas lo importante es ganar de forma absoluta, para los neoliberales hay posibilidad de que esta ganancia sea relativa y todas las partes involucradas ganen; los constructivistas amplían el debate mucho más allá de la idea de pensar que la opción para sobrevivir en la anarquía es tomar el poder.

Hay una serie de razones por las que el constructivismo ha sido tomado como un enfoque explicativo capaz de desafiar a los tradicionales, entre ellos

¹⁴ Navari, *op. cit.*, p. 39.

podemos señalar el hecho de que hay acontecimientos y temas surgidos después del fin de la Guerra Fría en el ámbito internacional, que no se explican a través del neorrealismo y neoliberalismo.

Al igual que en las corrientes teóricas comentadas anteriormente, el constructivismo cuenta con una serie de vertientes que enriquecen su posición pero que al tratar de explicarlas, nos desviarían de nuestro objetivo inicial. Baste saber que de entre todas estas vertientes que van desde los modernos, posmodernos, estructuralistas y sistémicos podemos rescatar tres preceptos básicos para el estudio de fenómenos en la disciplina de Relaciones Internacionales, a saber:¹⁵

- Conocer la política mundial. Considerando la comprensión de la vida social, las estructuras y la definición de sus formas a partir del comportamiento social.
- Estudiar identidades. A través éstas es posible definir actores e intereses. Asimilando las motivaciones de un actor (hechos y valores) se definen sus intereses y es posible comprender mejor su desempeño internacional.
- Las ideas y las estructuras son condicionantes y formadoras de identidades y actores, sin embargo estas estructuras existen porque los actores las utilizan y ponen en práctica las ideas que las constituyen.

Las normas e ideas definen el comportamiento de los actores así como su interacción y retroalimentación; al mismo tiempo, estos actores crean estructuras en donde se definen intereses e identidades, de tal manera que se genera un círculo dialéctico en donde el origen es afectado por el resultado y viceversa.

Ahora bien, ¿Qué le da legitimidad a las ideas que son generadas en las estructuras y por qué es importante hablar de ellas? La legitimidad proviene de la

¹⁵ Christian Reus-Smith, "Constructivism", en Christian Reus-Smith. *Theories of International Relations*, Palgrave, EE.UU., 2005, pp. 216-218.

práctica y los valores, es decir, las acciones que se generan a partir de la definición del interés y las normas (que se crea en base a las ideas) son válidas porque son aceptadas por todos los miembros de la sociedad y se llevan a la práctica, en el momento en que estas normas dejen de ser practicadas dejarán de ser genuinas. La importancia de las normas entonces, radica en el hecho de que ayudan a definir lo que es un comportamiento socialmente aceptable y sirven de apoyo también en el momento en que un Estado quiere justificar o darle sustento a su comportamiento. Lo cual en el ámbito internacional es de suma importancia considerando el ambiente de anarquía en el que se vive y la condición soberana de los Estados.

He aquí una diferencia sustantiva con el realismo y el neorrealismo en el sentido de que para los estudiosos de esta corriente, las ideas son utilizadas como máscaras para ocultar o justificar algún deseo de poder; mientras que para los constructivistas las ideas ayudan a racionalizar el comportamiento, pues se le imprime a la acción humana una carga moral que le da sustento y que va acorde al contexto social.

Si partimos de la construcción social como idea central, tendremos que el concepto de seguridad también es una construcción social. “Un análisis constructivista hace hincapié en la importancia de una serie de factores sociales, factores culturales e históricos que fomentan formas particulares de significado”¹⁶ Tomando como base los estudios de la Escuela de Copenhague, cada Estado define qué es seguridad para sí, y lo hace en base a sus propios intereses, ideas, valores, entorno y contexto social.

Así pues, a nivel internacional tendremos conceptos de seguridad diversos, pues cada Estado tiene condiciones sociales propias. Con esto en mente, es imposible construir un concepto de seguridad y un catálogo de amenazas universales, pues cada quien daría una noción dependiendo de su percepción de la realidad. Mientras para uno la principal amenaza puede ser el terrorismo, para

¹⁶ Matt McDonald, “Constructivism”, en Paul Williams, *Security studies. An Introduction*, Routledge, EE.UU., 2008, p. 37.

otro puede ser la pobreza. Igualmente, la definición de “amigo” y “enemigo” está sujeta a una serie de condicionantes que van desde lo económico, lo ideológico hasta lo histórico, lo que hace poco probable y nada deseable la clasificación universal de países peligrosos y no peligrosos.

Si bien la idea de construir el concepto de amenaza es viable, en cuanto a que existe mayor probabilidad de representar lo que a las sociedades les preocupa, también existe el riesgo de construir una idea y representar una amenaza imposible eludir y que en el fondo no sea real, sino que provenga de una percepción errónea de cierto sector de la sociedad o de los tomadores de decisiones con el objeto de justificar ciertas acciones. Aunque hay que señalar que suele ser más común que la percepción de la amenaza defina alguna estrategia de seguridad, que una estrategia de seguridad edifique la percepción de una amenaza.¹⁷ Por lo tanto, la clave de una buena estrategia de seguridad radica en la utilidad que ésta tenga en la práctica.

Considerando el tema de la construcción de ideas y las normas hay dos planteamientos interesantes que deben ser estimados en los análisis constructivistas dentro de la seguridad, el primero se refiere a que es posible formar identidades de seguridad a través de la consideración de factores no materiales en la definición de la seguridad dentro de la política mundial. Por ejemplo, se pueden considerar las capacidades militares limitadas de los Estados integrantes de la Unión Europea como factor que los hace buscar algún tipo de mecanismo que los ayude a coordinar esfuerzos en este ámbito, sin embargo también es importante considerar la coincidencia de valores y la visión compartida de la seguridad mundial (y sobre todo regional), pues sin ésta última sería muy complicado que los Estados europeos quisieran compartir y sumar capacidades militares a una empresa común.

El segundo elemento importante a destacar, se refiere a las normas internacionales. Si como hemos señalado anteriormente las normas son guías

¹⁷ *Idem.*, p. 62.

para encontrar comportamientos deseables, también pueden servir como elementos que de alguna manera vayan definiendo las amenazas, es decir, cuando un Estado sale de los comportamientos mínimos deseables, este Estado se convertirá en un peligro para los demás, pues va contra la regla establecida por la mayoría. Aquí cabe hacer la aclaración en el sentido de que los comportamientos deseables deben provenir del convenio y el consentimiento mutuo, pues de otra manera se convertirían en imposición, en hegemonía y servirían como instrumentos limitantes del desarrollo de algunos países en beneficio de los Estados más poderosos.

El concepto de seguridad toma forma cuando se considera para un contexto específico y bajo ciertas condiciones sociales, lo que puede implicar un cierto grado de pragmatismo en la concepción y lo que además lo convierte, según los constructivistas, en un espacio de negociación y contestación constante, en donde cada quien defiende su visión y su percepción de la realidad según sus valores. Convirtiéndose así, en un concepto sujeto a cambios dependiendo de la realidad y la utilidad que reporte, lo que nuevamente refuerza la tesis pragmática del constructivismo.

Ahora bien, si la seguridad se construye ¿Quiénes son los implicados en la fabricación de la noción? A diferencia de los enfoques tradicionales, principalmente el realismo, que sólo reconoce a los Estados y a sus élites, para los constructivistas hay diversidad de actores que influyen en el proceso de creación de consensos, dichos actores van desde la opinión pública hasta los gobiernos de los Estados. En este caso, las élites están mucho más dispuestas a negociar y a ceñirse al debate de manera que se encuentren consensos que hagan operativo el concepto, la estrategia o la manera de actuar a nivel internacional. Además, otra gran diferencia entre este enfoque y los demás es que basa la seguridad en el individuo y en lo que este percibe como miembro de la sociedad y no sólo en la percepción de los Estados.

Para los constructivistas la anarquía internacional no es una característica constante dada de una vez y para siempre de la sociedad internacional, sino un

aspecto que surge periódicamente y que es posible cambiar. Apelando a la perspectiva estructuralista de Anthony Giddens, el Estado puede y debe influir en la modificación de su entorno e ir más allá de la simple respuesta a los impulsos exteriores. Así pues, la anarquía (que no es un fenómeno dado ni eterno) puede ser revertida a través de mecanismos normativos e institucionales siempre que el Estado así se lo proponga. La anarquía y la desconfianza no son producto de la generalidad, sino que corresponde a un momento social e histórico específico. En palabras de Alexander Wend la anarquía es lo que los Estados hacen de ella.¹⁸

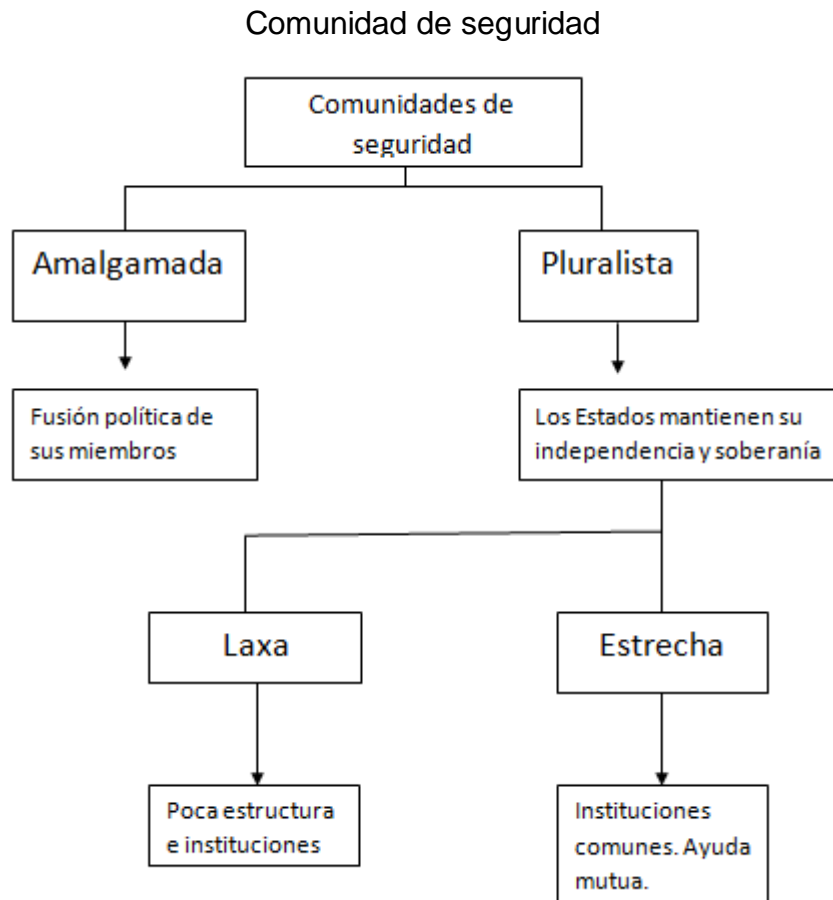
Bajo esta perspectiva el dilema de la seguridad puede ser aminorado a través de las comunidades de seguridad, en donde es posible construir un concepto de seguridad compartido por varios países miembros de una misma región. En este sentido, el espacio europeo es un excelente ejemplo de cómo a través de mecanismos institucionales regionales se puede paliar la anarquía y establecer una normativa que, basada en ideas y valores comunes, establezca comportamientos aceptables entre las partes, tal y como sucedió con Alemania y Francia que al cabo de los años han dejado de desconfiar uno del otro.

Dentro de los análisis constructivistas es imprescindible hablar de los trabajos de la Escuela de Copenhague. Dicha escuela de pensamiento surge durante los primeros años de la posguerra fría, sus estudios se centran en la seguridad humana por encima de la seguridad estatal; asimismo reflexiona acerca del concepto de seguridad en sí y cuáles pueden ser sus limitantes.

Para Ole Wæver, la seguridad debe ser estudiada por sectores, es decir: complejos de seguridad regional y *securitización*. En cambio para Barry Buzan los sectores deben ser considerados como área en donde unas interactúan con otras. Dichas áreas pueden ser militares, políticas, económicas, sociales y medio ambientales. Cada una de estas áreas tiene una interacción específica con actores relevantes, lo cual va definiendo los conceptos de seguridad propios de

¹⁸ Citado en Michael Barnett "Social constructivism" en John Baylis, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Reino Unido, 2002, p. 260.

cada región. La propuesta de ambos autores y de la Escuela de Copenhague en sí, gira entorno a que es mucho más rico el análisis a nivel regional que a nivel mundial por el grado de consenso que se alcanza en uno y otro escenario.



Fuente: Elaboración propia con base en Alejandro Chanona, *op. cit.*

Finalmente es oportuno retomar el concepto de *securitización*, el cual oficialmente no tiene traducción al español, sin embargo puede ser entendido como la construcción discursiva de la amenaza. Es un proceso en el cual un actor importante dentro de la toma de decisiones declara a algún agente o proceso como una amenaza existencial.¹⁹ La *securitización* permite un cambio en las acciones o la suspensión de algún programa o el cambio en el discurso hacia una

¹⁹ Cfr., Matt McDonald, *op. cit.*, p. 69.

situación de emergencia. El éxito de la *securitización* depende de qué tanto se involucre la población en el tema y qué tanto sientan como real la amenaza presentada en un momento dado.

La articulación de la amenaza se hace a través del discurso en donde se representa una preferencia, un punto de vista o una realidad externa. La amenaza se vuelve real cuando la población la acepta como tal. En estos casos se considera la posición de la élite en el poder, las condiciones históricas y las percepciones sociales respecto de la amenaza. La definición de la amenaza o el proceso de *securitización* puede proceder de algún sector distinto de la élite, sin embargo esto es poco frecuente y aun si sucediera resulta mucho más efectivo que el proceso se inicie por medios estatales, pues de esta manera el proceso tendrá más fuerza y pondrá en práctica medidas de emergencia inmediatas y efectivas.

1.4. El *poder suave*: conceptualización y características

Dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales y dentro de los estudios enfocados a la seguridad internacional, el concepto de poder ha jugado un papel importante debido a que, aun dependiendo del enfoque con el que se trate el tema, se puede vincular el término de poder con el hecho de estar más seguro o al menos con tener la capacidad de poder enfrentar las amenazas de manera más eficaz.

Existen muchas acepciones para el concepto de poder, Robert Dahl lo define como “la habilidad de hacer que otro actor haga lo que pudiera haber hecho de otra manera, o no hacer lo que de otra manera podría haber hecho”²⁰ Otra definición puede ser la que ofrece Chris Brown: “la habilidad de resistir al cambio, de manejar el costo de adaptación en otros y característicamente la habilidad de resistir el cambio”.²¹ Para Max Weber el poder es “la probabilidad de que un actor

²⁰ Citado en: Chris Brown. *Understanding International Relations*, Macmillan, EE.UU., 1997, p. 88.

²¹ *Idem.*, p. 90.

dentro de una relación social esté en condiciones de llevar a cabo su propia voluntad a pesar de la resistencia, independientemente de la base sobre la que descansa esta probabilidad”.²² El poder puede ser considerado un atributo, que sólo algunos tienen derecho a ejercer, pero también puede ser una habilidad, la habilidad de hacer que otros actúen a favor nuestro.

En términos concretos podemos definirlo como la capacidad de un Estado de hacer que otros Estados se comporten de la manera que el primero quiere. En esta idea no hay ningún señalamiento que indique a través de que medios deben ser alcanzados dichos comportamientos, ni cómo es posible medir el poder, pues en ocasiones esto depende de una serie de elementos que varían según el hecho que estamos analizando. Es imposible hacer una medición y una categorización mundial del poder, sin embargo es posible analizar el tema en asuntos concretos y con actores definidos.

Existen dos tradiciones que analizan el poder y que han sido descritas en dos sentidos, uno es el poder como recurso y el otro es el poder relacional. El primero está vinculado con la posesión de recursos y con elementos tangibles, aunque no siempre efectivos (*puissance*); el segundo con la habilidad y la influencia (*pouvoir*), lo cual puede hacer al concepto un tanto efímero a los ojos de algunos analistas y políticos, dado que los criterios para evaluarlos pueden ser un tanto arbitrarios.²³ Estas dos tradiciones para analizar el poder, se pueden vincular con las clasificaciones que dividen al poder en dos tipos: el poder duro y el poder suave, este último de mayor interés para el presente trabajo.

Una de las razones por las que el estudio del poder se ha ampliado, complicando así su medición, tiene que ver con el hecho de que después de la segunda mitad del siglo xx la realidad internacional ha cambiado.²⁴ Nos encontramos con diversidad de temas, conflictos originados por factores distintos

²² Citado en: David Baldwin, “International relations and power”, en Walter Carlsnaes, *Handbook of International Relations*, Sage, Reino Unido, 2005, p. 180.

²³ Chris Brown, *op. cit.*, p. 91.

²⁴ David Baldwin, *op. cit.*, p. 178.

a lo militar y nuevos actores internacionales diferentes a los Estados, lo que genera que el Estado tenga que volverse eficiente en muchos más aspectos.

El concepto de *poder suave* ha tomado fuerza en años recientes, sin embargo no es un concepto de original creación. Mucho antes, Maquiavelo había señalado que la conquista de reinos no sólo se sostenía con la labor militar sino también con acciones que legitimen al príncipe, debía haber algo más que convenciera a la población de aceptar la dominación.

Ya en el siglo xx el historiador E. H. Carr en su libro *La crisis de los veinte años*, hace una mención a la importancia que tiene en la acción política la opinión pública y el hecho de que ésta esté a favor de las acciones de los tomadores de decisiones.

Para finales de los años cincuenta del siglo pasado, uno de los grandes diseñadores del pensamiento político estadounidense, y realista por excelencia, Reinhold Nieburh comenzaba a acuñarlo en su libro *La estructura de los imperios y las naciones*. Más recientemente, en los años 70 Klaus Knorr, dentro de sus estudios referentes al poder, diferenció la influencia coercitiva de la no coercitiva. La primera se refiere a que el actor B espera perder y pierde, mientras que el actor A espera ganar y gana. En una influencia no coercitiva, tanto A como B creen que pueden ganar y ganan.²⁵ Esta distinción puede ser considerada como antecedente de las definiciones de poder duro y poder suave que da Joseph Nye.

En su trabajo *Soft power* publicado en 2008, Nye trata de explicar cuáles son los elementos a través de los cuales Estados Unidos ejerce poder a nivel internacional en un mundo en el que las condiciones de Guerra Fría han cambiado significativamente y en donde, desde su perspectiva, las capacidades militares no garantizan el éxito ni el liderazgo internacional. Según David Baldwin el poder suave es la habilidad de lograr de otros lo que nos interesa a través de afectar las preferencias de los demás utilizando medios intangibles, como puede ser cultura,

²⁵ John McCormick. *The European Superpower*, Palgrave Macmillan, EE.UU., 2007, p. 14.

ideología e instituciones, los cuales distingue de los recursos militares y económicos clasificados como elementos tangibles.

En palabras de Joseph Nye, dadas las condiciones internacionales actuales, cada día es más difícil la solución de problemas por medios militares, más aun, en muchos de los casos la amenaza militar es poco considerada como un elemento que pueda cambiar las acciones y actitudes de algún país. La razón por la cual Nye hace tal afirmación radica en que la anuencia de las acciones militares está sujeta al escrutinio público y a un proceso de aprobación complejo que en la mayoría de los casos resulta fallido, sobre todo en los países con democracias avanzadas.²⁶ No siempre es necesario utilizar la fuerza para lograr tal o cual actitud de un país, a veces lo intangible, lo moral, el ejemplo y el prestigio tienen mejores efectos. En algunos casos, las acciones que buscan convencer en vez de coaccionar resultan mucho más económicas que las acciones militares, más hoy en día que vivimos en un mundo profundamente interdependiente.

¿Cómo distinguir entre un poder y otro? Una de las claves puede ser que todo aquello que inhibe la conducta, que sanciona, que manipula y que es percibido por el otro como agresión e imposición, es considerado poder duro. Por otra parte, el poder suave es descrito como una manera de persuadir y atraer al otro hacia comportamientos favorables o convenientes. Es generar en el otro, sin que lo note y sin que lo considere una imposición, una conducta, un posicionamiento favorable a nuestros intereses. Mientras que el poder duro descansa en el uso militar o económico y en la coerción, el poder suave descansa principalmente en las ideas.

Para hacer uso del poder suave, un país se puede valer de recursos diversos, entre los que contamos los intercambios culturales, las reuniones bilaterales y todas aquellas acciones que ayuden a obtener prestigio internacional.

²⁶ Joseph Nye, *Soft power. The means to success in world politics*, Public affairs, EE.UU., 2008, p. 19.

Como se había mencionado anteriormente, si bien existe dificultad para medir el poder, como tal esto resulta aún más difícil cuando aceptamos la clasificación del poder en poder duro y suave, esto por una razón: el poder suave es tan sutil, que es aún más complicado explicar y comprobar a corto plazo donde se encuentra aplicado y cuáles son los dividendos que se obtienen de su uso.

Según Joseph Nye obtener lo que uno quiere a través de medios no tangibles es la segunda cara del poder. El poder suave descansa en la habilidad de formar o delinear las preferencias de otros.²⁷ Un país puede obtener de otro lo que quiere tan sólo con el ejemplo o la oferta de obtener el mismo nivel de vida, pues en palabras de John McCormick en la era de la comunicación en masa, de la prontitud y de la globalización económica y cultural el poder latente ha adquirido nuevos significado y el valor del ejemplo y la atracción se ha superpuesto al de la fuerza y la cohesión.²⁸

Una vez hecha una breve descripción del poder y sus clasificaciones, resulta pertinente preguntarnos: ¿Por qué es importante hablar del poder suave en el ámbito de la Unión Europea? Desde el fin de la Guerra Fría las condiciones y el juego internacional han dado paso a otro tipo de dinámicas en el espacio de seguridad internacional. En virtud de que vivimos en un mundo interdependiente, se reconocen amenazas distintas a las provenientes del uso de la fuerza militar por parte de un Estado, como sucede en el caso de los conflictos regionales, la desestabilización y descomposición de Estados y el crimen organizado como las más importantes, dadas las características de la amenaza resulta lógico que no se combatan únicamente con mecanismos de defensa, sino que se empleen otro tipo de recursos no militares, más cautelosos.

Del mismo modo resulta mucho más procedente y factible que la cooperación, el liderazgo y el uso del poder en temas de seguridad se consiga por medios relacionados con el diálogo y la persuasión. Por ejemplo, para la Unión Europea es altamente viable y mucho más económico a corto y mediano plazo

²⁷ *Idem.*, p. 5.

²⁸ John McCormick, *op. cit.*, p. 11.

tratar de mantener su espacio de seguridad estable promoviendo el desarrollo de gobiernos estables con importantes niveles de gobernabilidad y equidad a través de la celebración de reuniones bilaterales en donde se trate de compartir experiencias al respecto. Por el contrario resulta mucho más costoso amenazar o imponer sanciones a quien no cumpla con los estándares mínimos de gobernabilidad que pueda afectar el espacio europeo, además dichas medidas y actitudes pueden diferir del ideal europeo y la visión europea de la seguridad.

Para Kenneth Waltz la naturaleza del poder ha cambiado en tres sentidos; primero, la capacidad militar es importante para estar seguros, pero ya no es un imperativo para conservarse fuera de amenaza, pues hoy en día las amenazas a la seguridad provienen de la pobreza, la degradación ambiental, el terrorismo, la migración ilegal, el crimen organizado y ninguna de ellas se combate con medios militares. La segunda afirmación trata de comprobar que el poder ha cambiado y reconoce la posibilidad de obtener ganancias a través del uso de medios coercitivos y medios no coercitivos. Todos los Estados poseen una combinación de elementos relacionados con el poder duro y con el poder suave, la mezcla y el favorecimiento de uno y otro depende de la cultura política.²⁹ El tercer enunciado señala que el poder ahora no sólo descansa en los Estados sino que hay otros actores que poseen influencia internacional. En este caso la Unión Europea como ente supranacional también puede tener poder a nivel internacional y por tanto convertirse en una de los grandes actores internacionales.

La Unión Europea pretende convertirse en un actor internacional importante, por tanto deberá tener y ejercer cierto poder que le permita tomar parte en la toma de decisiones dentro del diseño de la seguridad internacional. Sin embargo, cabe señalar qué tipo de potencia aspira ser la Unión Europea. Es cierto que la Unión pretende tener presencia internacional y que al mismo tiempo busca mantener su espacio de seguridad estable, pero los medios por los cuales se pretende alcanzar tales fines son distintos a los que tradicionalmente se han presentado en la escena internacional.

²⁹ *Idem.*, p. 14.

John McCormick señala que Europa busca ser una potencia acorde al mundo en el cual vivimos, en donde la influencia real del mundo posmoderno no puede ser medida por el tamaño de la defensa nacional sino en términos de roles, cooperación en el sistema global comercial, la fuerza de los sistemas bancarios, el control de los presupuestos, los déficits, las balanzas comerciales y la viabilidad de los recursos de la inversión extranjera directa.³⁰ Es por ello que se busca favorecer una serie de mecanismos alternativos al uso de los recursos militares, lo cual a su vez se plantea como una propuesta distinta al desempeño de Estados Unidos en la escena internacional.

En el futuro, la Unión Europea puede llegar a ser una potencia importante, pero no en términos de las dinámicas prevalecientes durante el periodo de Guerra Fría. En la era posmoderna el tipo de influencia económica y política que tiene Europa es más pertinente para la resolución de los problemas más urgentes, más que la opción militar propuesta por Estados Unidos.³¹

Al tratar de ser una potencia distinta en el ámbito internacional, la Unión Europea busca desarrollar una estructura institucional tanto interna como externa que le permita mantener el diálogo con otros países, y con otras regiones de interés para la seguridad europea. En el desarrollo de dicha estructura internacional, podemos mencionar la Política Exterior y de Seguridad, la Política Común de Seguridad y Defensa y la Política de Vecindad, de ahí que algunos autores definan a la Unión Europea como una potencia civil.³²

Ya desde 1976, Kenneth Twitchett hizo los primeros estudios sobre el concepto de potencia civil y al respecto comentaba que el impacto de la Comunidad Europea en el ámbito internacional se dio a través de la influencia en el terreno económico, comercial y diplomático, más que por la vía tradicional de la fuerza militar. Por su parte, Hanns Maull define el poder civil como la concentración de elementos no militares, principalmente económicos para

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Idem*, p. 33.

³² *Cfr.* Mario Teló. *European civilian power? European Union, global governance, world order*, Palgrave Macmillan, Reino Unido, 2007, pp. 312.

alcanzar objetivos nacionales, dejando lo militar como reserva y enfatizando la importancia de la cooperación y el desarrollo de estructuras que vayan de acuerdo a los problemas internacionales.³³ Además de lo anterior, Karen Smith señala cuatro elementos característicos del poder civil:³⁴

- El uso de medios no militares, como los económicos, diplomáticos y culturales para alcanzar objetivos de política a nivel internacional.
- Favorecimiento de la cooperación internacional, la solidaridad y el fortalecimiento del Estado de derecho.
- El uso de la persuasión.
- Establecimiento de controles democráticos y civiles sobre la política exterior y de defensa.

Una entidad que es considerada una potencia civil posee una combinación de medios militares y no militares, sin embargo, hay una inclinación hacia la utilización de los últimos, hacia el diálogo, la cooperación económica, la ayuda al desarrollo, los intercambios regionales, las reuniones bilaterales e intercambios culturales, es decir, los instrumentos que utiliza la Unión Europea a través de su política exterior para mantenerse libre de amenaza. En cuanto a los medios militares, hay una consideración especial, que permite su utilización en operaciones de mantenimiento de la paz y en casos en que los diplomáticos hayan sido agotados.

La realidad internacional ha cambiado de manera significativa, el tipo de conflicto, de amenaza y la diversidad de actores generan que los Estados se vean obligados a ejercer su poder a distintos niveles. La multidimensionalidad de las amenazas y el multilateralismo, de alguna manera se han traspasado a la manera en que se ejerce el poder. Dado que nos encontramos en un mundo ampliamente interdependiente la medición del poder y las características de las entidades

³³ *Idem.*, p. 70.

³⁴ *Ibidem.*

caracterizadas como poderosas se han ampliado, dejando a lo militar como crucial pero no como definitivo.

En este sentido, la Unión Europea ha captado el cambio y trata de crecer en ese sentido. Si bien las condiciones militares europeas responden a particularidades históricas, las cuales de entrada limitan el crecimiento militar, lo cierto es que se trata de avanzar en construir un aparato militar digno y capaz de responder a cualquier amenaza. Sin embargo, la apuesta europea va enfocada a desarrollarse como una potencia civil a desarrollar todos aquellos mecanismos que permiten reforzar la presencia de la Unión Europea en el escenario internacional, la posición europea se enfoca en fortalecer los mecanismos de diálogo, el derecho, consolidar su aparato diplomático y todos aquellos dispositivos de intercambio que le permitan cooperar con actores clave en la construcción de un mundo más seguro, partiendo siempre de la idea de que el último recurso utilizable es lo militar, en suma la Unión Europea es una potencia civil porque su aparato de seguridad y el ejercicio de su poder se basa en la diplomacia y la cooperación internacional.

Así pues, en la Unión Europea se puede vislumbrar una nueva figura de potencia basada en sus valores, en la autoridad moral y en una nueva concepción de las relaciones internacionales y del mundo (mucho más posmoderno) en donde existe un rechazo al uso de la fuerza, una fuerte negativa a caer en tentaciones imperialistas y una importante intención de favorecer el derecho y las instituciones internacionales. “Mientras los soldados europeos se asocian con la paz, los soldados norteamericanos se asocian con la guerra”³⁵

Del mismo modo y para cerrar este primer apartado, podemos señalar que la Unión Europea es la comunidad de seguridad más avanzada a nivel internacional, es la única comunidad que está en proceso de alcanzar la madurez, pues se puede afirmar que es una comunidad de seguridad pluralista de carácter estrecha. La construcción de la comunidad de seguridad se basa en la confianza

³⁵ John McCormick, *op. cit.*, p. 81.

mutua que coexiste entre los miembros de la Unión Europea, en la edificación de las instituciones relacionadas con la seguridad y la defensa, las cuales coadyuvan a la consolidación de una identidad de seguridad hacia el exterior y la definición y visión compartida de las amenazas.

Capítulo 2

La Política Exterior y de Seguridad Común

Una vez señalados los distintos enfoques teóricos que se proponen para el estudio de la seguridad europea y su desempeño a nivel internacional, y considerando la Estrategia de Seguridad Europea como documento eje de la acción exterior de la Unión no sólo en términos de seguridad sino también como elemento definidor, de alguna manera, de las acciones europeas en política exterior; debemos iniciar el análisis de los elementos a través de los cuales se pretende mantener el espacio europeo en paz.

Consciente de su peso económico y comercial, la Unión Europea pone su poder al servicio de los intereses de otros y de los suyos propios. Promueve la prosperidad y defiende los valores democráticos en todo el mundo, al tiempo que contribuye a consolidar la estabilidad y el bienestar de sus propios ciudadanos. La adhesión de nuevos Estados miembros refuerza su papel en la escena internacional. La Unión es la primera potencia comercial del mundo, pero también el primer donante de ayuda a los países en vías de desarrollo. Ha instaurado una política exterior y de seguridad más dinámica con capacidad para llevar a cabo misiones de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz dentro de Europa y fuera de sus fronteras. Frente a la complejidad del mundo contemporáneo, se ha dotado de nuevos instrumentos de política exterior. Lidera, por ejemplo, el movimiento internacional contra el calentamiento global y el cambio climático. Los problemas globales requieren soluciones globales.³⁶

Así pues, abordaremos el tema de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), las instituciones vinculadas con la misma y todas aquellas acciones que ayudan a promover y fortalecer los intereses de la Unión Europea de manera que puedan ser identificados como instrumentos de uso del poder suave en el ámbito de la seguridad europea.

La Política Exterior y de Seguridad Común puede ser definida como el proceso intergubernamental que busca, a través de la acción común (desde el Tratado de Lisboa se eliminó la posición común y estrategia común), generar un

³⁶ La Unión Europea en el mundo. La política exterior europea, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/index_es.htm, 2007, p. 23.

punto de vista colectivo (basado en la armonización de intereses) de los miembros de la UE respecto a algún hecho internacional.

La PESC tiene sus antecedentes más remotos en la Comunidad Europea de Defensa de 1952, pasando por el Plan Fouchet en 1961, el Tratado del Elíseo en 1966, hasta llegar al Informe Davignon en 1970.³⁷ Dichos proyectos tuvieron como objetivo el establecer vínculos políticos que dieran mayor fuerza a los compromisos adquiridos en el aspecto económico en el marco de las Comunidades Europeas.

En un primer momento, se buscó establecer la unión de Europa a través de los compromisos políticos, sin embargo el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa significó que la cesión de soberanía en el ámbito político se dificultaría más de lo debido y que era necesario encontrar algún otro mecanismo por el cual fuera posible alcanzar la unión de Europa.

Dicho mecanismo debía significar una cesión menor de soberanía; entonces, el camino se trazó a través de la vía económica. Una de las razones puede ser que es mucho más complejo alcanzar la convergencia de intereses y puntos de vista en política exterior y defensa, pues cada país percibe la realidad internacional desde una perspectiva geográfica específica, lo que junto con sus particularidades históricas internas y su posición en la jerarquía internacional los hace definir su interés nacional y su política exterior de manera particular, lo cual en ocasiones no coincide con los intereses de sus vecinos. En cambio, el tema económico resulta un tanto más sencillo de negociar, al final todos los Estados aspiran a tener niveles de estabilidad y crecimiento que generen beneficios en la población, en este caso, la cesión de soberanía puede resultar menor que en el tema político.

Empero, la situación internacional ha forzado a Europa a tratar de encontrar mecanismos que le permitan conjuntar posiciones, o tratar de establecer parámetros comunes de acción. Ya desde la época de la Guerra Fría, en la

³⁷ Esther Barbé. *La Política Exterior y de Seguridad Común: Desafíos políticos y límites institucionales*, Ariel, España, 1998, p. 110.

constante disputa entre las dos grandes potencias del momento, la Unión Soviética y Estados Unidos, Europa trató de eruirse como una tercera fuerza que pudiera servir de contrapeso entre una y otra potencia. Pero no es sino hasta principios de los años noventa que, considerando la coyuntura internacional, el fin de la Guerra Fría, la disolución del bloque soviético y la presencia de Estados Unidos en Europa del Este, los líderes europeos decidieron por fin establecer vínculos jurídicos que obligaron a los Estados miembros a cooperar en temas de política exterior y defensa.

2.1. Breve recuento histórico

El antecedente más cercano a la Política Exterior y de Seguridad Común lo encontramos en la Cooperación Política Europea (CPE) que tiene sus orígenes en el Informe Davignon (integrado en la Cumbre de la Haya del 2 diciembre de 1969) y presentado el 27 de octubre de 1970 en Luxemburgo. Dicho reporte establece que la Cooperación Política Europea iba a ser el instrumento por el cual los países de la Comunidad Europea intercambiarían información. Con esto, los miembros de la Comunidad podrían “armonizar los puntos de vista, la concertación de actitudes, y, cuando resulte posible y deseable, acciones comunes.”³⁸

El primer informe sobre la Cooperación Política Europea, presentado en Copenhague el 14 de diciembre de 1973, proponía la consulta mutua entre los miembros respecto a la política exterior, con el fin de afirmar a Europa como un protagonista internacional. Vale la pena resaltar la importancia de la Declaración sobre la Identidad Europea en el sentido de que se reconoce que Europa debe encargarse de su seguridad, lo que le permitirá diferenciarse de los demás actores y ocupar el lugar que le corresponde en la escena internacional.

³⁸ Informe de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad sobre los problemas de la unificación política (Informe Davignon) citado en Francisco Aldecoa Luzarraga, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, España, 2002 p. 63.

Los cambios acaecidos en el mundo y la concentración creciente de los poderes y de las responsabilidades entre las manos de un pequeñísimo número de grandes potencias implican que Europa se una y que, cada vez más, hable de una misma voz, si quiere hacerse oír y desempeñar el papel mundial que le incumbe. [...] Los Nueve, cuyo objetivo esencial es el mantenimiento de la paz, no llegarán nunca a asegurarla si descuidan su propia seguridad. [...] En el terreno de las relaciones exteriores, los Nueve tratarán principalmente de definir progresivamente su identidad respecto de las otras entidades políticas. Al hacer esto, tienen conciencia de reforzar su cohesión interna y de contribuir a la elaboración de una política propiamente europea.³⁹

Posteriormente, en la Cumbre de París de 1974 y de Londres en 1981, se corroboró la CPE como el instrumento de coordinación de la política exterior entre los países de la Comunidad.⁴⁰ Aunque cabe señalar enfáticamente que este mecanismo no formaba parte de la estructura de la Comunidad debido a que existía la percepción de que cada que se tomaba el tema en el seno de las comunidades se gestaba un ambiente de tensión e *impasse* y dadas las condiciones tanto internas como externas, lo menos que se quería era generar otro factor de discrepancia entre los miembros de la Comunidad Europea.

Sin embargo, los progresos obtenidos en el marco de la CPE se combinaron con la necesidad de buscar al interior los medios para revitalizar el proceso de integración y completar la unión económica, lo que posteriormente permitiría alcanzar la unión política, la cual incluiría la cooperación en materia de política exterior y defensa.

Las propuestas en el ámbito político tuvieron dos vértices: uno proveniente del Ministro encargado de los asuntos exteriores de Alemania Federal, Hans Dietrich Genscher y el otro del Ministro del exterior italiano Emilio Colombo. Ambas iniciativas, fueron lanzadas durante los dos primeros meses de 1981 dándose a conocer como el Plan Genscher-Colombo. La propuesta se enfocaba

³⁹ Declaración sobre la Identidad Europea 1973. Centro Nacional de información y comunicación educativa, *Ministerio español de Educación y Ciencia*, en http://centros5.pntic.mec.es/ies.manuela.malasana/otros_servicios/ampliacion/ue-historia/pdf/identidad-europea.pdf, acceso 19 de marzo de 2008.

⁴⁰ *Ibidem*.

en la modificación de las instituciones comunitarias, centrándose principalmente en el tema de la CPE que, hasta el momento, se encontraba fuera de la legislación comunitaria.⁴¹

Este plan dio lugar a la Declaración Solemne de Stuttgart el 19 de junio de 1983, en donde los miembros de la Comunidad manifestaron su intención de enriquecer y ampliar la CPE. Para ello se propuso coordinar (de manera limitada) los temas políticos y económicos relacionados con la seguridad, dejando de lado las cuestiones militares y de defensa.

Con la propuesta de Tratado de Unión Europea hecha por el Parlamento Europeo (1984) se activó de manera irreversible el proceso de modernización de la Comunidad Europea a través de una serie de informes preparatorios que darían lugar al Acta Única Europea. De entre estos reportes, podemos destacar el Informe Dooge I presentado el 4 de diciembre de 1984 en Dublín, donde se enfatiza la pertinencia de mejorar y avanzar en la coordinación de la política exterior, la defensa y la seguridad en vista de la convergencia de intereses y de la importancia de tener una identidad hacia el exterior. En el Informe Dooge II se hablaba del reforzamiento de la Unión Europea Occidental (UEO) como parte del apoyo que Europa debía dar a la OTAN y su a compromiso de defender al continente.⁴²

Todos estos informes y recomendaciones previas se condensaron en el Consejo Europeo de Milán del 28 y 29 de junio de 1985, donde se debatieron los temas de política exterior y de seguridad en aras de avanzar hacia la unión política. Al término del Consejo de Milán, se propuso la celebración de una Conferencia Intergubernamental del 9 de septiembre de 1985 al 28 de febrero de 1986 en la Haya, lugar donde se aprobó el Acta Única Europea (AUE) en febrero de 1986. Este evento marcó el proceso de integración europeo en un sentido

⁴¹ Plan Genscher-Colombo, *Parlamento Europeo*, en http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Geschichte/EGKSbisEWG/Pdf/Genscher_Colombo.pdf, acceso 2 de junio de 2012.

⁴² Evolución hasta el Acta Única, Fichas técnicas, *Parlamento Europeo*, en http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_2_es.htm, acceso 3 de junio de 2012.

positivo ya que con la firma del AUE se institucionalizaron las consultas en materia de política exterior.⁴³

Si bien existía en la Comunidad Europea la disposición para coordinar, en la medida de lo posible, las posiciones en cuestión política exterior, el tema de la defensa se dejó para mejor ocasión debido al temor y la desconfianza que existía en algunos miembros de la Comunidad de perder las posiciones ganadas al término de la Segunda Guerra Mundial. Aunado a esto, existía aún la duda respecto a si los miembros de la Comunidad podrían mantener a Alemania Federal dentro de los esquemas de defensa sin la ayuda de Estados Unidos.

En suma, tanta desconfianza se tradujo en la negativa por parte de Gran Bretaña, Irlanda, Grecia y Dinamarca por incluir algún mecanismo de defensa dentro del Acta Única Europea⁴⁴ dejando solamente la referencia hacia la Unión Europea Occidental y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como los encargados de la seguridad europea.

Durante los años posteriores la Comunidad Europea se preparaba para la unión política y para acrecentar su presencia en la escena internacional, una vez acabada la pugna ideológica y militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. La Comunidad Europea tuvo la oportunidad que había esperado para consolidarse a nivel internacional y regional, no sólo en términos económicos sino en términos políticos. En el mundo de la posguerra fría se dio un proceso de reacomodo que impidió que existan reglas y comportamientos específicos y previsibles, empero, la Comunidad Europea tuvo la capacidad de evolucionar y autodefinirse como Unión Europea, lo que generó la evolución de los temas de política exterior y defensa dentro de la estructura comunitaria.

Como en el pasado, la pertinencia de los temas de política exterior y seguridad dentro de los debates comunitarios estaba determinada por factores externos, empero esta vez existía dentro de la Comunidad el deseo de ser factor

⁴³ Véase: Carlos Fernández Liesa. *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, España, 1994, pp. 285.

⁴⁴ Aybet, Gülnur. *The dynamics of european security cooperation, 1945-1991*, Palgrave, Reino Unido, 1997, pp. 138-139.

clave dentro de la reunificación europea. Para eso se debía incluir la política exterior, de seguridad y defensa dentro del aparato comunitario.⁴⁵ Así pues, es precisamente esto uno de los logros más importantes del Tratado de Maastricht y uno de los factores que definen la unión política.

El Tratado de Maastricht señala que la PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión incluida la definición de una política de defensa común, si así lo deseara el Consejo Europeo. Las decisiones de política exterior y defensa recaerían en la Comisión Europea⁴⁶ y Consejo Europeo.⁴⁷ La Comisión velaría porque todos los países participaran en la toma de decisiones en el seno de la UEO. Las decisiones se tomaban por unanimidad excepto en dos casos: posiciones comunes y acciones comunes. Las posiciones comunes, se refieren al enfoque que tenga la UE sobre un asunto específico de índole geográfico o temático que se vincule los intereses de los Estados miembros.⁴⁸ En el caso de las acciones comunes, se tomarían en asuntos concretos donde la acción operacional de la Unión se requiera, ya sean operaciones de gestión de crisis o nombramientos de representantes especiales de la UE.⁴⁹

El Tratado de Maastricht entró en vigor en 1993, y en su momento significó un gran avance para la formación de una política exterior europea, sin embargo, en el momento en que empezó a funcionar comenzaron a surgir los detalles y las

⁴⁵ *Idem.*, p. 172.

⁴⁶ Institución colegiada y políticamente independiente que defiende y personifica el interés de la UE. Es la institución supranacional por excelencia. Comparte el derecho de iniciativa legislativa. Prepara y ejecuta las políticas comunitarias y el presupuesto, al tiempo que administra los programas comunitarios. *Cfr.*, Comisión Europea, *Glosario de la UE*, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/european_commission_en.htm, acceso 31 de agosto de 2011.

⁴⁷ El Consejo Europeo es representado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE, las reuniones se celebran por lo menos dos veces al año. Su papel consiste en promover circunstancias favorables a fin de impulsar el proceso de integración europeo, además de definir sus orientaciones políticas generales. No ejerce función legislativa alguna, y no es una institución. *Cfr.* Consejo Europeo, *Glosario de la UE*, en http://europa.eu/scadplus/glossary/european_council_es.htm, acceso 24 de marzo de 2008.

⁴⁸ Piet Eeckhout, *External relations of the European Union*, Oxford University Press, Reino Unido, 2005, p. 402.

⁴⁹ *Idem.*, p. 399.

dificultades de su aplicación, la primera prueba surgiría en la región de los Balcanes tras el proceso de disolución de Yugoslavia.

Una primera evaluación de la aplicación de la PESC arrojaría resultados poco favorables, pues ante la desintegración de Yugoslavia y el nacimiento de nuevos Estados como Croacia, Eslovenia y Bosnia-Herzegovina surgió la división entre los miembros de la UE, pues no hubo acuerdo en cuanto a reconocer o no a estos nuevos países. Basta recordar que la UE recurrió a la OTAN para mitigar las crisis humanitarias provocadas por la desintegración de Yugoslavia. La evaluación de estos hechos hace necesaria una reforma al funcionamiento de la PESC y la PESD y por ende al Tratado de Maastricht.

Los antecedentes que darían lugar al Tratado de Ámsterdam los encontramos en el Consejo Europeo de Corfú celebrado el 24 y 25 de junio de 1994 y el Informe Westendorp, en donde se concluyó que la UE debía mejorar su funcionamiento con miras a la ampliación y a tener mayor capacidad de acción al exterior. Las propuestas iban enfocadas a revisar los mecanismos de cooperación entre la UEO y la OTAN, así como aumentar los recursos destinados a la PESC.⁵⁰

Posteriormente, el Consejo Europeo de Madrid del 15 y 16 de diciembre de 1995 estuvo marcado notablemente por los temas de política exterior, el éxito (compartido con los estadounidenses) que significó la firma de los Acuerdos de paz de *Dayton* y la aprobación del documento *Europa del siglo XXI* y la *Agenda 2000* en donde la UE se propuso ser protagonista en el diseño de la nueva arquitectura de seguridad.

Las Conferencias Intergubernamentales iniciaron en Turín el 29 de marzo de 1996 y terminaron en Ámsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997 con la aprobación del Tratado de Ámsterdam, que se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor hasta el 1 de enero de 1999. Con esta reforma, se busca tener mayor coherencia en la toma de decisiones por lo que se propuso la mayoría cualificada en ciertos casos referentes a la política exterior, lo que permitiría

⁵⁰ Aldecoa Luzarraga, *op. cit.*, pp. 207-208.

resolver de manera más rápida los temas de política exterior sin necesidad de que todos estén de acuerdo.

En temas de defensa, las decisiones se siguieron tomando por unanimidad, por su delicadeza e implicaciones para la soberanía de los países. Además, se incluyó la abstención constructiva, la cual se refiere a la situación en la que un país decide no participar en alguna iniciativa, pero no bloquea el proceso en cuestión. Otra de las valiosas aportaciones del Tratado de Ámsterdam es la instauración de la estrategia común, la cual se entiende como la creación de compromisos (sustentados jurídicamente) que obliguen más a los Estados miembros a orientar su política exterior hacia la línea europea común, en los casos en los que existan intereses en común. Dichas estrategias deben contar con objetivos claros, duración y medios por los cuales esta estrategia se hará operativa. Las estrategias se adoptan por unanimidad en el seno del Consejo Europeo.⁵¹

Respecto a la toma de decisiones, el Consejo Europeo es quien definiría los principios y orientaciones de la PESC y de la PESD. La figura del Secretario General del Consejo Europeo sería encarnada por el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, quien tendría el encargo de representar a la UE y de llevar los debates y las negociaciones.⁵²

Ahora bien, las aportaciones importantes en cuanto a defensa las encontramos en la inclusión de las Misiones Petersberg y la UEO en la estructura comunitaria. Respecto a las primeras, fueron adoptadas antes por la UEO y consisten en que los países de la UE ponen a disposición unidades militares para incursionar en operaciones de mantenimiento de paz y ayuda humanitaria. Las Misiones Petersberg tienen como objetivo mantener la seguridad del continente a través de misiones humanitarias y de reestablecimiento de la paz. En cuanto a la UEO, se establece como parte integral de la unión política y “brazo armado de la Unión.”

⁵¹ Cfr., Eeckhout, *op. cit.*, p. 405.

⁵² Barbé, *op. cit.*, p. 110.

Después de la aprobación del Tratado de Ámsterdam, la UE consideró que ante la futura ampliación hacia los países del Este de Europa era necesario reformar las instituciones y el proceso de toma de decisiones que no habían sido modificadas en la enmienda de 1997.

Entre tanto, la situación a nivel internacional, pero sobre todo regional requería avances en el ámbito de la PESC y la PESD, en marzo de 1999 la OTAN inició ataques contra el gobierno de Yugoslavia en Kosovo, lo que para muchos analistas ha sido el punto de inflexión a partir del cual se vuelve vital el impulso de un mecanismo de defensa europeo que permita resolver contingencias generadas en territorio europeo.

Es por todo esto que el Consejo Europeo de Colonia, celebrado el 2 y 3 de junio de 1999 y el Consejo Europeo de Helsinki del 9 y 10 de diciembre de 1999, resolvieron que era trascendental para el buen funcionamiento de la UE avanzar en el proceso de construcción de una política de defensa europea. En el Consejo Europeo de Colonia se señaló que para que la PESC cumpliera su cometido tenía que basarse en recursos operativos y creíbles, al tiempo que “se debía tener capacidad de acción autónoma respaldada por recursos militares dignos de crédito.”⁵³

En casos de crisis, la UE debe decidir entre operar con sus propios recursos o utilizar los de la OTAN. En el primer caso, se definiría si se utilizan recursos nacionales o multinacionales; en el segundo caso se debe garantizar el pleno acceso de la UE a los recursos de la OTAN. Entre tanto, los países miembros de la UE se comprometieron a mejorar sus capacidades militares de manera tal que puedan desempeñar las Misiones Petersberg, las cuales son el camino para llegar a definir una política de defensa europea.

A fin de mejorar el desempeño de la UE a nivel internacional, se propuso que el Consejo Europeo disponga de medios militares en casos de crisis. Al mismo tiempo, se establecerían reuniones periódicas y la creación de nuevos órganos permanentes que faciliten la cooperación. En cuanto a los recursos

⁵³ Aldecoa Luzarraga, *op. cit.*, p. 746.

militares, se reconoció que se necesita trabajar en la capacidad de despliegue, la sostenibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la movilidad de tropas.

En el Consejo Europeo de Helsinki se refrendan los compromisos anteriormente señalados respecto a las Misiones Petersberg fortaleciendo la capacidad de respuesta, pues se asume que se debe tener la capacidad de responder en menos de dos meses con el despliegue de 15 brigadas (entre 50, 000 y 60, 000 efectivos) por un tiempo mínimo de un año.⁵⁴ Por otra parte, se estableció la creación de nuevas instituciones: el Comité Político y de Seguridad (COPS); el Estado Mayor de la UE (EMUE) y el Comité Militar de la UE (CMUE).⁵⁵

Posteriormente, se iniciaron los trabajos de la Conferencia intergubernamental el 14 de febrero de 2000. Dichos trabajos, se dividieron en dos fases, una marcada por la presidencia portuguesa, y otra por la presidencia francesa donde surgieron los acuerdos. Así pues, el Tratado de Niza fue aprobado por el Consejo Europeo durante la Cumbre de Niza el 11 de diciembre de 2000 y firmado el 26 de febrero de 2001, entrando en vigor el 1 de febrero de 2003. El motivo de la reforma era defender y reforzar las capacidades, valores, objetivos de la PESC y en consecuencia, de la UE.

Los logros más importantes del Tratado de Niza en materia de política exterior y de defensa consisten en la ampliación de los temas en los que se aplica la cooperación reforzada y los temas que se deciden por mayoría cualificada. La gran aportación se da con la introducción del concepto de cooperación reforzada en política exterior, es decir los Estados que quieran cooperar deben notificarlo al Consejo previo dictamen de la Comisión y el Parlamento Europeo.⁵⁶ Esta noción se refiere a que un grupo de países pueden avanzar en temas de política exterior

⁵⁴ Jolyon Howorth, *Defending Europe. The EU, NATO, and the question for European Autonomy*, Palgrave, Estados Unidos, 2003, p. 11.

⁵⁵ Aldecoa Luzarraga, *op. cit.*, p. 764.

⁵⁶ El Parlamento Europeo es el órgano que representa a los ciudadanos en la UE. Cuenta con 785 representantes elegidos por sufragio universal directo que se distribuyen en función de la población de cada Estado miembro. Sus funciones son aprobar el presupuesto de la Unión y controlar políticamente a las instituciones comunitarias. *Cfr.*, Parlamento Europeo, *Glosario de la UE*, en http://europa.eu/scadplus/glossary/european_parliament_es.htm, acceso 26 de marzo de 2012.

mientras que otros esperan el momento para avanzar. En la toma de decisiones, quien tiene el derecho de iniciativa es la Comisión y dentro del Consejo las resoluciones se toman por unanimidad.

De nueva cuenta, el Tratado de Niza expresa la voluntad de que esta política exterior desemboque gradualmente en una política de defensa, lo que no afecta el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la OTAN. La política de defensa debe estar cimentada en la cooperación en cuestión de desarrollo de armamento.⁵⁷ Se mantienen las Misiones Petersberg como el eje operativo de la PESD.

En términos generales existe un progreso en el sentido de construir una política exterior coherente y eficaz, lo cual siempre será positivo porque quiere decir que se avanza hacia la política de defensa. Es preciso señalar que aunque el avance en materia de defensa se va dando poco a poco, las decisiones se siguen tomando por unanimidad. Si bien queda fuera de la cooperación reforzada el tema de la defensa, es importante la creación de instituciones que hagan operativa la PESD. Finalmente, se deroga lo referente a la integración de la UEO como parte de las instituciones comunitarias, lo que no impide que la UEO gestione misiones de paz bajo la encomienda de la UE,⁵⁸ situación que es cada vez menos común.

Después de que la Unión Europea extendió la membrecía a 10 Estados⁵⁹ se retoma la idea de avanzar en la profundización en el proceso de integración por lo que se propuso un tratado en donde se establezca una constitución. Las nuevas disposiciones en lo referente a la política exterior atribuyen a la UE la capacidad de definir y aplicar políticas respecto a la PESD y a la definición de una política de

⁵⁷ Tratado de Niza, *Síntesis de la legislación europea*, en http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/introduction_es.htm, acceso 26 de marzo de 2008.

⁵⁸ Artículo 17 del Tratado de Niza, *Síntesis del Tratado de Niza*, *Sitio oficial de la UE*, en http://ec.europa.eu/comm/nice_treaty/summary_es.pdf, acceso 27 de Marzo de 2008.

⁵⁹ A través del Tratado de Atenas del 24 de mayo de 2004 ingresan a la UE: Polonia, Hungría, Rep. Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Malta y Chipre. Tratado de Atenas, *Diario Oficial de la UE*, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0017:0032:ES:PDF>, acceso 2 de junio de 2012.

defensa. Se propusieron nuevos cometidos a las Misiones Petersberg orientadas al desarme, asesoramiento, asistencia en cuestiones militares, prevención de conflictos, estabilización y lucha contra el terrorismo. Igualmente se introduce el principio de defensa mutua, el cual no interfiere con lo estipulado en la Carta de Naciones Unidas ni en el Tratado del Atlántico Norte.

Respecto a la toma de decisiones, la Comisión pierde su capacidad de proponer iniciativas en la materia mientras que el Consejo Europeo tomará las decisiones por unanimidad con el recurso de veto en materia de defensa, aunque al mismo tiempo se establecían mecanismos de flexibilidad a través de un Protocolo especial. Dentro de este protocolo se preveía la aplicación de la cooperación reforzada en temas de defensa y política exterior, en donde el proceso decisorio se realizaría por unanimidad.

También se propuso sustituir la figura de Alto Representante para la Política Exterior por un Ministro de Asuntos Exteriores y crear un servicio exterior de carrera, el cual tendría que representar a la Unión como lo hace la Presidencia de la UE, coordinar las políticas exteriores y la presencia de la UE en foros internacionales. Los instrumentos con los que operaría la PESC son las mismas que se habían propuesto desde Ámsterdam, es decir, las acciones comunes, las posiciones comunes y las estrategias comunes.

A pesar de ser una propuesta ambiciosa, o tal vez precisamente por eso y por la forma en la que se eligió su ratificación, el Tratado por el que se establece una Constitución nunca entró en vigor, fue sometido a referéndum en España y Luxemburgo en donde fue aprobado, en Holanda y Francia donde fue rechazado el 29 de mayo y el 3 de junio respectivamente,⁶⁰ lo que acabó con el proceso de ratificación y sumió a la Unión en un proceso de *impasse* que terminaría con el relanzamiento de las conferencias intergubernamentales bajo el liderazgo de la presidencia de Alemania y que darían como fruto el Tratado de reforma mejor conocido como Tratado de Lisboa.

⁶⁰ Stephan Sberro y Arturo Magaña (coord.). *La crisis constitucional de la Unión Europea y las relaciones con Europa-América Latina 2005-2006*, ITAM, México, 2006, pp. 16-17.

2.2. Bases nacionales de la política exterior y la seguridad de la Unión Europea

Dentro de la política exterior europea encontramos expresados, los intereses de los países que más fuerza y proyección tienen hacia el exterior, no sólo a nivel regional sino internacional. La idea central que impulsa a los países a construir una organización supranacional, a ceder una cantidad de su soberanía y a tratar de acoplar, al menos hasta el momento, sus políticas exteriores es la promesa de que la unión hace la fuerza.

Tanto en la clase política de los años 50 como en la de nuestra época persiste el pensamiento de que a través de una política organizada bajo intereses compartidos cada uno de los países que integran la Unión Europea tienen mayor presencia y posibilidades de hacerse escuchar a nivel internacional, lo que a la larga, redundará en la satisfacción de sus intereses y el mejoramiento de sus capacidades de negociación.

Pero, ¿Cuáles son aquellos intereses que los países europeos persiguen y que buscan expresar en la política exterior europea? Cabe señalar, antes de tratar de responder esta pregunta, que en la definición de los intereses de la Unión Europea y en la construcción de sus principios de política exterior existen consensos sobre todo respecto al tema de los derechos humanos, la democracia y el libre comercio. Sin embargo, hay algunos otros temas concretos de la política exterior, la defensa y la seguridad, en donde debido a la dificultad, delicadeza de los temas, pero sobre todo a la divergencia de intereses, el consenso es poco, lo que genera en algún momento, ruptura en las posiciones comunes o bien la cierta exigencia por parte de los países más poderosos.

Es por ello que nos remitiremos a analizar algunos casos concretos, es decir, buscaremos en las políticas exteriores de Francia, Alemania, Italia y España aquellos intereses que pueden verse reflejados en la política exterior europea. Nos referimos a estos países dadas sus capacidades de negociación internacional y sus capacidades militares. En el caso de Gran Bretaña, haremos

una breve referencia en virtud de que si bien poseen capacidades militares y de negociación importantes a nivel regional e internacional, por la naturaleza de sus intereses y su tradición en política exterior no están comprometidos con la política exterior europea, sino con intereses muy concretos que pueden vincularse más a Estados Unidos.

a) *Francia*

En primera instancia nos referiremos a Francia dado su peso político en la construcción de lo que hoy conocemos como Unión Europea. Su liderazgo en Europa la coloca como una potencia regional; además, por su condición de potencia media en la escena internacional, sus capacidades militares y su status de potencia nuclear, siempre será un referente en la política europea.

En este sentido debemos señalar que dentro de los objetivos de la política de seguridad francesa se busca:

“Francia debe asegurar la protección de sus intereses estratégicos a nivel internacional, a la vez que contribuye a la prevención de conflictos, al mantenimiento y establecimiento de la paz, al respeto del derecho internacional y de los valores democráticos en el mundo. Tales intereses estratégicos, en general, residen en el mantenimiento de la paz en el continente europeo y zonas limítrofes (Mediterráneo, Oriente Medio), y en los espacios esenciales para la actividad económica y la libertad de intercambios.”⁶¹

De lo anterior es posible destacar la concordancia de la política francesa con la política exterior europea sobre todo respecto al mantenimiento de la paz, los valores democráticos y el respeto al derecho internacional. Es claro que Francia busca, a través de la Unión Europea, recuperar posiciones de ventaja en la

⁶¹ Defensa y seguridad, *Ministerio de Asuntos Exteriores Francia*, en <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/>, acceso 16 de septiembre de 2012.

escena internacional al tiempo que recobra su capacidad de actor internacional de primera línea.

Para Francia el fortalecimiento del proceso de integración europeo es prioritario pues por medio de él le será posible fortalecer su presencia internacional, pues a través de la construcción de fortalezas a nivel regional es posible alcanzar mejores posicionamientos a nivel internacional. Francia cree que la única forma de recuperar su liderazgo internacional es a través de la Unión Europea, por ello, gran parte de sus esfuerzos están enfocados a influir y definir los posicionamientos de la Unión.

Por otra parte, en cuestión de seguridad el posicionamiento francés señala que se debe:

“Definir y aplicar un concepto de defensa global que no se base únicamente en su aspecto militar. Efectivamente, la seguridad y la estabilidad de un estado dependen no sólo de sus Fuerzas Armadas y su Policía, sino también de su organización social, de su sistema educativo y de su modelo de funcionamiento en materia de solidaridad.”⁶²

Si comparamos el concepto de seguridad francés con el europeo, nos daremos cuenta, que es muy similar y que la perspectiva de seguridad es la misma en términos de que ésta no debe ser pensada solamente desde aspectos militares sino también desde una perspectiva que incluya estabilidad política, económica y fortalecimiento a los lazos culturales, de manera que se preserve la gobernabilidad y la inclusión social.

b) Alemania

En el caso de Alemania, el otro pilar en la construcción del proceso de integración europeo, encontramos grandes similitudes entre la política exterior alemana y la

⁶² Defensa y seguridad, *op. cit.*

política exterior europea. Para Alemania es prioritario el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, como lo es también para la Unión Europea. Por ello, desde 2006, fecha en que se modificó el Libro Blanco de la Defensa, Alemania participa activamente en las misiones de paz comandadas por Naciones Unidas y por la propia Unión Europea.

“Alemania participa en misiones de paz de las Naciones Unidas (ONU) tanto directamente como dentro del marco de la UE y la OTAN. La contribución militar y policial se concentra en las operaciones de la OTAN y la UE bajo mandato de la ONU en los Balcanes (KFOR, EUFOR, ALTHEA, EULEX) y en la difícil misión de la ISAF en Afganistán. Además, como tercer contribuyente más importante al presupuesto ordinario de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, Alemania realiza un aporte destacado a la financiación de las misiones de cascos azules.”⁶³

Del mismo modo, la política exterior alemana sostiene gran parte de sus acciones basándose en el multilateralismo, pues desde su perspectiva, gran parte de los retos a los que se enfrentan hoy en día no pueden ser solventados desde una perspectiva nacional. Se requieren acciones conjuntas y diálogo constantes; sobre todo en temas tan complejos como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva o la violación de derechos humanos y, en algunos casos, el crimen organizado en todas sus modalidades.

Es interesante también el tema del multilateralismo y la importancia que tiene para la política alemana, sólo así nos explicamos por qué Alemania es pilar indiscutible de la construcción del proceso de integración europeo. Para Alemania, la definición de la Unión Europea como proceso de integración que pueda jugar el papel de actor internacional con capacidades avala la unidad del continente, es una especie de prueba de la vocación pacifista de Alemania, sobre todo después de lo sucedido durante la Segunda Guerra Mundial. Asimismo es una manera de

⁶³ Política exterior, *Ministerio de Asuntos Exteriores, República Federal Alemana*, en <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/politica-exterior/main-content-05/iniciativas-de-profundizacion-y-ampliacion.html>, acceso 16 de septiembre, 2012.

consolidar su capacidad de influencia continental y ocupar la posición de potencia que se le había negado o que bien, había tratado de obtener por medios mucho menos saludables para la paz mundial.

c) Italia

Italia es otro actor que debe ser considerado como importante y decisivo en el diseño y construcción de la política exterior europea, tanto por sus capacidades militares, como por su posición estratégica en el Mediterráneo y su condición de socio fundador. Además de la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia, a Italia le interesa mantener relaciones de cooperación y diálogo constante con la región del Mediterráneo, pues es la parte más cercana a la región de África del norte, lo que en ocasiones significa retos importantes para el gobierno italiano, sobre todo en el tema de la migración.

Es por ello que en el seno de la Unión Europea, Italia (junto con España) impulsó la conformación de la Unión Mediterránea. La cual, es uno de los pilares de la política exterior de la Unión y uno de los elementos más importantes a través del cual se promueve la construcción del espacio de seguridad europeo a nivel regional.

“El Magreb y Oriente Medio son áreas de grandes retos y oportunidades para nuestro país, especialmente a la luz de la evolución de los cambios sistémicos que se producen como consecuencia de los acontecimientos de 2011. De hecho, de la mano con la búsqueda de la seguridad y la estabilidad en toda la región, así como la lucha contra la inmigración ilegal es necesario garantizar la seguridad del abastecimiento energético y el desarrollo de las actividades económicas y financieras. Esto último se logra a través del aumento de las visitas oficiales, con posibles delegaciones económicas en el remolque.”⁶⁴

⁶⁴ Regiones, *Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia*, http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Mediterr_MO/default.htm, acceso 15 octubre de 2012.

Asimismo, para Italia siempre ha sido importante mantener relaciones estrechas con América Latina y con Estados Unidos. En el caso de América Latina, es uno de los destinos de inversión más importantes, además los lazos culturales que unen a ambos les exigen mantener intercambios constantes. En el caso de Estados Unidos, la relación es crucial dado que comparten intereses de seguridad sobre todo en el seno de la OTAN. Estos posicionamientos e intereses italianos se reflejan en el ámbito de la política europea en la condición de socios estratégicos que poseen tanto Estados Unidos como la región de América Latina.

d) España

Es importante hablar de España en la definición de la política exterior europea pues a pesar de no ser socio fundador, cuenta con el cuarto ejército más grande de Europa, además posee una posición geográfica importante sobre todo cuando se habla de las relaciones con la región del Magreb. Asimismo, sus lazos históricos y culturales con América Latina la posicionan como un actor importante que tiene mucho que aportar a la definición de la Unión Europea como actor internacional.

Tanto para España como para la Unión Europea, la defensa de los derechos humanos es una prioridad y un elemento central dentro del desarrollo de la cooperación internacional. Sin embargo uno de los elementos centrales donde se refleja la influencia de España en Europa es en el interés que ésta pone en la relación con América Latina, si bien es cierto que ambas regiones mantienen intercambios culturales históricos, también es cierto que la presencia de España en la Unión Europea ha favorecido los acercamientos con la región de América Latina; de hecho América Latina es la única región que cuenta con el status de asociación estratégica dentro de la política exterior europea.

En el caso de la región del Magreb es importante señalar que España siempre ha mantenido relaciones estrechas con dicha región, por cuestiones históricas y por motivo de flujos migratorios. Por ello resultaba importante

establecer lazos de cooperación mucho más institucionales en donde se pudieran debatir los temas importantes para la región del Mediterráneo, así surge, por iniciativa española, el Proceso de Barcelona, el cual fue adoptado por la política exterior europea a través de la Política Europea de Vecindad.

Finalmente cabe señalar que en el caso del tema de la seguridad, España manifiesta que:

“La seguridad y defensa de España y la contribución de nuestro país a la seguridad internacional son un interés prioritario de la política exterior. La defensa de la independencia y la integridad territorial de España, de sus valores democráticos, de sus instituciones, de sus recursos económicos, es indispensable para la libertad y el bienestar de los españoles. En un mundo interdependiente, la seguridad debe ser cooperativa y plasmarse en la defensa de intereses comunes, con aquellos países con los que compartimos los mismos valores, y especialmente con aquellos integrados junto con España en estructuras de seguridad. Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado, y los desafíos y las amenazas son cada vez más complejos. De ahí la necesidad de abordarlos de forma integral tanto internamente como en el ámbito internacional.”⁶⁵

Para España es muy importante impulsar el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa consistente, dotada de elementos adecuados para las tareas y nuevas amenazas así como instituciones y estructuras eficaces que permitan la definición de la Unión como un actor capaz de respaldar sus decisiones y proteger los intereses de cada uno de los miembros. Además de lo anterior para España es vital contribuir, a través de la Unión, a la consolidación de un espacio de seguridad, al tiempo que la Unión Europea se consolida en el ámbito de la prevención y gestión de conflictos.⁶⁶

⁶⁵ Seguridad internacional, *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España*, en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Asuntos/SeguridadInternacional/Paginas/Seguridad%20Internacional.aspx>, acceso 28 de octubre de 2012.

⁶⁶ *Idem.*

2.3. Tratado de Lisboa y estructura de la Política Exterior y de Seguridad Común

Ahora bien, una vez hecho un breve recuento histórico de la política exterior europea es preciso abordar los cambios a partir de la firma del Tratado de Lisboa. El Tratado de Lisboa se firmó el 13 de diciembre de 2007, tras un largo debate y un proceso de relanzamiento del proyecto de integración europeo, el cual se vio detenido después del fallido proceso de aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución Europea.

Además de la cuestión institucional interna, el Tratado de Lisboa busca dar a la UE los instrumentos necesarios para fortalecer su posición internacional y enfrentar los nuevos retos a la seguridad los cuales pueden centrarse en tres puntos que a continuación se mencionan:

“a) extender la zona de seguridad en la periferia de la UE; por medio de la creación de un “anillo de amigos” alrededor de Europa del Este y el Mediterráneo; b) apoyar a la configuración de un orden internacional estable y equitativo, particularmente por medio de un sistema multilateral efectivo; y c) buscar medidas y estrategias oportunas para hacer frente a las viejas y nuevas amenazas”.⁶⁷

En el marco del Tratado de Lisboa, la UE manifiesta que las acciones que tome al exterior se basarán en la defensa de los valores e intereses de la Unión, es decir, mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, siempre manteniendo la coherencia en las decisiones. La ahora Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC), la cual sustituye a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) debe desembocar en la definición de una política de defensa común diseñada por el Consejo Europeo de manera unánime. Asimismo, la política de defensa es parte integral de la PESC, pues con la PSDC la UE se dota

⁶⁷ Alejandro Chanona Burguete. “La Unión Europea a 50 años de los Tratados de Roma: balance y perspectivas de una integración exitosa”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, no. 100 enero-abril, Centro de Relaciones Internacionales-FCPYS-UNAM, México, 2008, p. 106.

de capacidad militar para mantener la paz, prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional de acuerdo a los principios de seguridad internacional.

Dentro del Tratado de Lisboa se propone que la toma de decisiones recaiga sobre el Consejo y la Comisión apoyados por el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (anteriormente llamado ministro del exterior en el Tratado por el que se establece una Constitución), quien será el vicepresidente de la Comisión, con lo que se fusionan el Alto Representante de Asuntos Exteriores y el Comisario para Asuntos Exteriores y Política de Buena Vecindad.

En el Tratado de Lisboa los países miembros de la Unión se comprometen a mejorar sus capacidades militares y a poner a disposición de la UE medios civiles y militares para la gestión de crisis según sus capacidades. En algunos casos, algunas misiones pueden ser encomendadas particularmente a algún miembro de la Unión. En cuanto al principio de defensa mutua se estipula que aún con este se respetarán los compromisos adquiridos con la OTAN.

Las misiones humanitarias, de mantenimiento de paz, gestión de crisis y restablecimiento de la paz, conocidas como Misiones Petersberg⁶⁸ ahora pueden contribuir al combate del terrorismo en el territorio propio o bien en terceros países, lo que representa un nuevo ámbito de acción para la PCSD. El Consejo deberá estar en contacto con el Comité Político y de Seguridad para coordinar los aspectos militares y civiles de estas misiones. Por otra parte, para mejorar las capacidades de los Estados miembros, se incorpora como institución comunitaria a la Agencia Europea de Defensa abierta a todos los Estados que quieran ser parte de ella.

⁶⁸ El Tratado de Lisboa amplía el tipo de misiones que la Unión Europea puede llevar a cabo en lo sucesivo. Ahora las Misiones Petersberg incluyen: misiones humanitarias o de rescate; misiones de prevención de conflictos y misiones de mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz; acciones conjuntas en materia de desarme; misiones de asesoramiento y asistencia en materia militar; operaciones de estabilización tras la resolución de conflictos. *Cfr.* Misiones Petersberg, *Glosario de la UE*, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_es.htm, acceso 7 de marzo de 2012.

Asimismo, se introduce la cooperación estructurada permanente en materia de defensa, en la que pueden participar “los países que cumplan con los criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia y que les permita realizar misiones más exigentes.”⁶⁹ Para estos efectos, se debe notificar al Consejo quien tendrá tres meses para aprobarla o rechazarla.

Finalmente, cabe destacar la importancia del nuevo Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, el cual pretende ser representante de la Unión ante los distintos actores internacionales. La relevancia del servicio de acción exterior radica en que a través de este elemento se buscará generar mayor consenso y acciones coordinadas, sin embargo, es necesario que se diseñe una estructura integral que supere la simple coordinación de esfuerzos y se consolide como un elemento a través del cual la Comisión ejerza presencia a nivel internacional.⁷⁰ Ahora bien, con el objeto de clarificar las funciones de las instituciones vinculadas con la acción exterior, a continuación ofrecemos una breve descripción de cada una de ellas:

Instituciones y figuras relacionadas con la acción exterior

Institución	Surgimiento	Funciones
Consejo de la Unión Europea	1957. Tratado de Roma.	Pone en práctica la política exterior y de seguridad con base en las disposiciones del Consejo Europeo. Además celebra tratados y acuerdos internacionales en nombre de la Unión.
Consejo Europeo	1974. Cumbre de París.	Define las estrategias y orientaciones generales en temas que no pueden ser tratados a nivel ministerial. Es el órgano más importante en la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior. Por la cláusula de pasarela el Consejo

⁶⁹ Artículo 27 párrafo 6 del Tratado de Lisboa, *Diario Oficial de la UE*, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:ES:PDF>, acceso 7 de abril de 2008.

⁷⁰ Federinga, Bindi. *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*, Brookings Institution Press, EE.UU., 2010, p. 37.

		Europeo puede delegar al Consejo de la Unión la aprobación de decisiones por mayoría cualificada.
Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad	1997. Tratado de Ámsterdam.	Preside las reuniones del Consejo de la Unión Europea en materia de asuntos exteriores. Posee el derecho de iniciativa y de ejecución. Representa uno de los cinco vicepresidentes de la Comisión Europea, al tiempo que dirige el Consejo de Asuntos Exteriores. Es elegido por un periodo de cinco años por parte del Consejo Europeo por mayoría cualificada. Encabeza el Servicio Exterior Europeo y se apoya en este para realizar sus actividades.
Comité Político y Social	1999. Consejo Europeo de Helsinki.	Está compuesto por un embajador de cada Estado miembros y tiene como funciones principales monitorear el progreso del ambiente internacional en que respecta a la política exterior y de seguridad común; apoya en el diseño de las políticas y supervisa la realización de las decisiones adoptadas. El Consejo funciona como controlador político y dirige misiones estratégicas en temas de gestión de crisis. Las gestiones del Comité están apoyadas por grupos de trabajo político-militar a saber: Comité Militar y el Estado Mayor.
Servicio Exterior Europeo	2007. Tratado de Lisboa.	Bajo la autoridad del Alto Representante, apoya a éste y al Presidente de la Unión en su labor ayudando a garantizar la coordinación de las acciones de la Unión en el exterior, para lo cual es preciso mantener comunicación con la Comisión Europea y con las delegaciones locales de los Estados miembros. El cometido principal consiste en ayudar a fortalecer la presencia de la Unión Europea en la escena internacional dándole mayor perfil y la capacidad de proyectar sus intereses y valores de manera mucho más efectiva y eficiente. Para todo ello, prepara las propuestas y pone en acción disposiciones que previamente han sido aprobadas por el Consejo. Está integrado por personal militar y civil.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Glosario de la Unión Europea, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/, Síntesis de la legislación, en http://europa.eu/legislation_summaries/, Consejo de la Unión Europea, en <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=es>, acceso 8-12 de marzo de 2012.

La estructura institucional en la que se apoya la política exterior europea es sin duda única en su tipo por varios motivos, el primero es que trata de agrupar y delinear el interés nacional de 27 naciones de forma tal que la Unión Europea tenga una sola voz y una acción común a nivel internacional. En segundo término, si revisamos el peso y las capacidades que tienen las instituciones en el ámbito exterior nos daremos cuenta que es un procedimiento intergubernamental, en donde los Estados tienen la última decisión. Prueba de ello es que en este espacio, a diferencia de lo comercial, la Comisión Europea tiene muy poca participación.

Todo este andamiaje institucional está enfocado a fortalecer la presencia de la Unión fuera de sus fronteras, a promover sus intereses y a contribuir a la seguridad internacional. Una de las formas concretas en las que se hace real la política exterior de la Unión Europea es a través de la celebración de acuerdos, tratados y negociaciones bilaterales, las cuales generalmente giran en torno a temas económicos, sin embargo lo económico no es el único tema de interés para Europa pues aunque podría ser considerado un instrumento por el cual se generen beneficios para las sociedades no es suficiente; como tampoco lo es la ayuda al desarrollo.

2.4. Acción exterior de la Unión Europea

Dentro de la acción exterior la Unión Europea propone que además de los acuerdos comerciales existan mecanismos que incluyan apoyos a reformas económicas, salud, educación, programas de infraestructura e incluso, dependiendo del socio en cuestión, programas de investigación y desarrollo de tecnología o bien cooperación medioambiental. Del mismo modo, se ofrecen mecanismos de diálogo en donde se busca debatir cuestiones relacionadas con la

democracia y el respeto a los derechos humanos. Recientemente, en los acuerdos se han incluido cláusulas que están enfocadas a que los países signatarios se comprometan a respetar la no proliferación de armas nucleares.⁷¹

Para la Unión Europea es mejor y mucho más provechoso disuadir y convencer, prevenir antes de actuar. Los conflictos suscitados en los años noventa generaron un gasto de 200,000 millones de euros en despliegues militares y misiones de reconstrucción, todo esto podría haberse gastado en acciones de prevención a través de medios pacíficos o diplomáticos, como son: asistencia técnica y financiera, respaldo a la consolidación institucional, la buena gobernanza en los países en desarrollo, ayuda humanitaria, diálogo político y mediación.⁷²

No es casualidad que a nivel internacional el 56% de la ayuda al desarrollo provenga de países de la Unión Europea, este es uno de los instrumentos pacíficos a través de los cuales la Unión trata de modificar el entorno internacional y ayudar a mitigar la pobreza, sobre todo en la región contigua a las fronteras europeas. Sin duda este no es el único elemento que debe ser considerado para aminorar la pobreza (pues la UE considera también la inversión extranjera y el comercio), ni tampoco el más eficaz, sin embargo es un inicio y un instrumento de coacción bastante sutil y uno de los elementos clave dentro de los parámetros de cooperación internacional manejados por Europa.

El tema de la cooperación para el desarrollo tiene varias vertientes, las cuales están enfocadas a cubrir cada una de las esferas de la seguridad multidimensional, pues dentro de dicha cooperación encontramos acciones enfocadas a paliar las carencias en terceros países en temas que van desde el acceso a la alimentación, el acceso al agua potable, la salud, el derecho a la educación, el derecho al empleo y acciones para mejorar las condiciones medio ambientales. Como podemos ver, todo esto está enfocado a mejorar las condiciones de vida del individuo.

⁷¹ Cfr., *La Unión Europea en el mundo. La política exterior europea, op. cit.*, p. 6.

⁷² *Idem.*, p. 11.

Asimismo, la Unión Europea también opera a través de la cooperación directa bilateral con los países a través del desarrollo de los denominados *Country strategy paper* los cuales podemos definir como programas por país en donde se detallan todas las acciones prioritarias, temas a tratar y proyectos que se desarrollarán de manera conjunta, tienen una duración aproximada de seis años y un presupuesto asignado para tal periodo. La cooperación también puede darse a través del desarrollo de proyectos específicos con organizaciones no gubernamentales, acciones de prevención de crisis y apoyo a la sociedad civil. Cabe señalar que dependiendo de la región, el tema y la cercanía de los países con las fronteras de la Unión se determinará el monto de la ayuda o bien los recursos que se destinen a todos los proyectos que antes se han señalado.

El cambio climático es uno de los temas prioritarios de la diplomacia europea y ámbito clave para la seguridad europea, pues de los avances que se den en el tema se tendrá mayor o menor certeza en el futuro, cabe señalar que uno de las regiones a las que más afectará el cambio climático es precisamente a la región europea. Por otra parte también se pretende reducir el riesgo de migraciones causadas por cambios en el ambiente dentro del espacio europeo así como crisis alimentarias. Es por ello que:

“[...] La Unión Europea lidera el movimiento internacional en favor de la limitación de los efectos del calentamiento global, en aplicación del Protocolo de Kyoto, y se ha comprometido a reducir, para 2008-2012, sus emisiones de carbono al menos un 8 % por debajo de los niveles existentes en 1990. [...]”⁷³

El tipo de acciones que desempeña la Unión Europea al exterior son caracterizadas por darle gran peso al multilateralismo y a las organizaciones internacionales, es decir, para Europa es muy importante es atender a las estipulaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

⁷³ *Idem.*, p. 17.

También vale la pena destacar el peso que se le da al diálogo, a las reuniones bilaterales y birregionales, el intercambio de ideas y la promoción de temas prioritarios así como la participación de la Unión Europea en grupos de negociación con países que pueden representar algún tipo de amenaza, como es el caso de las reuniones que se sostienen con Irán o bien el grupo de negociación para resolver el conflicto de Medio Oriente. A manera de colofón, para cerrar el tema y fundamentar lo explicado anteriormente a continuación se hace una lista de diez puntos de acción de la Unión Europea en el exterior:⁷⁴

Acción exterior de la Unión Europea y la seguridad

Acción	Tipo de seguridad	Preventivas Vinculadas con el uso del poder suave	Activas Vinculadas con el uso del poder duro
1	Militar		La Unión Europea apoya la estabilización del área de los Balcanes. En siete países de la región existen proyectos financiados con fondos europeos enfocados a la generación de sociedades estables.
2			Hay un despliegue de misiones civiles y militares (principalmente en África y Afganistán) las cuales están enfocadas a construir la paz y la seguridad regional e internacional.
3	Política	Para la Unión es muy importante colaborar de cerca con Naciones Unidas pues además del peso que se le da multilateralismo, se cree que las instituciones son de	

⁷⁴ Unión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm, acceso 14 de marzo de 2012.

		gran apoyo para generar un ambiente de respeto al Derecho Internacional, lo cual ayudaría a limitar el poder de los Estados haciendo del ámbito internacional un espacio más pacífico.	
4	Política Militar	La Unión Europea es parte del grupo de los cuatro que está orientado a resolver el conflicto de Medio Oriente a través de reconocer dos Estados independientes y democráticos.	
5	Política Social	La Unión está comprometida con la defensa y respeto de los derechos humanos a nivel mundial. Este es uno de los puntos centrales de muchos de los acuerdos y de la acción al exterior. En gran parte del diálogo político, asistencia e incluso para la firma de acuerdos comerciales se establece como condición la llamada "cláusula democrática".	
6	Política Económica Social	La Unión Europea ofrece una relación privilegiada a sus vecinos a través de la Política Europea de Vecindad.	
7	Económica	La Unión Europea actúa con una sola voz en la esfera de lo económico, en las negociaciones que se llevan a cabo en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) Europa es representada por una sola delegación.	
8	Económica Social	Para apoyar el desarrollo económico y la disminución de la	

		pobreza, la Unión Europea dona alrededor del 60% del total de la ayuda al desarrollo. ⁷⁵	
9	Económica Política	Atendiendo a los cambios que surgen a nivel internacional y considerando la importancia del euro como moneda, la Unión Europea contribuye de manera importante en los debates referentes a la crisis económica mundial y a todo lo relacionado con las reformas al sistema financiero internacional. Por ello participa activamente en los foros del Grupo de los 20 (G-20), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.	
10	Ambiental	Europa fue un instrumento clave dentro de la negociación del Protocolo de Kioto y sigue siendo un actor importante dentro del tema al ofrecer una de las más ambiciosas propuestas en la materia.	

Como podemos ver en el cuadro anterior, a través de la acción exterior es posible defender los intereses de seguridad de la Unión desde una perspectiva que cubre cada uno de los aspectos de la seguridad, al tiempo que también se protege la seguridad del individuo, consolidando así la multidimensionalidad.

Asimismo, cabe señalar que la política exterior es de suma importancia en la definición de una potencia civil. Dado que una potencia civil se caracteriza por defender sus intereses a través de medios no militares, ofrecer una definición diferente de potencia y del ejercicio de poder a nivel nacional, los instrumentos diplomáticos son el elemento crucial en la definición de la Unión Europea como

⁷⁵ Datos de 2011, en *ibidem*.

potencia civil. De ahí que en este sentido, se busque resaltar los avances y la complejidad de la estructura diplomática europea y sobre todo la vocación pacifista que impera en el proceso de integración, producto de su originalidad histórica.

A través de la PESC, Europa promueve sus intereses y al mismo tiempo trata de impulsar los mecanismos a través de los cuales cree que se puede construir un mundo más seguro, libre de amenaza y en paz. La política exterior es clave para proyectar la presencia europea y la nueva visión del poder.

La Unión Europea trata de ostentar su poder en la ayuda al desarrollo, el intercambio de información, la promoción de la educación, el fortalecimiento del derecho internacional, la promoción de los derechos del hombre, la democracia, el estado de derecho y el desarrollo del potencial económico, para todo ello, la política exterior es de suma importancia, es ahí donde se encuentran los mecanismos idóneos para operar políticas relacionadas con todo lo anterior y es ahí mismo donde se encuentran los elementos que definen a la Unión Europea como potencia civil.

Así pues, al construir un complejo entramado institucional que opera la política exterior, la Unión Europea apuesta a la edificación de un mundo fuera de amenaza desde una perspectiva preventiva y cooperativa en donde lo militar es el último recurso para dirimir conflictos que pongan en riesgo la seguridad regional e internacional.

Una vez esbozada la acción y la importancia de la PESC para la seguridad europea y para la definición de la figura de potencia civil, es de vital importancia señalar otro tipo de instrumentos que están vinculados con la política exterior pero que por sus características es preciso abordarlos de forma separada. Es por ello que en los siguientes apartados se tratará el tema de la Política Europea de Vecindad y el tema de las Alianzas Estratégicas, importantes también en la consolidación del poder suave y la afirmación de potencia civil.

Capítulo 3

El uso de medios no militares para mantener el espacio de seguridad europeo

En este apartado se analizarán los instrumentos vinculados con la política exterior que ayudan al mantenimiento de la seguridad europea, los cuales al mismo tiempo están relacionados con el concepto del poder suave, lo que a su vez, distinguen a la Unión Europea a nivel internacional como una potencia civil.⁷⁶ Como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, la Unión Europea no posee capacidades militares de gran envergadura que le permitan ejercer un poder definido y sobrado a nivel internacional. Por lo que en tanto no tenga capacidades militares que respalden sus posiciones a nivel internacional, es preciso desarrollar una serie de instrumentos que permitan que Europa tenga presencia internacional allende sus fronteras lo que al final permitirá tener un espacio de seguridad mejor controlado y resguardado de las amenazas que provienen del exterior y que a menudo son difíciles de identificar.

Así pues, en este apartado se abordarán por un lado, los temas de la Política Europea de Vecindad (PEV) que se aplica en la periferia de la Unión y persigue objetivos concretos y altamente vinculados con el tema de la seguridad; y por otro lado lo referente a las llamadas alianzas estratégicas que se tiene sólo con algunos países clave a nivel regional y con los cuales Europa puede tener afinidad en ciertos temas.

Ambos elementos son parte importante de la política exterior europea y están orientados a manifestar el poder de la Unión en un sentido mucho más institucional y persuasivo, enfocado a promover la ayuda al desarrollo, el intercambio de información, promoción de la educación, favorecimiento del Derecho Internacional, promover los derechos del hombre, la democracia, el estado de derecho y la potenciación de la economía regional e internacional.⁷⁷

⁷⁶ Toumas Forsberg. *Divided west. European security and the transatlantic relationships*, The Royal Institute of Foreign Affairs, Reino Unido, 2006, p. 129.

⁷⁷ Jerome Koechlin. *La politique étagère de L'Europe. Entre puissance et conscience*, Infolio, Francia, 2010, p. 20.

3.1. Política Europea de Vecindad

La Política Europea de Vecindad por su naturaleza y los elementos que incluye en su manera de operar, puede ser considerada otro de los instrumentos relacionados con el poder suave que utiliza la Unión Europea para ejercer poder a nivel regional e internacional; además, es un elemento fundamental de la visión multidimensional de la seguridad internacional que se propone a través de la Estrategia Europea de Seguridad, por lo que vale la pena revisar cuáles son las razones por las que surge y cómo funciona. “El objetivo de la Política Europea de Vecindad (PEV) es compartir los beneficios de la UE con los países vecinos para así contribuir a reforzar su estabilidad, seguridad y nivel de bienestar.”⁷⁸

La PEV surge a partir de la ampliación de la Unión Europea de 2004, en la cual se anexan diez miembros de la región de Europa del Este a saber, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa; momento en el cual las fronteras de la Unión se amplían hacia regiones que antes se consideraban lejanas y de importancia limitada para la seguridad de la Unión Europea, lo que requirió de una estrategia diferente por parte de la Unión Europea.

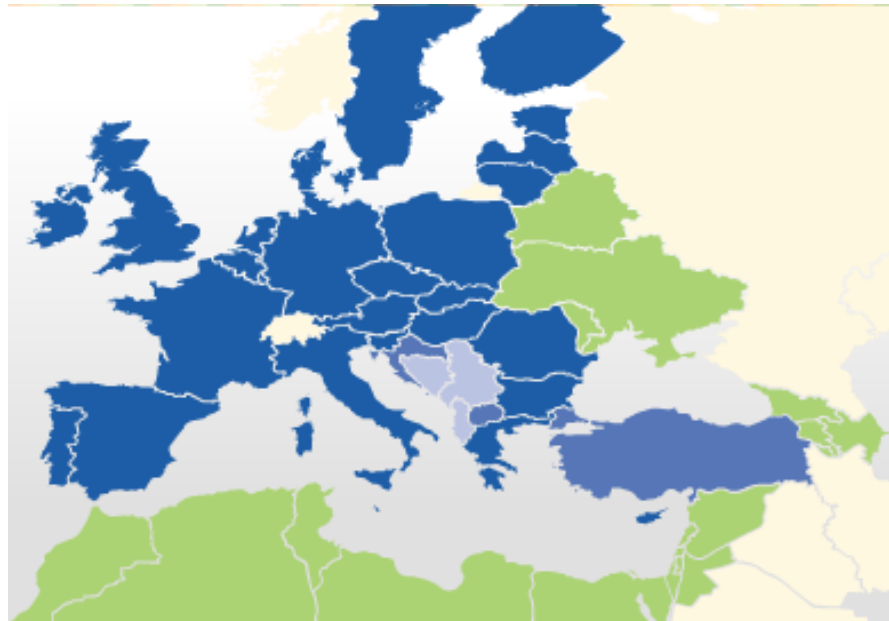
“La Política Europea de Vecindad se creó para impedir que aparecieran nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y sus países vecinos y para ofrecer a éstos la oportunidad de participar en diversas actividades de la UE a través de una mayor cooperación política, económica, cultural y de seguridad.

Esta ambiciosa iniciativa política, emprendida en 2003, ofrece la perspectiva de ir poco a poco más allá de las tradicionales relaciones comerciales y de cooperación para pasar a una mayor integración entre la UE y sus países vecinos. En el área económica, la PEV permite a los países vecinos intensificar sus relaciones comerciales preferenciales con la UE, participar en su mercado interior, mejorar sus conexiones con la Unión (en energía, transporte, telecomunicaciones, etc.), tener la

⁷⁸ Comisión Europea, *Asuntos económicos y financieros*, en http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_es.htm, acceso 16 de marzo de 2012.

posibilidad de participar en algunos programas de la UE y recibir una mayor asistencia financiera y técnica.”⁷⁹

Política Europea de Vecindad



- Países parte de la Política Europea de Vecindad
- Países miembro de la UE
- Países con negociaciones para pertenecer a la UE
- Candidatos a ingresar a la UE

Fuente: Comisión Europea, Política Europea de Vecindad, en http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm, acceso 13 de marzo de 2012.

Europa se enfrentaba a un doble peligro; por un lado, la ampliación representa un reto a la seguridad, pues las fronteras de la Unión se encontraban ahora a las puertas de regiones conflictivas e inestables y por otra parte, la ampliación al Este significaba establecer, de alguna manera, una línea divisoria entre los nuevos miembros y los países que quedaban fuera de la ampliación, lo que a la larga podría afectar las relaciones de la Unión Europea con sus nuevos vecinos.

⁷⁹ *Ibidem.*

Breve recuento histórico

Marzo de 2003-mayo de 2004	La Comisión Europea propuso las líneas generales de una política de vecindad y de cómo debería llevarse a cabo.
Mayo de 2004	La Comisión Europea presentó informes nacionales sobre siete países incluidos de la Política Europea de Vecindad.
Junio de 2004	Los veinticinco Jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea refrendaron el documento de estrategia de la Comisión.
Segundo semestre de 2004	La Comisión Europea y los países incluidos en la Política Europea de Vecindad negociaron planes de acción determinando las prioridades de reforma de cada país a corto-medio plazo.
Febrero-julio de 2005	Se adoptaron los planes de acción de la Política Europea de Vecindad- para Israel, Jordania, Moldova, Marruecos, la Autoridad Nacional Palestina, Túnez y Ucrania- y comenzaron a aplicarse las reformas.
Finales de 2004-finales de 2006	Tras la presentación de los informes nacionales en la primavera de 2005, se iniciaron las negociaciones para elaborar planes de acción de la Política Europea de Vecindad con Armenia, Azerbaiyán, Egipto, Georgia y Líbano.

Fuente: Trabajo en común. La Política Europea de Vecindad, Comisión Europea, Bruselas, 2006, p. 5, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp_brochure_es.pdf, acceso 14 de octubre de 2011.

Dentro de los antecedentes de la PEV tenemos dos documentos importantes que vale la pena señalar, uno de ellos es redactado en 2002 por Javier Solana y Chris Patten, Alto Representante de la Unión, y miembro de la Comisión Europea respectivamente. Dicho documento denominado *Wider Europe*, tiene como elemento central redefinir la política regional tras la futura ampliación, así como el establecimiento de una serie de objetivos que van desde la extensión del mercado y las normas regulatorias, apertura de mercados y trato preferencial, regulación de la migración, promoción de los intercambios culturales y mutuo entendimiento,

hasta el combate a las amenazas comunes.⁸⁰ A este respecto el documento señala que “[...] los nuevos vecinos deben ser asistidos en la implementación de todos aquellos instrumentos que coadyuven a mantener la seguridad, sobre todo en el marco de lo que estipula Naciones Unidas [...]”⁸¹

El otro documento que hemos marcado como importante y que puede ayudar a definir la esencia de la PEV, es conocido como el Documento Solana (*Solana Strategy Paper*), también conocido como “Una Europa más segura”, publicado en 2003. En el Documento Solana se identifica el entorno de seguridad europeo y las amenazas clave, se definen los objetivos estratégicos de la Unión considerando las nuevas amenazas entendiendo el espacio de seguridad alrededor de Europa y el fortalecimiento del orden internacional y finalmente, el tercer punto se refiere a las implicaciones políticas de estos objetivos.

Dentro de la definición del entorno de seguridad europeo, el Documento Solana señala que aún cuando vivimos en un mundo globalizado, en donde todos los conflictos son importantes para la seguridad europea, la cuestión geográfica sigue siendo importante, por lo que los países que tienen frontera con la Unión Europea serán prioridad para la estrategia europea antes que cualquier otra región.⁸² En la opinión de muchos tomadores de decisiones a nivel europeo, la construcción de la seguridad europea debe hacerse a partir del entorno inmediato a través de la promoción de la gobernanza.

“La Unión Europea debe promover un anillo de países bien gobernados del Este de la Unión hasta el Mediterráneo con quienes pueda tener una cooperación cercana, compartir la estabilidad, la buena gobernanza y la integración hacia Europa, [...] para construir y extender la seguridad es importante promover reformas a través del comercio y las políticas de desarrollo”⁸³

⁸⁰ Wider Europe, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf, acceso 11 de octubre de 2011.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Pascal Venneson, “The European Union in the international system”; en Nicola Casarini (ed.) *European Foreign Policy in an evolving international system*, Palgrave-Macmillan, Gran Bretaña, 2007, p. 16.

⁸³ *Cfr., idem.*, p. 19.

La idea central de la política de vecindad se enfoca en compartir los beneficios de la integración con los vecinos, los nuevos miembros, así como establecer relaciones privilegiadas de cooperación política, económica, de seguridad y cultural. En palabras de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea (1999-2004) lo único que no se compartiría serían las instituciones europeas.⁸⁴

Así pues, en consonancia con la Estrategia Europea de Seguridad, la nueva política se denominó Política Europea de Vecindad y fue publicada como tal en 2004, la idea central era compartir con los vecinos los beneficios de mantener la estabilidad, la seguridad y el Estado de bienestar. Dicho documento ha sido revisado en tres ocasiones, la primera en 2006, la segunda en 2007 y la tercera en mayo de 2011, en cada una de estas revisiones la Comisión hace propuestas de manera que se pueda generar una cooperación reforzada en el ámbito de la política de vecindad.

“La UE ofrece a nuestros vecinos una relación privilegiada, creando un compromiso mutuo con los valores comunes (democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible). La Política Europea de Vecindad va más allá de las relaciones existentes para ofrecer una relación política y una integración económica más profundas. El grado de ambición de la relación dependerá de hasta qué punto se comparten estos valores.”⁸⁵

Una vez señalados los orígenes de la política que nos ocupa en este momento, es necesario delimitar cuales son los países que son sujetos a entrar dentro de esta política y cuáles son las condiciones y elementos para pertenecer a la misma. Hay dos condiciones importantes que un país debe cumplir para ser parte de la política de vecindad, una es la cercanía geográfica con las fronteras de la Unión Europea y la otra es no tener perspectivas de adhesión. Es decir, ninguno de los países que a continuación se mencionarán pretenden cumplir con los criterios

⁸⁴ *Idem.*, p. 100.

⁸⁵ Política Europea de Vecindad, Comisión Europea, en http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_es.htm, acceso 5 de octubre de 2011.

establecidos en el artículo 49 de Tratado de la Unión Europea⁸⁶: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldova, Marruecos, Territorio palestino ocupado, Siria, Túnez y Ucrania.

Al inicio de la cooperación dentro de la Política Europea de Vecindad, la Comisión Europea realiza una serie de informes para valorar las condiciones políticas y económicas generales de los países, así como todo lo referente a los procesos institucionales; de manera que se pudiera trazar un camino de acción en el ámbito de la cooperación con cada uno de los países que entran dentro de esta política. Cada uno de los Informes por país son puestos a escrutinio del Consejo, el cual dictamina si vale la pena o no pasar a la siguiente etapa.

La siguiente etapa consiste en la elaboración de Planes de Acción con cada país. Dichos Planes de Acción son documentos propuestos por la Comisión Europea, a partir de los cuales se darán las negociaciones entre las dos partes, de manera que los Planes de Acción sirvan como punto de referencia en el diseño del programa de asistencia del país interesado. La idea central es abarcar las necesidades y capacidades de cada país y poder conjuntarlas con las expectativas de la Unión Europea. Asimismo, dichos planes de acción se basan en las siguientes prioridades:⁸⁷

- Establecer valores compartidos, los cuales deben ir de acuerdo a las convenios internacionales, es decir democracia, Derechos Humanos, Estado de Derecho;
- Diálogo político más efectivo, el cual debe facilitar los objetivos establecidos en la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política de Seguridad de Defensa Común.

⁸⁶ “El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea impone las condiciones (así como las modalidades) para todo país que desee ingresar en la UE: ser un país europeo y respetar los principios comunes de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.”, Proceso de adhesión de un nuevo Estado miembro, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/l14536_es.htm, acceso 8 de octubre de 2011.

⁸⁷ Whitman Richard. *The european neighbourhood policy in perspective. Context, implementation and impact*, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña, 2010, p. 7.

- Desarrollo económico y social. Se busca establecer una aproximación legislativa y regulatoria al mercado interno de la Unión, acompañado de políticas contra la pobreza y la inseguridad.
- Justicia y asuntos internos. Cooperación y manejo de fronteras en los asuntos de justicia e interior.
- Establecer conexión con el vecindario. Favorecer la cooperación en seguridad energética, transportes y tecnología en comunicación innovación en la investigación.
- Apertura gradual de programas de comunicación dirigidos a los individuos.

Considerando lo anterior, ambas partes acuerdan un calendario de reformas políticas y económicas basado en prioridades a corto y medio plazo, es decir de tres a cinco años. En este calendario se contempla el diálogo político y la reformas institucionales, la cooperación y el desarrollo económico y social, cuestiones comerciales, la reforma de los mercados y normativas, la cooperación en materia de justicia e seguridad interior, así como en sectores diversos como por ejemplo: los transportes, energía, sociedad de la información, medio ambiente e investigación y desarrollo, sociedad civil, educación, salud pública, entre otros,⁸⁸ dependiendo de la situación de cada país será el objetivo del plan de acción y el tipo de estímulo, el cual puede ir desde el apoyo económica, hasta la asistencia técnica.⁸⁹

En la medida en que los países dentro de la Política de Vecindad avancen en sus reformas y mejoren sus condiciones políticas e institucionales, es decir adquieran mayores niveles de gobernabilidad, según lo establecido en el Plan de acción; la Unión Europea otorga incentivos, los cuales se traducen en oportunidades de mayor integración en los programas y redes europeas, mayor

⁸⁸ Política Europea de Vecindad, *op. cit.*

⁸⁹ Strategy Paper: Política Europea de Vecindad, *Comisión Europea*, p. 3, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf, acceso 12 de octubre de 2011.

asistencia, mejor acceso a los mercados, es decir mayor integración hacia el polo europeo.

El espectro de países que se encuentran dentro de la Política Europea de Vecindad puede ser dividido en dos grupos: los que se incluyen en la Unión Mediterránea y los que se incluyen en la Asociación del Este. Respecto a la Unión Mediterránea, podemos señalar que es propuesta por Nicolás Sarkozy el 7 de octubre de 2007 durante su campaña presidencial. El plan original anunciado en aquél entonces señalaba que la unión propuesta entre los países con costa en el Mediterráneo debía generarse fuera de la estructura de la Unión Europea. La idea generó preocupación y suspicacia por parte de algunos miembros de la Unión Europea sobre todo por parte de Alemania, España e Italia junto con algunos países del Este que pensaron que podría existir el riesgo de que la política exterior de la Unión se moviera en diferentes esferas y se duplicaran funciones.

Como resultado de esta oposición, la idea francesa original se modificó y se presentó nuevamente el 13 de marzo de 2008 ahora bajo el nombre de Proceso de Barcelona: Unión Mediterránea, el cual es abierto a todos los países que tengan costas en el Mediterráneo como por ejemplo Bosnia-Herzegovina, Croacia o Montenegro.

La nueva iniciativa buscaba fortalecer la propuesta inicial francesa en tres sentidos: aumentar las relaciones políticas entre las dos partes con reuniones bianuales; incrementar la copropiedad de la asociación y el lanzamiento de proyectos regionales y subregionales importantes para los ciudadanos y la región.⁹⁰ Las iniciativas se enfocan en temas como: energía, medio ambiente, protección civil, transporte, entre otros. Finalmente la Unión Mediterránea se puso en marcha oficialmente el 13 de julio de 2008.

Para tratar de compensar la presencia de la Unión Mediterránea y en atención a la situación de inestabilidad regional e importancia geoestratégica, Polonia y Suecia propusieron ante el Consejo General de Asuntos y Relaciones Exteriores el 26 de mayo de 2008 una iniciativa para fortalecer las relaciones entre

⁹⁰ Richard Whitman, *op. cit.*, p. 10.

la Unión Europea y un grupo de países dentro de la Política Europea de Vecindad específicamente el Este de Europa y el Sur del Cáucaso, es decir: Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Bielorrusia.

Conocida como la Asociación Este, busca encontrar un contrapeso a la Unión Mediterránea. Para tales fines, se pidió a la Comisión Europea que elaborara una propuesta de operación, la cual fue presentada durante el primer semestre de 2009. En dicha propuesta se estableció que la Asociación Este debía estar dentro de las perspectivas de la Política Europea de Vecindad y debe girar en torno a cuatro plataformas políticas: democracia, gobernabilidad y estabilidad económica, integración y convergencia con las políticas de la Unión Europea.

Los seis países mencionados líneas arriba, reciben asistencia financiera por parte de la Unión Europea de manera que puedan completar reformas políticas y económicas, tal como lo marca la Política Europea de Vecindad. Una vez concretadas las reformas es posible suscribir acuerdos globales de asociación con la Unión, lo que incluye pactos de libre comercio y acuerdos sobre seguridad energética, algo de vital importancia para la Unión Europea, pues los abastecimientos de petróleo y gas proceden principalmente de Rusia transita por la región del Este europeo.⁹¹

Una vez señalados los elementos más importantes de la Política Europea de Vecindad y conociendo cual es su ámbito de acción es preciso señalar con qué tipo de fondos opera. En este sentido, tenemos que mencionar el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), el cual opera para el periodo 2007-2013. A través de este instrumento, se plantea un sistema de cofinanciación hacia los programas enfocados a promover la gobernanza, el desarrollo económico y la equidad social; así como la cooperación transfronteriza e interregional.

La manera en que opera el IEVA se genera a partir de un proceso de programación puntual. Los puntos más importantes a cubrir y los importes se consideran desde el inicio en los documentos de programación plurianuales, en

⁹¹ Asociación Este, Comisión Europea, en http://ec.europa.eu/news/external_relations/090508_es.htm, acceso 13 de octubre de 2011.

las estrategias nacionales, multinacionales y transfronterizas y en los programas indicativos plurianuales. Actualmente, el presupuesto del IEVA consta de 11, 181 millones de euros para el período 2007-2013, bajo la siguiente distribución: 95 % programas nacionales y plurinacionales, y 5% programas de cooperación transfronteriza.⁹²

Además del IEVA, tenemos el Fondo de Inversión de Vecindad (FIV). Éste puede ser definido como un mecanismo de financiación adicional destinado a cubrir las necesidades de los vecinos de la Unión en temas relacionados con el sector transportes, infraestructura, energía, ambiente y temas sociales a nivel regional a través de la Unión Mediterránea y la Asociación Oriental. El FIV también apoya proyectos privados a través de operaciones de capital de riesgo dirigidas a pequeñas y medianas empresas.

Los fondos provienen de subvenciones de la Comisión Europea y los Estados miembros de la Unión, junto con instituciones financieras públicas europeas, así como las contribuciones propias de los países miembros. A través de esta combinación de recursos, el FIV juega un papel importante en la coordinación de donantes y en aumentar la eficacia de la ayuda de acuerdo con la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.

Para el período 2007-2013, la Comisión Europea ha destinado 745 millones de euros, a los cuales se agregan aportaciones directas de los Estados miembros. Al día de hoy, el FIV asiste con 307,7 millones de euros para proyectos de infraestructura y del sector privado.⁹³

Hoy en día se aplican 12 Planes de Acción dentro de la Política Europea de Vecindad con, Israel, Jordania, Moldova, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez

⁹² Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_es.htm, acceso 13 de octubre de 2011.

⁹³ Promoting investment through the Neighbourhood Investment Facility, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/investment_en.htm, acceso 14 de octubre de 2011.

y Ucrania desde 2005, desde 2007 con Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Líbano y Egipto.⁹⁴

Haciendo un balance general de la Política Europea de Vecindad hay que señalar que aun cuando se trata de enfatizar que la Política de Vecindad es una construcción compartida que se genera a partir de las expectativas europeas y las expectativas de sus vecinos, existe la percepción de que lo que sucede en realidad es que Europa es quien condiciona en mayor medida los Planes de Acción.

De alguna manera, la Unión Europea va delineando su entorno según su visión del mundo y la experiencia adquirida a partir del proceso de integración. De manera velada o no, lo cierto es que la Unión Europea trata de jugar un papel geopolítico importante influenciado a sus vecinos de manera sutil, al ofrecer incentivos si se realizan las reformas políticas y económicas correctas desde la perspectiva europea. Se tiene la idea de que a través de la atracción y la persuasión es posible delinear un entorno favorable a los intereses y a la seguridad europea.

El diseño de la Política Europea de Vecindad, si bien responde a la situación de ampliación hacia Europa del Este, también corresponde y quizá en mayor medida, a una necesidad de seguridad en las fronteras contiguas a la Unión. Esta idea, corresponde a lo estipulado en la Estrategia Europea de Seguridad, en donde se establece que contribuir a la estabilidad regional es una prioridad para Europa,⁹⁵ por lo tanto la Política de Vecindad es una prioridad en el ámbito de las acciones encaminadas a mantener la seguridad.

“La Política Europea de Vecindad tiene una clara dimensión: la Unión Europea busca evitar el desbordamiento en sus fronteras de la migración ilegal, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, los desastres ambientales, los conflictos regionales. La elección de Europa es exportar seguridad y estabilidad a

⁹⁴ Política Europea de Vecindad, *op. cit.*

⁹⁵ *Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy*, *op. cit.*, p. 6.

sus vecinos, antes de caer en la situación de importar inseguridad y riesgos por parte de ellos [...]”⁹⁶

Del mismo modo, la Política Europea de Vecindad es un recurso a través del cual se puede ejercer poder, influencia y cierto control sobre los vecinos, pero de manera mucho más discreta y sutil, sin necesidad de utilizar la coerción o amenazar militarmente, sino convenciendo y ofreciéndose como la mejor opción, poniéndose como ejemplo y ofreciendo el modelo europeo como el idóneo. Por tanto, podemos afirmar que la Política Europea de Vecindad es un instrumento relacionado con el poder suave y con la proyección europea de ser una potencia civil, pues a través de los programas y los intercambios antes descritos, los europeos pueden promover sociedades equitativas y coadyuvar a la formación de sociedades construidas bajo instituciones estables que compartan valores con la UE y que vean en el modelo europeo un patrón a seguir, fortaleciendo así la visión europea de la seguridad y su influencia en la región.

Ahora bien, el hecho de ser un instrumento relacionado con el poder suave y de operar a través de programas de condicionalidad hace que la PEV esté sujeta a cuestionamientos rigurosos sobre su efectividad, no porque no existan avances sino porque son difíciles de cuantificar. Para algunos especialistas en el tema, hasta el momento la Política de Vecindad Europea ha fallado en dos aspectos fundamentales: estabilidad e inclusión.

¿A qué nos referimos con esto? En primer término, la región contigua a las fronteras de la Unión Europea sigue presentando elementos de debilidad institucional, los estándares de vida siguen siendo bajos, la corrupción y la presencia del crimen organizado persiste a niveles poco deseables y existen conflictos internos de riesgo para la seguridad regional; en segundo término en muchos de los casos, persiste la idea de que la última aplicación de la Unión creó una división en Europa.

⁹⁶ Cfr. Gwendolyn Sasse, “Conditionality-lite: The European neighborhood policy and the EU’s eastern neighbors”, en Nicola Casarini (ed.), *op. cit.*, p. 167.

No es que las políticas de condicionalidad relacionadas con el poder suave no funcionen, la cuestión es que los efectos positivos tardan más en reflejarse dado que no se generan a partir de acciones amenazantes y se hacen tratando de respetar las soberanías. Aunado a lo anterior, quizá sea preciso que la Unión Europea aumente la oferta ofrecida a través de la Política Europea de Vecindad, es decir, los incentivos no son tan atractivos (como si lo pueden llegar a ser los instrumentos de adhesión), hoy en día la cooperación con los vecinos se profundiza si y sólo si los países adoptan las reformas correspondientes, lo que quiere decir que hay un periodo de incertidumbre de beneficios que puede desanimar a los vecinos. “[...] para que una política de condicionalidad sea efectiva se necesitan compensaciones mucho más atractivas parecidas a las que se ofrecen en los procesos de adhesión [...]”⁹⁷

Sin embargo esto resulta un tanto complicado pues es evidente que las prioridades de la Unión Europea deben estar en los doce Estados de reciente incorporación, los cuales, a pesar de haber cumplido con los criterios de adhesión, presentan niveles de pobreza, desempleo y desarrollo económico por debajo de la media europea, por tanto el esfuerzo económico e institucional debe enfocarse en estos países.

Al parecer estas perspectivas no están por cambiar al menos en el mediano plazo, recientemente, es decir el 25 de mayo de 2011 se publicó el último Informe sobre la aplicación de la Política Europea de Vecindad: Una nueva respuesta para un vecindario cambiante. En dicho documento se señala que “[...] el apoyo de los vecinos es condicional. Esto dependerá del progreso que se muestre en construir y consolidar la democracia y respeto por el estado de derecho. [...] entre más rápido se llegue a complementar las reformas internas, más apoyo se tendrá por parte de la Unión Europea [...]”⁹⁸ y aunque no se trata de imponer un modelo sino

⁹⁷ Richard Whitman, *op. cit.*, p. 13.

⁹⁸ Una nueva respuesta para un vecindario cambiante: Una revisión de la Política Europea de Vecindad, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf, acceso 14 de octubre de 2011.

de insistir en que cada miembro debe ir de acuerdo a los valores universales es evidente que sigue persistiendo la condicionalidad.

Finalmente, hay que señalar la cuestión si es realmente una asociación, en donde los intercambios se dan de manera horizontal o bien si nos encontramos ante una relación vertical en donde poco importan las aspiraciones de los países que están dentro de la Política Europea de Vecindad. El hecho de que los Planes de Acción sean diseñados por la Comisión y sobre ellos se realice la negociación puede significar que se atiende mayoritariamente a la visión europea y sus intereses prioritarios.

En muchos de los casos, los Planes de Acción se centran en lo que es importante para Europa y en sus necesidades de seguridad más allá de lo que los países en cuestión requieran, lo cual visto desde una perspectiva pragmática no tiene ningún inconveniente sino al contrario, cumple con el objetivo de delinear un entorno a fin a los intereses de seguridad de la Unión Europea.

3.2. Alianzas estratégicas y regiones prioritarias

Dentro de la política exterior europea existe la figura de Alianza estratégica o asociación estratégica. El término puede ser sujeto de debates extensos porque no hay claridad en los documentos europeos que hablan al respecto y porque la diversidad de socios estratégicos impide establecer un solo criterio para los países que tienen esta condición. Sin embargo, esta condición se presenta como novedosa en la arena internacional y puede ser definida como un instrumento más relacionado con el poder suave y un ladrillo más en la construcción de la Unión Europea como una potencia civil.

El tipo de acuerdo que se genera a partir de la asociación estratégica tiene como objetivo el intercambio de ideas, programas y experiencias; establecer la coordinación de esfuerzos, posiciones en foros internacionales y mecanismos que permitan contribuir a solucionar los temas más importantes de la agenda internacional.

Es decir, la asociación estratégica permite a la Unión Europea promover y establecer sus intereses y puntos de vista por medio de recursos diplomáticos y programas de ayuda al desarrollo; asumiéndose como actor regional e internacional de peso que necesita establecer intercambios con otros actores regionales de igual envergadura. Bajo estas ideas encontramos una profunda vocación multilateralista y multidimensional que asume al mundo desde una perspectiva diferente, en donde los objetivos son la paz y la seguridad; condiciones definitorias de una potencia civil. Al final, la potencia civil, en este caso la Unión Europea, busca acrecentar su presencia y poder a nivel internacional recurriendo a la persuasión y el convencimiento, utilizando el poder suave.

La idea central de la asociación estratégica es crear vínculos políticos mucho más fuertes que permiten intensificar el diálogo y las consultas de manera tal que sea posible alcanzar acuerdos comunes en foros internacionales. “[...] La Unión Europea considera que una asociación estratégica bilateral, por medio de un diálogo político regular con terceros países, facilita la proyección de intereses coincidentes y valores en común al resto del mundo.”⁹⁹

La Declaración de Río de Janeiro generada en el marco de la reunión Unión Europea-América Latina es el primer documento en donde se habla de alianzas estratégicas (en este caso a nivel birregional) y a este respecto se señala que:

“La asociación estratégica reúne a dos actores relevantes en el escenario internacional actual. [...]. Esta asociación estratégica se sustenta en el pleno respeto al derecho internacional y en los propósitos y principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas; los principios de no intervención, respeto de la soberanía, igualdad entre Estados y autodeterminación constituyen la base de las relaciones entre nuestras regiones. Esta asociación está construida y contribuirá al fomento de objetivos comunes tales como el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa y las libertades individuales, el Estado de

⁹⁹ Claudia Franco Hijuelos. “México-Unión Europea: origen y perspectivas”, *Revista de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2009, p. 3, en <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/pdf/8902Franco.pdf>, acceso 14 de marzo de 2012.

derecho, la gobernabilidad, el pluralismo, la paz y seguridad internacional, la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones.”¹⁰⁰

Como hemos señalado, no hay una serie de criterios establecidos que un país debe cumplir para ser socio estratégico de la Unión Europea, sin embargo podríamos señalar que todos los países que tienen condición de aliados estratégicos poseen un peso importante a nivel regional e internacional, son países con economías fuertes y grandes volúmenes de comercio. Y aunque no en todos los casos comparten valores con la Unión si hay posibilidades de diálogo, búsqueda de consensos y consecución de metas comunes.

“Los socios estratégicos de la Unión Europea tienen calidad de actores “clave” a nivel internacional y regional, por lo cual la asociación estratégica también señala un punto de inflexión a partir de la cual se espera que la relación bilateral se intensifique.”¹⁰¹

Una vez que ha sido descrito de manera sucinta el concepto, objetivos e importancia de las alianzas estratégicas en la definición de la Unión Europea como un actor global que ejerce el poder de forma diferente, es preciso señalar que países cuentan con la condición de socio estratégico dentro de la acción exterior de la Unión Europea. En orden cronológico, tenemos a: Estados Unidos, Canadá, México, Japón, China, India, Sudáfrica y Brasil.

a) Estados Unidos

La relación con Estados Unidos es, quizá, la más importante para la Unión Europea. Los fundamentos para hacer tal aseveración los encontramos en los volúmenes de comercio que se tienen entre una y otra parte, la convergencia de puntos de vista en la forma de tratar algunos temas de la agenda internacional, los

¹⁰⁰ Declaración de Río de Janeiro, *Parlamento Europeo*, en <http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/declaracionfinales.htm>, acceso 14 de marzo de 2012.

¹⁰¹ *Idem*. p. 5.

valores en común y sobre todo en los lazos histórico que se han forjado entre una y otra parte.

Es hasta 1953 cuando se establecen relaciones diplomáticas de forma oficial entre la Unión Europea y Estados Unidos, aunque es hasta 1990 que los mecanismos de cooperación se formalizan a través de la Declaración trasatlántica, misma declaración que es modificada en 1995 y que estipula formalmente la alianza estratégica (la más antigua dicho sea de paso). Los principios bajo los cuales se cimientan las relaciones trasatlánticas los encontramos en la Declaración Trasatlántica y son los que se mencionan a continuación:¹⁰²

- Apoyo a la democracia, el estado de derecho y respeto a los derechos humanos.
- Promoción de la libertad, la prosperidad y el progreso social.
- Mantener y promover la paz y la seguridad internacional a través de la cooperación con otros Estados en temas que ayuden a disminuir los conflictos a nivel internacional, la coerción y la agresión, dentro de lo cual la figura de la Organización de Naciones Unidas es fundamental.
- Apoyar políticas que favorezcan el crecimiento económico, bajos niveles de inflación y altos niveles de empleo de manera que exista la equidad social.
- Promover los principios del mercado reduciendo el proteccionismo y fortaleciendo un sistema de comercio multilateral.
- Proveer del apoyo adecuado en materia económica a los países de Europa del Este, de manera que puedan participar en las instituciones internacionales relacionadas con el comercio y las finanzas.

Como podemos observar en los principios antes señalados hay una serie de valores compartidos que van delineando las acciones a nivel internacional y que al mismo tiempo fortalecen los posicionamientos más importantes propuestos por la Unión Europea. En palabras de Jose Manuel Durao Barroso, Presidente de la

¹⁰² Declaración Trasatlántica, *Acción Exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf, acceso 16 de marzo de 2012.

Comisión Europea, los valores definen intereses, guían en accionar político y justifican y dan forma al discurso, de manera tal que Estados Unidos y la Unión Europea coinciden en una gran cantidad de temas¹⁰³. Esto no significa que no haya desacuerdos, dado que es una relación intensa, a menudo hay un reconocimiento de amenazas y problemas prioritarios en la agenda pero en ocasiones la manera de afrontarlos y la jerarquización de los mismos varía.

Por ejemplo, se percibe por parte de ambas entidades amenazas comunes a la seguridad, entre las que destacamos el terrorismo, el desequilibrio en los mercados, el cambio climático, los ataques cibernéticos y la proliferación nuclear. Para Europa es mucho más importante la prevención que la acción una vez que el problema ya está afectando la seguridad regional e internacional, lo cual puede generar conflictos entre la Unión y Estados Unidos. En este sentido el Presidente de la Unión Europea, Herman Van Rompuy señala que: “Una relación fácil es una relación vacía”¹⁰⁴

Retomando el tema institucional, cabe señalar que a partir de la Declaración trasatlántica, citada anteriormente, se instituyen reuniones anuales a nivel de expertos de alto rango. Posteriormente, en 1998 se estableció la Asociación Económica Transatlántica, la cual fue reforzada posteriormente en 2007 con el Consejo Económico Transatlántico. Aunado a todo lo anterior, vale la pena destacar la importancia de la cooperación entre ambas partes en temas como justicia y asuntos de interior, transporte aéreo, energía y seguridad energética, medio ambiente, ciencia, tecnología y educación.

Para cualquier país en el mundo mantener una relación cordial de respeto y cooperación con Estados Unidos es una prioridad y es algo deseable. En el caso de la Unión Europea, más allá de ser prioritario podría resultar algo natural dado

¹⁰³ Discurso de José Manuel Durão Barroso, “Un nuevo atlanticismo para el siglo XXI, Foro de Bruselas 2010, *Sala de prensa de la Unión Europea*, en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/135&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, acceso 22 de marzo de 2012.

¹⁰⁴ Discurso de Herman Van Rompuy, “Responsabilidades trasatlánticas para la inseguridad global”, 2010, *Consejo Europeo*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113630.pdf, acceso 22 de marzo de 2012.

que ambas partes representan en gran medida lo que se ha denominado como “Occidente” esto ya sea por compartir valores o por razones históricas. Además en el área trasatlántica encontramos a la mayor parte de países denominados desarrollados lo cual hace entendible que exista la necesidad de cooperar en temas de seguridad y en todo aquello que se relacione con el desarrollo del comercio y de las sociedades en ambos lados del Atlántico.

Todo esto a su vez, marca tendencia internacional, pues entre Estados Unidos y la Unión Europea se maneja el 30% del Producto Interno Bruto mundial, el 40% de comercio de servicios y entre los dos generan la mayor cantidad de inversión extranjera en el mundo.¹⁰⁵ Todo lo anterior nos hace pensar que ambos tienen intereses que cuidar en todas partes del mundo y por lo tanto el diálogo es parte toral en su relación y se convierte en parte importante dentro de los debates de seguridad que es lo que más interesa al presente trabajo.

En el caso de la relación EE.UU.-UE el tema del poder suave y los mecanismos diplomáticos toman importancia evidente, pues a nivel militar Europa no puede competir con Estados Unidos, por lo tanto la única manera de atraerlo hacia los intereses europeos es a través del diálogo y de las instituciones que comparten.

b) Japón

Se establecieron relaciones diplomáticas entre la entonces Comunidad Europea y Japón desde los años 70, sin embargo es hasta el 18 de julio de 1991 cuando se firmó en la Haya la primera Declaración conjunta en donde se afirma que existe una serie de valores compartidos a saber: paz, libertad, democracia, respeto al estado de derecho, respeto a los derechos humanos y promoción del desarrollo sustentable. A partir de este documento los intercambios entre ambas partes se dan de manera mucho más estable e intensa al grado de que en el año 2001 se promulga el Plan de Acción 2001 Unión Europea-Japón.

¹⁰⁵ Unión Europea-EE.UU. Hechos y figuras, *Acción Exterior de la Unión Europea*, en <http://www.eurunion.org/eu/EU-US-Relations/EU-US-Facts-Figures.html>, acceso 23 de marzo de 2012.

La necesidad de establecer una asociación estratégica con Japón parte de la importancia regional e internacional que tiene dicho país; Japón es parte del Grupo de los 8 (G-8) y del Grupo de los 20 (G-20). Tanto Japón como la Unión Europea son economías desarrolladas, países industrializados, democracias maduras y además ambos comparten valores como la democracia, el respeto a los derechos humanos y el multilateralismo. Ambas entidades son grandes proveedoras de recursos enfocados a la asistencia humanitaria.

Así pues, la Asociación Estratégica establece reuniones bilaterales anuales, en las cuales se abordan temas de diversa naturaleza de entre los que destacamos la política exterior en donde es fundamental el fortalecimiento al sistema de Naciones Unidas, la defensa de los derechos humanos y la no proliferación de armas de destrucción masiva; y en donde también se abordan temas referentes a la cooperación en Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y el G-8, las relaciones económicas y de comercio, los grandes temas de la agenda internacional. Asimismo, se llevan a cabo diálogos sectoriales en medio ambiente, sociedad de la información, ciencia y tecnología, comercio, servicios financieros y políticas industriales. Los objetivos principales de la Asociación consisten en:¹⁰⁶

- Promover la paz y la seguridad internacional.
 - Fortalecer la economía y el comercio.
 - Estar en constante comunicación respecto a los temas de la agenda internacional
- Sostener intercambios culturales entre ambas partes.

Hablando específicamente del tema de la seguridad, hay que señalar que Japón es importante para la Unión porque es parte de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEAN), promueve la prosperidad y la paz de la región. Dentro de este éste último punto, el conflicto entre las dos Coreas es importante para la Unión y considera que Japón puede ser una pieza importante para ayudar a

¹⁰⁶ Plan de acción Unión Europea-Japón 2001, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/japan/docs/actionplan2001_en.pdf, acceso 23 de marzo de 2012.

reducir las tensiones entre ambas. Del mismo modo, Japón puede ser un aliado importante en los diálogos con China respecto a los derechos humanos, en la relación con Rusia y el fortalecimiento de la sociedad civil rusa y en el tema de Medio Oriente, dado que Japón es un país con influencia a nivel internacional, la Unión Europea considera que puede ayudar a solucionar el conflicto árabe-israelí.¹⁰⁷

El caso de las misiones de paz y manejo de crisis es otro tema importante para ambas partes, pues en el marco de las Naciones Unidas Japón desarrolla políticas para fortalecer las acciones referentes al manejo de crisis utilizando medios civiles y militares. En el caso del terrorismo la convergencia es total, pues ambas partes lo consideran como una de las principales amenazas a la seguridad internacional, al grado que existe una declaración conjunta al respecto.

En suma, Japón y la UE comparten valores, objetivos a nivel internacional y posiciones en foros internacionales; además la posición de Japón como polo de desarrollo regional hacen imprescindible para Europa mantener mecanismos de diálogo con el país asiático, por lo tanto podemos afirmar que la asociación estratégica es más que acertada para fortalecer la presencia internacional de la Unión Europea y su definición como potencia civil.

c) Canadá

Las relaciones entre Canadá y la Unión Europea se establecen desde los años 50, basadas principalmente en lo económico suceden incluso antes que se formalizaran las relaciones con Estados Unidos. Ya en 1976 se firma el Acuerdo marco de cooperación económica, lo que le da institucionalidad a lo que ya existía desde la década de los 50.

Canadá se ha caracterizado por ser un país que promueve la paz a nivel internacional y todo lo relacionado con la seguridad humana; pero más allá de eso ¿Qué le interesa a la Unión de este país? En primer término debemos señalar la importancia de compartir valores, es decir para ambas partes dirigen su política

¹⁰⁷ *Ibidem.*

exterior basados en la defensa de los derechos humanos, la promoción de la democracia, el estado de derecho y el multilateralismo. Igualmente se reconocen retos en común y más aún se lidian de la misma manera, algo que vale la pena destacar es que en el 90% de los casos la Unión Europea y Canadá votan en el mismo sentido en foros internacionales.¹⁰⁸

Es por todo lo anterior que el 18 de marzo de 2004 ambas partes decidieron promulgar un documento en donde se formaliza la Alianza estratégica. Dentro de dicho documento se presentan los objetivos que se pretende alcanzar con una relación más estrecha y los cuales señalamos a continuación:

- Fortalecer la seguridad internacional y el multilateralismo efectivo.
- Buscar la prosperidad económica
- Cooperar en temas de justicia y temas domésticos.
- Intercambiar ideas respecto a los retos regionales e internacionales.
- Promover vínculos entre ambas sociedades.

Los temas que se pretenden tratar en las reuniones que se institucionalizan a partir de 2004 tienen que ver con justicia y asuntos internos, ciencia y tecnología, educación y capacitación, medio ambiente y cambio climático, energía, seguridad y estabilidad regional. Los intercambios en estos temas favorecen desde la investigación de energías renovables y alternativas hasta el manejo de la crisis en Afganistán. Al mismo tiempo, se fortalece el diálogo político pues se llevan a cabo reuniones interparlamentarias, reuniones a nivel ministerial y grupos coordinados en donde los temas significativos son el comercio y la política exterior.

En el tema de la seguridad Canadá es un aliado de gran valor, tanto que en la Estrategia Europea de Seguridad se destaca su importancia y el valor de encontrar convergencias en el seno de foros tan importantes como la Organización del Tratado del Atlántico Norte y en G-8.

¹⁰⁸ Cumbre Canadá-Unión Europea 2004, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/canada/docs/partnership_agenda_en.pdf, acceso 23 de marzo de 2012, p. 1.

La Unión Europea busca fortalecer sus posiciones y trabajar junto con Canadá en el combate a las principales amenazas a la seguridad como son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados fallidos y la pobreza. Como resultado de esta cooperación tenemos que señalar el impulso que se le da a los tratados de desarme e instrumentos de verificación y el fortalecimiento de las misiones de paz y mantenimiento. Como podemos ver, nuevamente los recursos diplomáticos permiten la cercanía con países clave como Canadá, al tiempo que también fortalecen la determinación europea de asumirse como un actor importante en la construcción de la seguridad internacional.

d) India

Desde los años 60 se establecen relaciones diplomáticas entre la Unión y la India y en 1994 se firma un Acuerdo de cooperación económica, en donde se incluyen además temas de medio ambiente, cooperación para el desarrollo y cultura dando pauta a la cooperación política que se dará posteriormente. Cabe señalar que este acuerdo es importante porque incluye la cláusula democrática, que consiste en que para que la Unión Europea firme acuerdos comerciales con algún socio éste debe comprometerse a respetar los derechos humanos y promover la democracia.

Para Europa es importante mantener una relación cercana con India debido a su posición geográfica, al tamaño de su población (entre ambos poseen la sexta parte de la población mundial), al hecho de que son las democracias más grandes del mundo, son sociedades plurales respetuosas del estado de derecho, ambas son defensoras del multilateralismo y al impulso que está recibiendo su economía, la Unión invierte cerca de 13.7 billones de euros en India.¹⁰⁹ Igualmente, India posee armas de destrucción masiva y juega un papel importante en las conversaciones del G-20. La Unión Europea reconoce en India a un aliado natural si de promoción de la estabilidad, el desarrollo y un orden jurídico internacional se trata.

¹⁰⁹ Hacia una Alianza Estratégica Brasil-Unión Europea, *Comisión Europea*, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0281:FIN:EN:PDF>, acceso 25 de marzo de 2012, p. 10.

Todos estos factores favorecieron que el 8 de noviembre de 2004 en una cumbre bilateral celebrada en la Haya se estableciera el Acuerdo de Asociación Estratégica, que posteriormente se materializa en un Plan de Acción Conjunta (2005) en donde se plantean como objetivos los que se mencionan a continuación:

- Promover la cooperación política.
- Dialogar respecto al tema del desarme.
- Cooperar en todo lo referente a la resolución de conflictos regionales.

A partir de la asociación estratégica se busca fortalecer la relación en áreas de interés mutuo, en el caso de la seguridad el terrorismo tiene un papel preponderante. Para tales efectos existe una Declaración Unión Europea-India referente al terrorismo internacional. También tenemos un plan de acción conjunta referente al cambio climático y un proceso de negociación abierto para firmar un tratado de libre comercio. Asimismo, se debate lo referente a la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible, investigación y tecnología, contacto entre los pueblos, procesos de asimilación y cultura y fortalecimiento del diálogo político.

Según el Documento Estratégico de India 2007-2013 se otorgan 470 millones de euros para el desarrollo de programas enfocados al mejoramiento de la salud y la educación. Ambas partes están comprometidas a alcanzar los objetivos de las metas del milenio y a compartir experiencias en cuanto a desarrollo y equidad social. A pesar de la importancia económica que tiene India en la escena internacional no podemos negar que sigue siendo un país en donde prevalece la desigualdad y la pobreza extrema, situación que preocupa a Europa y que desde su perspectiva tiene que ser abatida para permitir que India esté de lleno ocupando el papel que le corresponde a nivel internacional.

Ahora bien, en cuanto a acciones concretas relacionadas con la seguridad tenemos que señalar las consultas que se hacen en el marco de las instituciones de Naciones Unidas en torno a misiones de mantenimiento de paz, construcción de paz y reconstrucción postconflicto, así como el entrenamiento de civiles y militares para tales efectos. Son de igual importancia los diálogos en torno al

desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y el crimen organizado. En cuanto a estos dos últimos existen mecanismos que permiten la coordinación en el ámbito de Naciones Unidas respecto al terrorismo; y en el caso del crimen organizado hay acuerdos en el marco de EUROPOL.

Para cerrar el tema de India hay que señalar que es una pieza clave dentro de la nueva arquitectura internacional, ya sea por el tamaño de su población, por el mercado que puede llegar a representar o bien por el papel que juega en los conflictos regionales, por lo que es imprescindible para el fortalecimiento de la UE a nivel internacional mantener diálogos constantes a fin de conciliar posiciones y contribuir a la paz y la estabilidad regional e internacional.

e) China

Las relaciones entre China y la Unión Europea se establecen oficialmente en 1975 y se regían por el Acuerdo de Cooperación Unión Europea-China firmado en 1985. Dadas las condiciones económicas, políticas y sociales de China los intercambios entre ésta y Europa debían avanzar en la construcción de una relación más profunda y sólida. Es por eso que en 1994 se inician las reuniones de diálogo político y cuatro años después se firma un convenio de cooperación en ciencia y tecnología. Ya para el año 2005 comienzan a celebrarse reuniones bilaterales sobre cambio climático, las cuales se centran en desarrollo de energías limpias y de cero emisiones de bióxido de carbono; del mismo modo se establecen encuentros en donde se abordaron temas relativos al comercio.

Sin embargo, la relación debería avanzar más en tanto que la Unión Europea invierte en China alrededor de 31.3 billones de euros,¹¹⁰ lo que la convierte en uno de los principales socios del país asiático. Las proyecciones económicas para China la sitúan entre las tres primeras economías del mundo con perspectivas a convertirse en la primera, pues hoy en día es el primer exportador a nivel mundial.

¹¹⁰ *Ibidem.*

Además su presencia en el G-20 es de innegable importancia, misma situación que tenemos al hablar del tamaño de su población, el ejército, sus capacidades militares y nucleares, la condición de socio permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su pertenecía a la Organización de Cooperación de Shangai¹¹¹ y ni que decir de la posición geográfica, donde tiene presencia en el espacio asiático y pacífico.

Así pues, en el año 2006 se estableció la Alianza Estratégica entre la Unión Europea y China bajo los siguientes objetivos:

- Fortalecer el diálogo.
- Apoyar a China en el proceso de apertura y transición hacia una sociedad más abierta y respetuosa de los derechos humanos.
- Favorecer la integración de China a la economía mundial.
- Acrecentar el entendimiento entre China y la Unión Europea.

Si bien entre China y la Unión Europea no hay gran afinidad de valores, es precisamente eso lo que impulsa a la UE a mantener diálogo con China, sobre todo en el tema de derechos humanos. Pese a ello, hay temas de convergencia, por ejemplo, tanto la Unión Europea como China tienen interés en que a nivel internacional se impulsen temas como la gobernanza global, el cambio climático, energías, la no proliferación de armas de destrucción masiva y algunos temas que preocupan a la seguridad internacional como lo es lo referente a Afganistán. En este sentido el Documento Estratégico de China 2007-2013 apoya con 224 millones de euros¹¹² el desarrollo programas que ayuden a mejorar las condiciones medio ambientales, de comercio y derechos humanos en China.

A partir de la asociación estratégica se ponen en marcha acciones concretas relacionadas con el diálogo político específicamente con los derechos

¹¹¹ La Organización de Cooperación de Shangai está integrada por China, Rusia, Kazajstán, Tayikistán, Uzbekistán y Kirguistán su misión principal es mantener la seguridad regional, aunque también hay mecanismos de cooperación cultural y económicos. *Cfr.*, Organización de Cooperación de Shangai, en <http://www.sectco.org/EN/index.asp#>, acceso 25 de marzo de 2012.

¹¹² Documento estratégico de China 2007-2013, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/china/csp/07_13_en.pdf, acceso 24 de marzo de 2012, p. 6.

humanos, la protección a las minorías y el monitoreo de los trabajos en este sentido. También se encuentran en funcionamiento acuerdos de protección ambiental, política industrial, educación y cultura. A lo largo del año se desarrollan 5 diálogos sectoriales a los cuales se agregaron en el año 2010 temas de política exterior, seguridad, cambio climático y economía global.

Finalmente en el tema de seguridad existen consultas regulares a nivel de expertos en temas de armamento nuclear y exportación de armas convencionales, aquí lo que le interesa a la Unión Europea es estar en constante comunicación para mantener controles en el tráfico de armas y ayudar a dirigir el diálogo en la región asiática. Asimismo, también es importante dialogar respecto a la transparencia en los gastos militares, proliferación nuclear y el levantamiento del embargo de armas.

El caso de China plantea una gran oportunidad de éxito para los mecanismos de poder suave que utiliza la Unión Europea, pues China es un país con grandes recursos militares y una presencia regional innegable que la convierten en un actor de peso a nivel internacional. Sin duda la UE debe mantener diálogos cercanos y respetuosos en aras de impulsar los temas importantes de la agenda internacional y las perspectivas europeas. Contar con China hoy en día es trascendental para que el multilateralismo prospere, tal como lo propone la UE.

f) Sudáfrica

Las relaciones diplomáticas entre Sudáfrica y la Unión Europea se establecen por primera vez en 1994, siendo en 1999 cuando se firma un primer acuerdo entre las partes denominado Acuerdo de Cooperación, Desarrollo y Comercio. En el caso de Sudáfrica existe una tendencia natural a ser aliados en temas como la promoción del desarrollo, el progreso económico, la estabilidad y el combate al racismo y la xenofobia. Del mismo modo, encontramos valores compartidos como la democracia, el respeto a los derechos humanos y la promoción del estado de derecho.

La posición geográfica de Sudáfrica en la punta de África permite tener intercambios con la mayoría de los países de África subsahariana, además de que según algunos enfoques de geopolítica es una posición de privilegio si de rutas en el sur se trata. Pero más allá de lo anterior, la relación entre la Unión Europea y el país africano es importante porque Sudáfrica posee el Producto Interno Bruto más grande de África subsahariana, es el décimo tercero socio más importante de la Unión con un monto de intercambio que superó los 39 billones de euros en 2010.¹¹³ A nivel internacional ambas entidades comparten la convicción de promover el multilateralismo, en el papel preponderante de Naciones Unidas, en la preservación de la paz y la seguridad internacional y el desarrollo sustentable.

Es por todo esto que en el año 2007 se establece la Asociación Estratégica junto con un Acuerdo científico y tecnológico. Los objetivos de la asociación son los siguientes:¹¹⁴

- Fortalecer el diálogo con la región en temas africanos y temas globales.
- Mejorar la cooperación en economía y temas sociales.
- Apoyar a Sudáfrica para ser un factor de estabilidad en la región.
- Respaldar a Sudáfrica para que juegue un papel importante en el proceso de integración regional.
- Reducir la pobreza y la inequidad social de acuerdo con los Objetivos del Milenio propuestos por Naciones Unidas.

En cuanto a los temas prioritarios dentro de la agenda de la asociación estratégica señalamos la paz y la seguridad en África, gobernanza global, el cambio climático, energía, migración, transportes, educación la posición de Sudáfrica en el contexto regional de manera que sea un actor capaz de influir en el sistema internacional en lo político y lo económico.

¹¹³ Plan de Asociación Estratégica Unión Europea-Sudáfrica 2007, *Consejo de la Unión Europea*, en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09650.en07.pdf>, acceso 24 de marzo de 2012.

¹¹⁴ *Idem.* p. 3.

Si bien se reconoce la importancia estratégica de Sudáfrica en el ámbito regional e internacional también debe ponerse atención en el hecho de que aun cuando es una economía creciente persisten grandes desigualdades al interior. Por ello el Documento Estratégico de Sudáfrica destina 980 millones de euros a desarrollar programas que favorezcan la equidad social y la cohesión. Se busca favorecer la gobernanza, el desarrollo humano como factor clave de la seguridad, disminuir la corrupción, al tiempo que el estado de derecho crezca y los procesos democráticos sean una realidad.

Del mismo modo, a partir de la asociación estratégica se establecen reuniones regulares a nivel ministerial, consejos de cooperación conjunta, diálogos de alto nivel en temas de cambio climático e intercambios en temas de políticas regionales y cooperación al desarrollo y crecimiento acelerado; todo esto en el marco del Diálogo de Mogôbagôba.

De todos los Estados que se presentan como socios estratégicos Sudáfrica puede percibirse como el más endeble, sin embargo, por sus condiciones, puede eruirse como líder a nivel regional, pues posee condiciones económicas que de ser explotadas correctamente pueden situarlo como polo de desarrollo y modelo para sus vecinos; es precisamente esto lo que le interesa a la UE.

g) Brasil

Es en la década de los 60 cuando se establecen las relaciones diplomáticas entre Brasil y las entonces Comunidades Europeas. Para el año de 1992 se establece el Acuerdo de Cooperación Brasil-Unión Europea y en 1995 se promulga el Acuerdo de Cooperación Mercosur-Unión Europea, para finalmente llegar al Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica.

La creciente participación que está teniendo Brasil en el ámbito regional e internacional desde hace algunos años ha hecho que la Unión Europea haya decidido fortalecer las relaciones con dicho país. Brasil es líder del proceso de integración de América del sur, mejor conocido como Mercosur, 80% de la

población y 70% del PIB son brasileños;¹¹⁵ por otra parte, es miembro de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), del G-20, del G-8, está considerado como una potencia emergente con un crecimiento económico estable y constante. En temas comerciales Brasil es el décimo socio comercial de Europa, 90% de los países miembros de la Unión exportan a Brasil, 40% de la inversión extranjera directa europea dentro de la región latinoamericana es para Brasil, es decir alrededor de 801.1 billones de euros.¹¹⁶ En temas de democracia, Brasil es sistema estable, uno de los más grandes de América Latina, el cual puede fungir como interlocutor entre Europa y otros actores regionales.

Además, a nivel internacional hay similitud de ideas entre la Unión Europea y Brasil en el tema de lucha contra la pobreza, la desigualdad, medio ambiente (agua, biodiversidad y bosques), energía, estabilidad y prosperidad económica. Por otra parte, no podemos dejar de destacar la importancia que Brasil tiene en el ámbito de la cooperación sur-sur especialmente con el continente africano. En este sentido la nación sudamericana impulsa la cooperación trilateral y modelos de lucha contra la pobreza y el hambre tal como se hace en los programas “Acción contra el hambre y la pobreza” impulsado por Naciones Unidas. Asimismo resalta el hecho de que Brasil ha actuado con recursos limitados pero políticas efectivas para subir en la escala del Indicador de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano.

“Brasil es un importante socio de la UE. No sólo compartimos estrechos lazos históricos y culturales, valores y un firme compromiso respecto a las instituciones multilaterales, sino que también compartimos la capacidad de influir en el curso de los acontecimientos frente a muchos desafíos globales tales como el cambio climático, la pobreza, el multilateralismo, los derechos humanos y otros. Al proponer estrechar

¹¹⁵ Asociación estratégica de la Unión Europea con Brasil 2011, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/124831.pdf, acceso 24 de marzo de 2012.

¹¹⁶ Hacia una Asociación Estratégica Brasil-Unión Europea, *op. cit.*, p. 10.

lazos, estamos reconociendo la cualidad de Brasil como 'actor esencial' para entrar en el restringido club de nuestros socios estratégicos.”¹¹⁷

Por todas las razones antes descritas era necesario que los intercambios fueran más sólidos y constantes, para tales efectos es que se instituye el 4 de julio de 2007 la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y Brasil. Dentro de dicha asociación se marcan como objetivos los siguientes:

- Impulsar el multilateralismo.
- Luchar contra la pobreza.
- Promover la sociedad de la información.
- Compartir experiencias en cuanto a los procesos de integración (Mercosur-UE).

A partir de la asociación estratégica se establecen reuniones periódicas relacionadas con el diálogo político, económico y comercial, temas ambientales en donde la Comisión Europea se reúnen con ministros brasileños. Del mismo modo, existen reuniones enfocadas a la ciencia y la tecnología, cooperación para el desarrollo y desarrollo sustentable, así como intercambios culturales entre ambas sociedades.

Para la Unión Europea es importante el diálogo en temas de inclusión y pobreza por aquello de que Brasil ha reducido el número de pobres en su territorio, mientras que para Brasil son interesantes los debates en cuanto a protección ambiental, dado que dicho país posee uno de los ecosistemas más grandes y bastos del mundo los cuales presentan deterioro notable. Asimismo existe diálogo sectorial en 20 ámbitos, un acuerdo no ratificado entre Brasil y

¹¹⁷ Comunicado Unión Europea-Brasil: La Comisión propone una Asociación Estratégica, *Sala de prensa de la Unión Europea*, en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/725&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, acceso 24 de marzo de 2012.

EURATOM y se encuentra vigente el Documento Estratégico de Brasil 2007-2013 que aporta 61 millones de euros para programas conjuntos.¹¹⁸

En temas de seguridad la relación con Brasil es trascendental para la Unión Europea en el sentido de que en el seno de Naciones Unidas se pueden alcanzar posiciones comunes comisiones de construcción de paz. Europa destaca la participación de Brasil en la operación MINUSTAH que se realiza en Haití. En el tema de las misiones de paz y mantenimiento de la misma los intercambios entre una y otra parte son de vital interés para ambos, pues la vocación pacifista de Europa se conjunta con la voluntad brasileña de cooperar y participar en las misiones de paz que opera Naciones Unidas y en las misiones que a nivel regional despliega UNASUR y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Entre otros temas donde encontramos coincidencias debemos señalar el tema de la no proliferación de armas; las convergencias que aparecen en el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas y todo lo referente al combate del crimen organizado conforme a los protocolos de Naciones Unidas. Finalmente es pertinente resaltar la importancia de la colaboración entre ambas partes en el Proyecto Galileo, el sistema satelital europeo.

En el fortalecimiento del multilateralismo y en la promoción de una Europa mucho más fuerte y definida como actor internacional, Brasil juega un papel importante, no sólo por su liderazgo regional sino por su peso económico y posicionamientos en organizaciones internacionales, en donde además se comparten valores. A través de los mecanismos diplomáticos y los intercambios de información la UE coopera con Brasil en la construcción de un mundo más seguro y para muestra tenemos la cooperación en todo lo referente a misiones de paz de Naciones Unidas.

¹¹⁸ Documento estratégico de Brasil, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf, acceso 24 de marzo de 2012, p. 25.

h) México

Las relaciones entre México y la entonces Comunidad Europea se establecieron oficialmente desde 1970. Sin embargo, es hasta 1975 que se firman por primera vez acuerdos de cooperación, los cuales, se limitaban a una minúscula cooperación en cuestiones económicas. A este primer acuerdo le siguieron otros más, todos de carácter económico, dentro de los que podemos destacar el celebrado en 1991; pero sin duda, el tratado más importante celebrado entre México y la UE es el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (ALCUEM) firmado el 8 de diciembre de 1997 y en vigor desde el año 2000.

El ALCUEM contiene tres capítulos: el económico-comercial, el político y de cooperación. En el ALCUEM queda instituido el diálogo político, al tiempo que se inician negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio entre ambas partes que incluyera sectores como el agrícola, industrial, servicios financieros, telecomunicaciones, energía, turismo y medio ambiente en un período no mayor a diez años. El capítulo referente a la cooperación busca el desarrollo de ambas regiones a través de la ayuda al desarrollo y la cooperación científica y tecnológica. Posteriormente, el 23 de marzo del 2000 se firmó la Declaración de Lisboa en la que se aprobaron los resultados de las negociaciones comerciales. Para la UE, la relación con México es significativa en virtud de la posición geográfica de México y la relación que éste guarda con Estados Unidos, América Latina y el Caribe.

“México es un actor político, económico y cultural importante en América Latina y cabe esperar que su papel en la escena mundial vaya ganando preponderancia. Su economía se halla plenamente integrada en el TLCAN y su riqueza cultural confiere peso a su voz en toda América Latina. México constituye un verdadero «puente» cultural, político y físico entre Norteamérica y América Latina y, en cierta medida, también entre los países industrializados y los emergentes. Esa característica es uno de

sus principales activos en el contexto de una comunidad internacional cada vez más multilateral y multicultural.”¹¹⁹

En el esquema de asociaciones estratégicas de la Unión Europea México es trascendental por en virtud de que es la segunda economía a nivel latinoamericano, es miembro del Tratado de Libre Comercio con América del Norte¹²⁰ y de una gran cantidad de acuerdos comerciales con entes como Japón y la misma Unión Europea (México es el único país que además de ser aliado estratégico posee un acuerdo que incluye tratado de libre comercio, mecanismos de diálogo político y cooperación científica). Es el único país latinoamericano que pertenece a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), al G-20 y al G-8+5. En su calidad de economía emergente, México es uno de los principales destinos de la inversión extranjera directa a nivel internacional y al mismo tiempo es un país que invierte fuera de sus fronteras principalmente en Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina. Además, México es un país clave dentro de las estrategias europeas hacia América Latina, de ahí la importancia la asociación estratégica.¹²¹

Así pues, la Asociación Estratégica se anuncia en julio de 2008 y se consolida el 16 de mayo de 2010 con la firma del Plan de Asociación Estratégica. Ahora bien, ¿Cuál es el objetivo de la asociación estratégica entre México y la Unión Europea? En el caso de México solo tenemos un objetivo pues el ALCUEM institucionaliza todos los intercambios entre una y otra parte, y el objetivo consiste en lograr la afinidad y similitud de posiciones en donde converjan México y la Unión Europea.

¹¹⁹ Hacia una asociación estratégica UE-México. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/docs/com08_447_es.pdf, consulta 1 de noviembre de 2008.

¹²⁰ Acuerdo comercial firmado entre Estados Unidos, Canadá y México en 1994.

¹²¹ Alejandro Chanona, “Inclusión social: eje de la relación estratégica México-Unión Europea”, en Roberto Peña Guerrero. *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, Plaza y Valdez-UNAM, México, 2008, p. 38.

A partir del documento firmado en 2010 se acuerda colaborar en tres niveles: uno es actuar coordinadamente en foros multilaterales, el segundo es trabajar en conjunto en países y regiones en donde la Unión y México como por ejemplo América Latina y el Caribe, y en tercer lugar se busca acrecentar los intercambios y fortalecer la relación.

En cuanto nuevos mecanismos de diálogo y cooperación, hay que resaltar por su innovación y por el hecho de que ningún otro país cuenta con este aparato, las reuniones de consulta entre la Unión Europea y México en el marco de Naciones Unidas, la idea principal es consultarse en temas multilaterales y explotar la posibilidad de desarrollar iniciativas conjuntas.¹²² En cuanto a los temas importantes en la agenda de asociación tenemos dos tipos, uno los que se tratarán en Naciones Unidas y dos los que se trataran a nivel bilateral, ambos se describen a continuación:

Naciones Unidas

- Crisis económica internacional
- Crisis alimentaria
- Desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas de entrega
- Control de armas convencionales
- Reforma a Naciones Unidas
- Seguridad internacional
- Crimen organizado trasnacional
- Combate a la corrupción
- Migración internacional

Bilaterales

- Relaciones económicas y de comercio
- Medio ambiente y desarrollo sostenible
- Gobernanza ambiental internacional
- Conferencia de Río 2012
- Cambio climático
- Seguridad nuclear
- Manejo de sustancias químicas peligrosas
- Medidas de conservación en la pesca
- Seguridad y reforzamiento de la ley
- Derechos humanos

¹²² Plan ejecutivo conjunto México-Unión Europea, *Consejo Europeo*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114467.pdf, acceso 25 de marzo de 2012.

- Desarrollo y ayuda humanitaria
- Terrorismo
- Drogas
- Seguridad humana
- Educación y cultura
- Ciencia y tecnología
- Desarrollo regional
- Cohesión social

Como podemos ver, la relación México-UE es de las más completas y complejas. Para ambas partes es importante la cooperación en foros internacionales, dadas las coincidencias en posiciones y valores. Para la UE es importante la cooperación con México no sólo por su peso regional sino por el potencial que existe en los recursos naturales y humanos. En suma, a través de la cooperación política y económica con México la Unión Europea fortalece su posición como potencia civil pues lo considera un aliado importante en la consolidación de un mundo más estable a través del desarrollo de las instituciones internacionales.

Para cerrar este apartado cabe señalar que dada la naturaleza de la figura de la asociación estratégica y la vinculación intrínseca con la política exterior europea, encontramos que es un instrumento importantísimo para el resguardo de la seguridad europea a través del uso de medios no militares, al tiempo que se presenta como un elemento que favorece el multilateralismo, lo que a su vez fortalece la presencia de la Unión Europea a nivel internacional.

La diversidad de temas que se plantean en las asociaciones estratégicas responde a una visión multilateral de la seguridad y a que la Unión Europea se ha proyectado como un actor global que posee intereses en todas partes del mundo y por tanto debe encontrar los dispositivos para defenderlos.

Dentro de los diálogos y los mecanismos de intercambio siempre están presentes los temas que le preocupan a la Unión Europea y los que se estipulan en la Estrategia Europea de Seguridad como por ejemplo la no proliferación de armas de destrucción, la descomposición de Estados. Los conflictos regionales o bien el terrorismo. Y bajo estas amenazas se han establecido diálogos cercanos con quienes pueden ayudar a resolver los temas a nivel internacional o bien con quienes la Unión debe trabajar para paliar dichas amenazas.

Capítulo 4

La Estrategia Europea de Seguridad

Los temas de seguridad han ocupado un lugar importante en la agenda internacional en todo momento, sobre todo después de los atentados a las torres gemelas el 11 de septiembre de 2001. Actualmente, existen a nivel internacional una serie de amenazas y condiciones poco favorables que afectan, de manera diferenciada, la seguridad de los países. En algunos casos, muchos países han optado por favorecer los gastos en defensa provocando, de cierta manera, una nueva carrera armamentista. Para los países europeos y para la Unión Europea en su conjunto, las amenazas van desde los posibles ataques terroristas hasta los conflictos regionales.

Desde la perspectiva europea:

“La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza.”¹²³

Bajo las condiciones antes señaladas, y para combatir estas amenazas, se requiere de acciones que permitan prevenir y mantener el espacio de seguridad en paz. Por todo lo anterior, la Unión Europea propone un esquema de seguridad basado en una visión multidimensional, en donde se combinen los medios militares y los mecanismos no militares.

El documento que rige las gestiones en el ámbito de seguridad en la Unión es la Estrategia Europea de Seguridad. Firmada en 2003 y también conocida como el Documento Solana (*Solana Strategy Paper*) “Una Europa más segura”, está planteada como el esbozo de la visión europea de la seguridad. Asimismo, en este documento se señala lo importante que es para la Unión Europea mantener un espacio fuera de amenazas y el rol que se pretende jugar a nivel internacional.

¹²³ *Estrategia Europea de Seguridad*, Consejo Europeo, Bruselas, 2003, en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>, p. 1, acceso 10 de enero de 2011.

“La Unión Europea, como unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial (...) tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.”¹²⁴

La estrategia europea va encaminada a construir un espacio de seguridad común en el continente basado en valores y percepciones comunes de la amenaza. Es un esfuerzo por materializar toda la retórica vertida en torno a la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) (anteriormente llamada Política Europea de Seguridad y Defensa PESD), a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a favor del fortalecimiento de la seguridad y la posición de la UE como un actor internacional de peso, que mantenga la coherencia entre el discurso y las acciones. Además, es una manera de definir identidades de seguridad y de fortalecer los lazos regionales. Es decir, a partir del diálogo, el debate y de buscar puntos de convergencia se tratan de construir conceptos de amenaza que sean válidos para todos de manera que se puedan tener mejores formas de combatir todo aquello que ponga en riesgo el espacio europeo y que impida que Europa actúe con una decisión clara a nivel internacional.

Del mismo modo, la posición de la Unión Europea se consolida como potencia civil pues en las propuestas de la Estrategia Europea de Seguridad se propone el combate a las amenazas utilizando mecanismos de diálogo bilateral y multilateral, concertación política, intercambios de información, apoyos institucionales, apoyos financieros, ayuda al desarrollo entre otros dejando en último lugar la acción militar. Más aun, cuando se decide la acción militar generalmente está encaminada desplegar misiones de mantenimiento de la paz y reconstrucción postconflicto, en donde generalmente intervienen fuerzas civiles y policiales.

Considerando el entorno internacional (altamente enfocado a los temas de seguridad en los últimos años) y el regional, hacía falta el reconocimiento y

¹²⁴ *Idem.*, p. 2.

definición de lo que podría llegar a amenazar a la Unión Europea en su espacio territorial propio y contiguo. La Estrategia Europea de Seguridad es un muy buen intento por definir y armonizar los criterios para considerar amenazas a la seguridad de los miembros de la Unión, sin embargo ha recibido algunas críticas en el sentido de que presenta características muy similares a lo estipulado por Estados Unidos en su Estrategia Nacional de Seguridad, propuesta en 2002.

Es cierto que hay gran similitud en la definición de las amenazas, sobre todo en lo referente al terrorismo, pues ambos lados del Atlántico lo consideran como la principal amenaza a la seguridad nacional e internacional; incluso, si revisamos los valores propuestos por EE.UU. para alcanzar un mundo más seguro, descubriremos que son los mismos que propone la UE como ejes de su acción en el exterior. Sin embargo, hay grandes diferencias en la manera en que las amenazas son combatidas por uno y otro actor. Para la UE el combate a todos aquellos factores que puede desestabilizar a la región europea se inicia desde abajo y con programas a largo plazo, lo que puede hacerlos menos vistosos pero no menos efectivos.

En la definición de las amenazas y en la delimitación de los objetivos estratégicos se puede determinar o desprender una serie de acciones que están encaminadas a mejorar la calidad de vida, la democracia y el fortalecimiento del estado de derecho en las regiones contiguas a la Unión en primer rango y a nivel internacional en segundo rango. Estas acciones encaminadas a proteger el espacio europeo, pueden ir desde las reuniones e intercambios culturales bilaterales y regionales, los acuerdos de libre comercio y tratados preferenciales, la Política Europea de Vecindad, hasta las misiones humanitarias y de restablecimiento de la paz. Si se analizan estas acciones en un sentido amplio se podrá dar cuenta de una velada intención de enfocar la seguridad hacia el individuo.

Es precisamente el individuo el objetivo final de la seguridad. La lógica del axioma anterior radica en que las sociedades prósperas, donde el individuo tiene oportunidades son sociedades menos conflictivas. Si un individuo cuenta con

posibilidades de desarrollo, estabilidad económica, educación, servicios y derecho a expresarse no tendrá intensidad ni oportunidad de enrolarse en grupos armados y subversivo, en organizaciones criminales y mucho menos en grupos terroristas, de ahí la novedad e importancia de la propuesta europea. Aunque claro está, la novedad no la exime de estar sujeta a críticas y a ser instrumento en alguna medida de cierta coerción hacia los socios o vecinos de la UE a través de políticas de desarrollo condicionantes.

Asimismo, la Estrategia Europea de Seguridad remarca la posición de liderazgo que, en el ámbito de la seguridad internacional y el combate al terrorismo, debe tener la Organización de Naciones Unidas. De esta manera se promueve el multilateralismo y la legitimidad de las acciones de resguardo de la seguridad a través de la acción común o bien del consenso internacional. En suma, la Estrategia Europea de Seguridad propone dos cosas que deben ser consideradas en los análisis: primero, la construcción de un espacio de seguridad europeo donde la Unión tiene el rol principal; y segundo, es una propuesta de cómo establecer las reglas de un nuevo orden internacional.¹²⁵

Para poder alcanzar los dos propósitos antes señalados es preciso definir, o al menos tratar de esbozar una identidad europea en política exterior. Definiendo identidades y valores es posible distinguir el proyecto europeo de las demás políticas exteriores a nivel internacional. Ahora bien, para ahondar más en el tema, ¿Qué es la identidad europea? En palabras de Manuel Castells la identidad europea es un “[...] conjunto de valores capaces de proporcionar un significado compartido a la mayoría de los ciudadanos europeos, haciendo posible que sientan pertenencia a una cultura europea diferenciada y a un sistema institucional que resulte legítimo y valioso”¹²⁶

¹²⁵ Christopher Hill y Michael Smith, *International relations and the European Union*, Oxford University Press, EE.UU., 2005, p. 195.

¹²⁶ Manuel Castells, “Unión Europea sin identidad europea: problemas y perspectivas”, en Manuel Castells y Narciso Serra (eds.). *Europa en construcción. Integración, identidad y seguridad*, Fundación CIDOB, España, 2004, p. 16.

No es la intención de este trabajo desarrollar análisis en torno a la identidad europea, sin embargo creemos pertinente tratar el tema de manera muy somera pues quizá uno de los antídotos más factibles para combatir la desconfianza entre miembros de la Unión Europea y escepticismo hacia la coordinación de soberanías en el tema, puede ser el desarrollo de un sentimiento europeo que permita la convergencia de criterios respecto a los temas de la agenda internacional y la coordinación de intereses particulares que tiene cada país miembro de la Unión Europea. A este respecto, Castells señala que para que una identidad sea verdadera debe surgir desde la sociedad, es difícil que se generen identidades a partir de las estructuras estatales como sucedió en el pasado.

Bajo esta premisa, la Unión Europea tendría poco que hacer, pues su andamiaje institucional está, en muchos de los casos, más allá del estado, articulada en instituciones supranacionales. Sin embargo, hay opciones para coadyuvar a generar sentimientos de pertenencia hacia Europa por parte de franceses, españoles, rumanos, polacos, británicos, alemanes, por igual. La opción es que las instituciones establezcan mecanismos que no impongan ideas sino que generen las condiciones propicias para que los grupos sociales se sientan identificados con las instituciones europeas.

De acuerdo con la construcción de identidades debemos señalar que, la acción exterior de la Unión Europea se fundamenta en tres valores a saber, defensa y promoción de la paz, democracia y derechos humanos expresados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además de los antes señalados, Francisco Aldecoa Luzárraga agrega la búsqueda de una sociedad internacional democrática y de Derecho; la cooperación como modo de actuación y de gestión de los problemas internacionales; promoción del modelo económico y social europeo y la utilización de su potencia como factor de atracción y estabilidad.¹²⁷ Dichos principios, van dando forma a la acción de Europa en el mundo y, al mismo tiempo, moldean las propuestas en el ámbito de la seguridad de la Unión Europea.

¹²⁷ Francisco Aldecoa Luzárraga, "Una Europa", Biblioteca Nueva, España, 2003, pp. 215-216.

Como se ha afirmado anteriormente, los valores de alguna manera sirven como elementos para definir las acciones, pues sin duda ningún país miembro y ninguna sociedad democrática estarían en contra de los valores antes señalados. Empero, también hay que decirlo, no ha sido suficiente para poder articular una acción efectiva y evidente a nivel exterior. De ahí la importancia de hablar de la Estrategia Europea de Seguridad como elemento preponderante y armonizador de la seguridad europea y de la política exterior de Europa, pues a través de los objetivos de seguridad que se desean alcanzar se va definiendo la acción exterior.

La Estrategia Europea de Seguridad puede ser en gran medida un elemento que haga más efectiva la política exterior y la política de defensa porque de alguna manera va sentando las bases de la identidad europea hacia el exterior, ¿En qué sentido? En que es un instrumento a partir del cual se han establecido compromisos y tiempos enteramente flexibles para homologar y tipificar en las legislaciones nacionales las definiciones de amenazas y las acciones que pueden ser opción para combatir las y, según sea el caso, las sanciones que se otorgarán a quien viole las leyes (sobre todo en el tema del terrorismo). El éxito de la política exterior y de seguridad depende en gran medida de que se consolide una identidad para la paz, la cual será mucho más fácil de alcanzar cuando se relacione con las identidades nacionales.¹²⁸

4.1. Identificación de las amenazas

Ahora bien, una vez que se tiene el contexto y algunos argumentos que resaltan la importancia de la Estrategia de Seguridad Europea para el espacio europeo y la política exterior, es menester hacer una semblanza y breve análisis de las amenazas que se reconocen en dicho documento de manera que sea posible

¹²⁸ Cfr. Ben Tonra y Thomas Christiansen. *Rethinking European Unión foreign policy*, Manchester University Press, Gran Bretaña, 2004, p. 85.

identificarlas con el proyecto de seguridad europeo. Así pues, las amenazas a saber son:¹²⁹

a) Terrorismo.

En primer término, y coincidiendo con la tendencia internacional, tenemos al terrorismo. La Unión Europea ha tratado de hacer una tipificación y homologación de códigos en dos sentidos: uno en lo referente a la definición de qué es una acción terrorista y segundo, respecto a cómo se debe combatir. Ya antes de la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad se había establecido la Decisión Marco de la Unión Europea referente al terrorismo,¹³⁰ documento en el cual se establecen las acciones de la Unión para combatir este peligro y del mismo modo se establecen tiempos y códigos para tipificar el delito y tratar de homologar los conceptos en cada uno de los países miembros.

Hablando un poco más de la visión europea del terrorismo hay que señalar que además de todas las acciones que se llevan a cabo de manera interna, es decir control de fronteras, tipificación de delitos y cooperación en el ámbito judicial y policial; a nivel internacional, la Unión apoya a terceros países que no cuentan con los medios necesarios para aplicar las disposiciones emitidas por el Consejo de Seguridad en cuanto a combate del terrorismo, tales como controles fronterizos y financieros, entre otros.

En suma, la Unión reconoce al terrorismo como una amenaza latente a la comunidad internacional, que debe ser erradicada a través de fortalecer los controles fronterizos, la circulación de personas, patrocinios al terrorismo por medio de actividades financieras, el lavado de dinero y los intercambios de información entre países con pleno respeto al derecho. El terrorismo debe ser combatido desde abajo con ayuda al desarrollo, equidad en las sociedades, fomento de Estados incluyentes y respetuosos del estado de Derecho y la

¹²⁹ Estrategia Europea de Seguridad, *op. cit.* p. 1.

¹³⁰ Aprobada por el Consejo de la Unión Europea, el 13 de junio de 2002, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:190:0001:0018:ES:PDF>, acceso 25 de agosto de 2011.

prevención de conflictos, lo que marca una gran diferencia respecto a la manera de combatir al terrorismo por parte de otros países, por ejemplo Estados Unidos quien basa su estrategia de seguridad en la guerra preventiva y el uso de los medios militares.

b) Proliferación de armas de destrucción masiva

Según el documento europeo que nos ocupa, la proliferación de armas de destrucción representa una gran amenaza para la seguridad europea, podríamos decir que en la escala de amenazas se encuentra en el segundo puesto. Si bien existen tratados y regímenes internacionales enfocados a erradicar el uso de estas armas, nos encontramos en un momento en el cual hay gran desarrollo de tecnología armamentística y no se tienen visos de que estas armas no puedan ser utilizadas en algún momento. El gran riesgo que se corre en este punto (y que se vincula con el punto anterior referente al terrorismo) es que este desarrollo armamentista caiga en manos de grupos vinculados con la delincuencia organizada y con el terrorismo, lo que puede producir daños severos que antes sólo estaban al alcance de los ejércitos nacionales.

c) Conflictos regionales

Los conflictos que se suscitan alrededor de la superficie terrestre pueden representar algún tipo de peligro para los intereses europeos y a la seguridad de la Unión, más aun si éstos se generan en las fronteras inmediatas de Europa (como sucede actualmente). En términos reales los conflictos regionales amenazan la seguridad internacional, pues son producto de, y favorecen al mismo tiempo, la descomposición de Estados y la falta de normativas que regulen la vida social, generando el ambiente propicio para el crecimiento y perfeccionamiento de organizaciones de traficantes de armas, personas, drogas, mercancías ilegales e incluso terroristas. De ahí la importancia de promover situaciones que eviten el surgimiento de conflictos regionales.

d) Descomposición del Estado

Dentro del combate a las amenazas que aquí se tratan, la UE propone que se deben fomentar gobiernos estables respetuosos del Estado de Derecho y la democracia. Si la sociedad internacional se basa en los gobiernos de los Estados, la seguridad de Europa será mayor ésta se integra de gobiernos democráticos, bien instituidos que mantengan esquemas de gobernabilidad aceptables. En este sentido, tomar acciones para fomentar países bien gobernados primero en las fronteras de la Unión, y luego en todo el mundo, es prioridad para la UE. “El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional.”¹³¹

e) Delincuencia organizada

A este respecto la Estrategia Europea de Seguridad nos dice: “Europa es un objetivo primordial de la delincuencia organizada. Esta amenaza interna a nuestra seguridad tiene una dimensión exterior importante [...]”¹³² El combate a la delincuencia organizada es muy importante para la Unión pues es la que vincula de manera más concreta a todas las demás amenazas y es en donde quizá, la cooperación internacional pueda ser a corto plazo más efectiva.

Como podemos ver, las amenazas presentadas en la Estrategia Europea de Seguridad no son muy distintas a las percepciones que conservan la mayoría de los países a nivel internacional, sin embargo la manera en que se hace frente a estas amenazas es lo que quizá, vale la pena destacar. Desde la visión europea, es tan preocupante un conflicto surgido en Medio Oriente como algún otro surgido en Asia Pacífico, la globalización ha hecho que incluso las amenazas más lejanas sean igual de alarmantes que las cercanas.

En términos más concretos, las amenazas se han vuelto mucho más dinámicas y sujetas a estar interconectadas. La propuesta europea es trabajar en

¹³¹ *Idem.*, p. 4.

¹³² *Ibidem.*

el ámbito nacional para que esto se refleje en el ámbito internacional. La primera línea de defensa debe estar a menudo fuera del espacio europeo, pues desde la visión europea es preciso que las amenazas sean combatidas antes de que lleguen a las fronteras de la Unión, por lo tanto hay que trabajar de cerca con los gobiernos que tienen problemas; según esta percepción nunca es demasiado pronto para combatir las amenazas a la seguridad.

Como se ha tratado de resaltar en este capítulo, existe, por parte de la Unión Europea, una propuesta innovadora de tratar los conflictos referentes a la seguridad internacional. Dentro de este esquema de seguridad podemos distinguir algunas propuestas inspiradas en la Escuela de Copenhague y lo que ha sido denominado, por algunos analistas, como la visión multidimensional de la seguridad internacional. Este enfoque sugiere que para poner fin a los debates entre tradicionalistas (los que proponen que la seguridad debe ser pensada en términos militares) y ampliacionistas (los que piensan que la seguridad basada en lo militar limita el concepto en sí mismo) es necesario proponer un esquema multidimensional, es decir, que considere tanto los aspectos militares como los demás que pueden afectar la seguridad del Estado.

Así pues, la seguridad multidimensional debe abarcar aspectos como: lo militar, lo político, lo económico, lo ambiental y lo social.¹³³ Considerando la Estrategia Europea de Seguridad, la manera en que se proponen combatir las amenazas y las propuestas de la Escuela de Copenhague, podemos afirmar que la UE utiliza una visión multidimensional de la seguridad.

“Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios medios militares e intervenciones policiales eficaces en la fase posteriores al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el gobierno civil. La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales.”¹³⁴

¹³³ Chanona, *op. cit.*, p 14.

¹³⁴ Estrategia Europea de Seguridad, *op. cit.*, p. 7.

4.2. Propuesta de acción de la Unión Europea para mantener el espacio de seguridad europeo

La Estrategia Europea de Seguridad persigue dos objetivos claros: el primero, es hacer de Europa un espacio más seguro; el segundo, consiste en coadyuvar a establecer las bases de un mundo más seguro y darle mayor presencia a la Unión a nivel internacional utilizando otro tipo de mecanismos como el diálogo y la cooperación, todo a favor de la definición como potencia civil. En este sentido, vale la pena señalar que, además de todo lo antes mencionado, la Unión Europea se distingue como una potencia civil por la manera en que percibe las amenazas y cómo se propone combatirlas. La prevención, la búsqueda de la estabilidad regional y la promoción del multilateralismo son propuestas que dan prueba de ello. A continuación se hace un esbozo de dichas propuestas a manera de fortalecer la visión no militar de la Unión Europea.

Así pues, la primera de estas recomendaciones es reconocer la amenaza a tiempo. Uno de los objetivos más importantes que la Unión Europea persigue a través de este documento es reconocer las amenazas a tiempo y combatirlas integralmente ahí donde surgen y antes de que lleguen a las fronteras de la Unión. Hoy en día las amenazas son tan diversas como complejas de combatir desde una perspectiva enteramente militar. Durante gran parte del siglo XX las amenazas hacia los Estados provenían de los mismos Estados, invasiones, guerras, alianzas amenazantes, situaciones que solo podían ser combatidas con medios propios y generalmente militares acompañados de diplomacia perspicaz; la línea de defensa se ubicaba justo en la frontera.

En las primeras décadas del siglo XXI, las amenazas son diversa índole, por lo que la posibilidad de una invasión es menor aunque no está descartada. Sin embargo, los peligros a los que se enfrenta un Estado ya no provienen sólo de los Estados sino que puede ser producto de grupos específicos dedicados al tráfico de armas, drogas o personas. Del mismo modo, los problemas pueden surgir de la pobreza, las malas condiciones de salud o bien de grupos de presión que

desestabilicen las regiones. “Hoy en día la primera línea de defensa se ubica en el extranjero pues la amenaza ha cambiado, es polifacética y no se remite únicamente a una posible violación de la soberanía a través de una invasión.”¹³⁵

Dadas estas condiciones, la Unión Europea considera que la línea de combate a los peligros hacia el Estado debe estar en el extranjero, fuera de las fronteras de la Unión. Por lo tanto, todas las acciones que se lleven a cabo en este sentido deben ser ejecutadas en donde suceden, en los países que hacen frontera con la Unión Europea y en aquellos lugares donde surjan conflictos que puedan poner en peligro a la Unión, considerando siempre una combinación de medios para combatir dichas amenazas.

La segunda recomendación se refiere a que se debe poner atención en coadyuvar a la estabilidad de la zona fronteriza de la Unión Europea. Para la Unión Europea es importante contribuir a la construcción de la seguridad internacional, sin embargo lo prioritario es mantener su zona fronteriza inmediata libre de peligros. Es por eso que las políticas de la Unión hacia estas regiones se enfocan a fomentar Estados bien gobernados, respetuosos del estado de derecho y estables económicamente. Es conveniente que los países contiguos a la Unión, entiéndase la zona del Mediterráneo y Europa del Este mantengan niveles de gobernabilidad y cohesión social altos, de manera que los habitantes no se vean en la necesidad de salir de sus países o bien de pertenecer a algún grupo criminal o terrorista.

Es menester señalar que los movimientos surgidos en la zona mediterránea, es decir, las revueltas surgidas en Túnez, Egipto y Libia principalmente, afectan a la Unión Europea pues son conflictos armados que desestabilizan la región y generan situaciones que la Estrategia Europea de Seguridad señala como amenazas, por ejemplo migraciones masivas de

¹³⁵ Estrategia Europea de Seguridad, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm, acceso 5 de agosto de 2011.

ciudadanos huyendo de las zonas de conflicto como ha sucedido en Túnez y en Libia¹³⁶ o bien tráfico de armas e incluso de personas.

La desestabilización de los gobiernos es tema aparte que debe ser tomado con gran cautela. Si bien por un lado las revueltas minan la autoridad de los gobiernos, por otro lado, los cambios que se generan a partir de choques sociales importantes pueden desembocar en mayor estabilidad y gobernabilidad.

Más allá de la afinidad en términos de democracia, lo que debe preocupar a la Unión es la eficacia de los gobiernos, es decir, al final de los procesos de cambio o “democratización” lo importante para Europa será que los gobiernos del mediterráneo sean capaces de mantener el respeto a los derechos fundamentales de sus ciudadanos y establezcan las condiciones para que se desarrolle un mercado interno competitivo que provea trabajo y seguridad a sus ciudadanos.

Finalmente la tercera propuesta es que se debe promover el multilateralismo a nivel internacional. Para alcanzar un mundo más seguro, donde sea más probable alcanzar la prosperidad, es preciso que existan mecanismos que favorezcan el multilateralismo y la cooperación. De esta manera será mucho más factible combatir las acciones unilaterales de algunos países y se podrán alcanzar consensos que favorezcan a las partes implicadas.

Para combatir las amenazas mencionadas líneas antes, la UE propone el en primer término el uso de medios no militares y en segundo término el uso de medios militares. De entre los medios no militares que se ejercen a través de la PESC hemos señalado el fomento de las ideas, la cultura, los intercambios e inclusive la ayuda al desarrollo. Lo que se busca es que los países mantengan posiciones afines a las de la UE, quien fomenta los intercambios en mayor medida. El uso de los recursos antes descritos permea en los países receptores de manera tal, que se contribuye a que sus sociedades busquen sistemas más democráticos y estables, lo que al final favorece la seguridad europea y la internacional.

¹³⁶ Cronología, “Revueltas 2011”, *El País*, Especiales, <http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/egipto/>, acceso 4 de abril de 2011.

Este concepto multidimensional responde perfectamente a la coyuntura internacional de los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI. Durante estos años se establecen numerosos acuerdos encaminados a proteger y promover lo que algunos autores han denominado la seguridad humana, esto a raíz de que, como señalaron los analistas en los años 80, las amenazas a la seguridad provenían de conflictos étnicos, de las desigualdades y la pobreza, hechos que sin duda afectan principal y directamente al individuo antes que al Estado. Es decir, los conflictos se vuelven intraestatales más que interestatales.

Para algunos autores, la Unión Europea es uno de los grandes empleadores del *poder suave* a nivel internacional,¹³⁷ puesto que es una de las potencias que más favorece el multilateralismo, el diálogo, la cooperación con otros países y regiones, el fomento de las ideas, la cultura, los intercambios, y la ayuda al desarrollo. Además se han denominado como una potencia civil o bien como un poder blando en virtud de que desarrollan otro tipo de misiones militares, de tipo civil, mantenimiento de la paz y resolución de conflictos, mejor conocidas como las Misiones Petersberg.¹³⁸

Sin duda, estos mecanismos de diálogo y la cooperación pueden ser considerados una manera más de mantener el espacio europeo resguardado de las posibles amenazas, pues según lo que plantea la Estrategia Europea de Seguridad nunca es demasiado pronto para combatir alguna amenaza y los recursos que se pueden emplear son variados. Entre mayor cooperación exista es más probable que se mantenga la seguridad internacional.

Del mismo modo, a través de la cooperación y el intercambio de experiencias Europa puede contribuir a fomentar gobiernos más estables y sobre todo poseedores de niveles de gobernabilidad y cohesión social aceptables. Esto representa una parte importante de los objetivos que se pretenden cumplir en la

¹³⁷ Toumas Forsberg, op. cit.

¹³⁸ Las Misiones Petersberg “se incluyeron de forma expresa en el Tratado de la Unión Europea y se desglosan en: misiones humanitarias o de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.” Ver: Misiones Petersberg, *Glosario de la Unión Europea*, en http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_es.htm, acceso 16 de enero de 2011.

Estrategia antes señalada. Lo que se busca es permear en los países receptores, de manera tal que se contribuya a que sus sociedades procuren sistemas más democráticos y estables, lo que al final (reiteramos) debería favorecer la seguridad europea y la internacional.

Con el paso de los años se refrendaron los compromisos respecto a las Misiones Petersberg fortaleciendo la capacidad de respuesta. Para tales fines, se estableció alcanzar la capacidad de responder en menos de dos meses con el despliegue de 15 brigadas (entre 50, 000 y 60, 000 efectivos) por un tiempo mínimo de un año. Asimismo, en 2002 se incluyeron en la estructura comunitaria las instituciones (previamente creadas en los Consejos de Colonia y Helsinki) que hacen operativa la política de defensa europea, es decir: el Comité Político y de Seguridad (COPS),¹³⁹ el Comité Militar de la UE (CMUE)¹⁴⁰ y el Estado Mayor de la UE (EMUE).¹⁴¹

Posteriormente, el Tratado de Lisboa manifiesta que las acciones que tome la UE al exterior se basarán en la defensa de los valores e intereses de la Unión, es decir, mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, siempre manteniendo la coherencia en las decisiones. Además se

¹³⁹ El Comité Político y de Seguridad tiene injerencia en todo lo referente a la PESC y la PSDC, sobre todo en casos de crisis. Ver: Comité Político y Militar, *Glosario de la Unión Europea*, en http://europa.eu/scadplus/glossary/political_security_committee_es.htm, acceso 18 de enero de 2011.

¹⁴⁰ Es el órgano más importante dentro del esquema de defensa europeo, ya que es la instancia por excelencia en el cual se discuten los temas referentes a la PSDC y su relación con otras instituciones internacionales, especialmente con la OTAN. Por encargo del Consejo Europeo, su responsabilidad primordial es generar la voluntad política para impulsar el desarrollo de la capacidad militar de los miembros de la UE. Para tales efectos, el Comité Político se apoya en el Comité Militar quien a su vez recibe asistencia del Estado Mayor de la Unión. Ver: Comité Militar de la Unión Europea, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/scadplus/glossary/political_security_committee_es.htm, acceso 18 de enero de 2011.

¹⁴¹ Es el encargado de proveer la capacidad de alerta temprana, así como planificar, evaluar y asesorar todo lo relacionado con la gestión de crisis y a la estrategia militar general. El Estado Mayor de la UE está bajo la autoridad del Comité Militar de la UE. Por tanto, se ocupa de ejecutar las decisiones, así como de la evaluación de la situación y la planeación estratégica de los aspectos militares, lo que incluye las misiones Petersberg, las misiones de la Estrategia Europea de Seguridad, y todas aquellas operaciones dirigidas por la Unión. Ver: Estado Mayor de la Unión Europea, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00006_es.htm, acceso 10 de enero de 2011.

comprometen a mejorar sus capacidades militares y a poner a disposición de la UE medios civiles para la gestión de crisis según sus capacidades. En determinados casos, ciertas misiones pueden ser encomendadas particularmente a algún miembro de la Unión.

Las misiones humanitarias, de mantenimiento de paz, gestión de crisis y restablecimiento de la paz ahora pueden contribuir al combate del terrorismo en el territorio propio o bien en terceros países, lo que representa un nuevo ámbito de acción para la PSDC. El Consejo deberá estar en contacto con el COPS para coordinar los aspectos militares y civiles de estas misiones.

Como se puede observar, existen esfuerzos claros y serios por dotar a la UE de un mecanismo de defensa que pueda ser operable y eficaz, es decir, que responda en el menor tiempo posible a los retos que en un momento dado afecten ya sea a la seguridad europea o bien la seguridad internacional.

Esta intensión tiene el objetivo de darle fuerza a la posición de actor internacional que pretende tener la UE en un mundo que se encamina cada vez más a ser multipolar. Europa debe tomar su lugar como actor internacional ahora que nos encontramos en un proceso de transición dentro del sistema planetario, lo que invariablemente generará cambios en la distribución del poder a nivel internacional. La capacidad militar es clave dentro de este proceso, aunque puede resultar más atractivo la combinación del poder militar con el poder de la diplomacia y la cooperación, a lo cual la UE apuesta claramente.

El camino para la Unión es complicado y largo, aún se requiere de mayores esfuerzos para consolidar su presencia a nivel internacional y poder contribuir verdaderamente a la seguridad internacional. Quizá es por eso que se ha tratado de primar, en un primer momento, la cooperación y el diálogo con regiones y países por encima de la acción militar (sin que esto signifique una renuncia al desarrollo en este sentido), terreno en el cual las capacidades de despliegue y efectividad requieren de avances sustanciales. Sin embargo no podemos dejar de señalar las aspiraciones y el derecho de Europa de mostrarse como uno de los

grandes arquitectos del sistema internacional del presente siglo, el cual indudablemente se encuentra en reconstrucción y redefinición.

4.3. Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”

Después de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad se realizó, bajo la presidencia francesa en el Consejo Europeo y durante el Consejo Europeo de Bruselas celebrado el 11 de noviembre de 2008, el primer Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Dicho informe fue esperado por algunos interesados en el tema y conocedores del mismo como una oportunidad de renovar la estrategia de Europa en materia de seguridad, pues se consideraba que ésta carecía de elementos concretos, además que la situación internacional y propia de la Unión había cambiado tras cinco años.

Empero, la situación no se dio en ese sentido. Sólo se confirmaron como vigentes algunas amenazas y se agregan otras, tales como el cambio climático y la piratería. En cuanto a la evaluación, el informe ha sido criticado por su falta de concreción al momento de señalar los éxitos, es decir, no hay detalles en cuanto a qué datos y hechos hacen prestigiosa la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, sólo se habla de éxito pero no se especifica en qué hechos.

Finalmente, las críticas también señalan que si bien se trata de hacer un balance de lo que ha funcionado y lo que debe ser mejorado, este último apartado se antoja un tanto precario al continuar con el exceso de discurso y retórica en cuanto a lo que se debería hacer, sin llegar a proponer acciones concretas y vinculantes entre los miembros de la Unión.

Los argumentos anteriores se fundamentan en altas expectativas y quizá en un deseo de que la situación de la política exterior y la política de seguridad y defensa tomen un camino definitivo, ya sea hacia el progreso y la consolidación o bien hacia el abandono. Sin embargo, algo que debe tenerse claro a la hora de estudiar el proceso de integración europeo es que los debates son largos y

complejos debido a la diversidad de intereses y puntos de vista, esta situación se incrementa en el tema de la política exterior y la política de seguridad y defensa, pues no es posible evaluar la evolución de las políticas en el ámbito exterior igual que se evalúan las demás políticas comunes europeas. Más aún la coordinación de soberanías en este ámbito requiere de un esfuerzo mayúsculo y de un proceso de construcción flexible, que comprenda y no imponga.

En suma, desde nuestra perspectiva, el hecho de que en 2008 no se haya renovado la Estrategia Europea de Seguridad no implica un fracaso ni un estancamiento, al final el informe presentado es un primer esfuerzo por establecer dinámicas constantes a través de las cuales se fortalezca la política exterior y sobre todo, se mantenga el espacio de seguridad europeo en calma. En palabras de la comisión redactora del informe, éste no es un remplazo de la Estrategia Europea de Seguridad sino un complemento.¹⁴²

Para entrar en materia de lo que señala el informe comenzaremos por bosquejar brevemente, el panorama que se señala en aquel momento. Destacamos el refrendo que se hace a la complejidad de las amenazas producto de la globalización. “[...] la mundialización acelera los vaivenes del poder y pone de manifiesto la diferencia de valores. Las turbulencias financieras recientes han sacudido tanto a las economías desarrolladas como a las economías en desarrollo [...]”.¹⁴³ Por tanto, se reconoce la importancia de mantener un diálogo constante con los interlocutores regionales más importantes teniendo mucha más capacidad, coherencia y actividad.

En cuanto a las amenazas planteadas en el informe se siguen considerando como tales la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y el crimen organizado. Respecto a la primera se continúa reconociendo como una amenaza que no puede ser eludida, más aún cuando en ese momento los

¹⁴² Cfr. “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, Consejo Europeo, 11 de noviembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/reports/104637.pdf, acceso 12 de agosto de 2011, p. 3.

¹⁴³ *Idem.*, p. 2.

programas nucleares de Irán y Corea del Norte se encontraban en primera línea en la agenda de seguridad internacional.

Para combatir dicha amenaza es preciso que se promueva el multilateralismo y se establezcan controles más efectivos, es decir, se debe trabajar en la lucha contra la financiación de la producción de estos armamentos, en la lucha contra la proliferación de misiles balísticos y vectores, así como establecer medidas de bioprotección y bioseguridad.¹⁴⁴ En este apartado se cuenta como éxito, los progresos obtenidos a partir de la puesta en marcha de la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva, aprobada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003, prácticamente a la par de la Estrategia Europea de Seguridad, aunque la negociación y el debate se habían suscitado desde varios meses antes (junio de 2003).

A través de la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva se busca prevenir, desaminar y de ser posible erradicar la producción de dicho armamento, en virtud de que la posibilidad de un ataque con medios nucleares no sólo representa un peligro para el espacio europeo, sino también para los ciudadanos e intereses económicos de la Unión Europea más allá de sus fronteras.

Para hacer frente a la amenaza Europa marca tres puntos de un plan de acción, los cuales de alguna manera, han resultado efectivos si consideramos el número de reuniones en respecto al tema en las que la Unión Europea ha participado, sobre todo en el caso del programa nuclear de Irán. El plan de acción marca los puntos que se describen a continuación:¹⁴⁵

1. Actuar con decisión. Elevar los acuerdos a tratados vinculantes, al mismo tiempo es preciso darle más peso en el tema al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; y sobre todo, establecer acuerdos de verificación mucho más efectivos y mecanismos que inhiban el comercio.

¹⁴⁴ *Idem.* p. 4.

¹⁴⁵ Estrategia contra la proliferación de armas, Síntesis de la legislación, en http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/l33234_es.htm, acceso 21 de agosto de 2011.

2. Promover un entorno internacional y regional estable reforzando los programas de ayuda al desarrollo.
3. Buscar la cooperación con Estados Unidos y otros actores clave, como por ejemplo Rusia, Japón o Canadá.

En el caso del terrorismo y el crimen organizado, agrupados en un mismo enunciado, siguen considerándose como amenazas de primera línea, sobre todo el terrorismo, dados los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de julio de 2005 en Londres. Quizá la razón por la cual se incluyeron ambas amenazas en un solo apartado tiene que ver con el hecho de que están ligadas en el sentido de que para la financiación de las actividades terroristas se necesita echar mano de actividades ilícitas y en que el terrorismo en sí es un tipo de delincuencia que por la magnitud de sus consecuencias ha sido encasillado y tipificado de forma especial.

Entrando en materia de avances a partir de la Estrategia Europea de Seguridad, el informe señala el establecimiento del Programa de la Haya, diez prioridades para los próximos cinco años¹⁴⁶ y la Estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de justicia y asuntos del interior aprobada el 12 de octubre de 2005, con el objetivo de facilitar la investigación transfronteriza y la coordinación de los procesos de enjuiciamiento. Además, se hace referencia a la Decisión Marco sobre la lucha contra el terrorismo aprobada por el Consejo de la Unión Europea en 2005, la cual obliga al nombramiento de un encargado nacional de

¹⁴⁶ Aprobada por el Consejo Europeo el 4 y 5 de noviembre de 2004. En este programa se enumeran las 10 prioridades de la Unión para fortalecer el espacio de seguridad, libertad y justicia durante los siguientes cinco años. Este programa se ha sustituido por el Programa de Estocolmo, el cual tiene vigencia del año 2010 al 2014. Aquí se señalan como prioridades el respeto a los derechos humanos, fortalecer la ciudadanía europea, la coordinación de las acciones policiales y judiciales, la gestión de fronteras, el establecimiento de políticas de asilo comunes y cooperación consular regional. Ver: Programa de Estocolmo, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl_0034_es.htm, acceso 26 de agosto de 2011.

lucha contra el terrorismo y plantea cuatro ejes de trabajo, que a continuación se describen:¹⁴⁷

1. Prevenir la radicalización y la captación de fondos para empresas relacionadas con el terror.
2. Protección de objetivos que pudieran ser utilizados para realizar algún ataque de este tipo.
3. Persecución de terroristas.
4. Desarrollar capacidad de respuesta ante un atentado terrorista.

Asimismo, se señala que a partir de dicha Estrategia contra el terrorismo se ha conseguido trabajar en mecanismos que detecten y sancionen aquellas fuentes de financiación del terrorismo, para ello es preciso ocuparse de generar un sistema de intercambio de información entre las policías nacionales. Además de las medidas ya señaladas y de la importancia de establecer mecanismos judiciales que ayuden a mantener el espacio en calma es necesario generar otras acciones de tipo civil.

En este sentido hay un gran esfuerzo por luchar contra la discriminación y la marginación de grupos minoritarios dentro de las sociedades europeas. Esto con el objetivo de combatir la radicalización de grupos y el surgimiento de ideologías extremistas. Continuando con la misma idea, se hace mención de la importancia que tiene en este sentido apoyar la Alianza de las Civilizaciones¹⁴⁸, cuyo objetivo es fortalecer los lazos entre los países occidentales y los países árabes.

En cuanto a la delincuencia organizada se dice que es de vital importancia profundizar las acciones existentes con los países de la frontera contigua a la Unión Europea y con los socios estratégicos en el tema de manera que se pueda tener control y gestión sobre los flujos de personas y mantener la cooperación

¹⁴⁷ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁸ Iniciativa propuesta por el gobierno de España en el marco de la 59ª Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2004 y adoptada como programa de Naciones Unidas en el año de 2007. Ver: Alianza de las civilizaciones, Naciones Unidas, en <http://www.unaoc.org/>, acceso 26 de agosto de 2011.

judicial y policial. Dentro de este apartado podríamos incluir un fenómeno que durante los últimos años causó y causa preocupación a los gobiernos por las dificultades que presenta para el comercio y las pérdidas económicas que puede implicar, nos referimos a la piratería. Por ello, la Unión Europea ha desplegado la misión ATALANTA, la primera misión marítima de la PSDC.

El tema de la ciberseguridad es una aportación reciente en la estrategia europea. Si bien no es novedosa, pues ya se había incluido en los conceptos estratégicos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) desde finales del siglo xx, resulta importante señalarla, ya que una gran cantidad de servicios y procesos vitales para el funcionamiento de las sociedades se gestionan a través de medios electrónicos. Por ello, es preciso que todo lo referente a las gestiones electrónicas y cibernéticas, las cuales van desde los suministros de agua y energía hasta los medios de comunicación y de transporte se encuentren resguardadas de posibles ataques que colapsen su funcionamiento y causen daños humanos y económicos de valor incalculable.

Algo que sin duda si es novedoso es la inclusión del tema del cambio climático como amenaza a la seguridad. Ya en la Estrategia Europea de seguridad se había señalado el problema, sin embargo no se había catalogado como un peligro latente. En el informe de 2008 se caracteriza como un problema que debe ser atendido a fondo pues a partir de los cambios ambientales se pueden suscitar una serie de movimientos de población, crecimiento demográfico en partes específicas del mundo, lo que puede a su vez acompañarse de un recrudecimiento de la pobreza, crisis políticas y conflictos por los recursos naturales y las rutas de comercio. Por todo lo anterior, la propuesta europea es reforzar el diálogo con los países expuestos a sufrir los cambios más severos y mantener el impulso a generar nuevos acuerdos.

A pesar de haber sido muy criticado el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, al menos en la parte referente a las amenazas, expone ideas nuevas y refrenda las más importantes expresadas en la Estrategia de 2003. Se retoma el terrorismo, el crimen organizado y la proliferación de armas

nucleares como las amenazas más importantes, que preocupan más a Europa y se agregan otras que en los últimos años se ha considerado, de no ser atendidas pueden causar problemas mayores a futuro, nos referimos al cambio climático y la seguridad cibernética.

Resultaría lógico que el lector se pregunte qué sucede con la descomposición de Estados y los conflictos regionales que ya no se mencionan en el informe. En nuestra opinión el hecho de que ya no se mencionen en las amenazas no significa que ya no estén presentes en la agenda de seguridad europea, recordemos que el Informe no sustituye sino que complementa. Además si bien no se mencionan en la definición de peligros, si están presentes en el momento que pretende enunciar las formas en las que la Unión Europea resguarda su espacio de seguridad y que a continuación se comentará brevemente.

En esta parte del Informe se trata de hacer un recuento de cuáles han sido las acciones que, a partir de lo estipulado en la Estrategia Europea de Seguridad, se han realizado a favor de la seguridad europea y el resguardo de sus fronteras. Aquí nos enfrentamos a la dificultad de que, más allá de considerar los discursos positivos, es un tanto complicado que los estudiosos del tema coincidan en dictaminar si han existido avances en el resguardo del espacio europeo o no; y si la presencia exterior de la Unión Europea ha incrementado, sobre todo en virtud de que en el informe no hay cifras (y tal vez sería complicado elaborarlas) ni elementos concretos que permitan el consenso. A continuación presentamos los elementos más interesantes de este apartado y al final se presentará un balance general.

En primer término, se hace mención del reforzamiento de los lazos los países pertenecientes a la región de los Balcanes, en aquella época la mayoría de los países se encontraban como candidatos potenciales para pertenecer a la Unión Europea, hoy en día algunos países, como es el caso de Croacia se encuentran en el proceso de adhesión. Asimismo, se hace mención de las

misiones que han sido desplegadas en la región destacando hasta el momento, la misión civil EULEX en Kosovo.

“Nos conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. La Política Europea de Vecindad iniciada en 2004 respalda el proceso.”¹⁴⁹ La Política de Vecindad Europea encaminada a mejorar las relaciones con los países vecinos de la Unión podría ser contada como un elemento a favor del combate a la descomposición de estados, los conflictos regionales y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Lo mismo sucede con el programa de la Alianza de Civilizaciones propuesto en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas por España y Turquía.

También preocupa el proceso nuclear de Irán y de Corea del Norte, la conformación de una capacidad militar nuclear es una amenaza a la seguridad que la Unión Europea no puede aprobar, por ello la estrategia europea, de acuerdo a su vocación multilateral, es mantener el diálogo con Irán y con Corea del Norte así como con países clave es decir, Estados Unidos, Rusia, China de manera que se pueda presionar a aquellos que insisten en tener un programa nuclear con fines bélicos.

La Estrategia Europea de Seguridad y el Informe de 2008 reconocen que los intereses de seguridad de la Unión se encuentran más allá de sus fronteras y de sus vecinos inmediatos, tal es el caso de las acciones tomadas bajo el liderazgo de Naciones Unidas en torno a la situación de Afganistán son muy importantes para el resguardo del espacio europeo.

Como podemos ver, la propuesta de la Estrategia Europea de Seguridad va acorde con la definición de la Unión como potencia civil en virtud de que el tipo de amenaza requiere la utilización en primer término del diálogo y la cooperación, antes que la utilización de los medios militares. Al mismo tiempo, la estrategia Europea representa una propuesta un tanto distinta a las demás estrategias de seguridad internacional, principalmente la de Estados Unidos, quien propone la

¹⁴⁹ *Idem.*, p. 6.

acción preventiva como la manera de mantener su espacio de seguridad en calma.

Las diferencias entre uno y otro se manifiesta más claramente en lo referente al terrorismo, es decir, mientras para Estados Unidos lo importante es irrumpir ahí donde los informes señalan que hay células terroristas; para la Unión Europea el terrorismo debe ser combatido desde abajo, antes de que surjan grupos resentidos que busquen atentar contra su sociedad o bien contra la sociedad de algún otro país de donde creen proviene la agresión y la degradación de su cultura.

A manera de conclusión podemos señalar que Estados Unidos identifica las amenazas en el terrorismo, las armas de destrucción masiva y aun cuando tiene ciertas consideraciones hacia la importancia del multilateralismo y el diálogo trasatlántico, pone en práctica las acciones preventivas y sigue considerando una visión del mundo en la cual de ser necesario actuará solo, tal como sucedió en Irak. Por su parte, Europa está relacionada con la ayuda al desarrollo y aunque poseen una ínfima capacidad militar, prefieren utilizar el diálogo político y la influencia económica para ejercer presión. “Mientras que los soldados europeos se relacionan con la paz, los soldados americanos se asocian con la guerra”¹⁵⁰

4.5. El enfoque europeo de seguridad

Mucho se ha escrito acerca de la visión europea del mundo y la forma en que el proceso de integración europeo se ha construido, se dice que es una manera diferente de edificar estabilidad y paz en un mundo en donde la constante ha sido el conflicto y la confrontación. Sin duda las ideas antes vertidas generarían una serie de opiniones de diferentes matices, por un lado tendríamos a los que ven en la Unión Europea una opción diferente al capitalismo desmedido y un lugar en donde es posible crear sociedades prósperas, conscientes y progresistas capaces de derramar los beneficios de un proyecto sin precedentes a toda aquella entidad

¹⁵⁰ John McCormick, *op. cit.* p. 81.

que así lo desee; mientras que por otro lado, están los que creerían que el proyecto europeo no es sino la más grande representación del neoliberalismo y la imposición de un modelo pensado por una élite burocrática inalcanzable caracterizada por una gran falta de visión.

Sin embargo, lo cierto es que la particularidad del proyecto europeo permea en todas los ámbitos donde se desempeña la Unión Europea, en este caso la seguridad no es la excepción. Desde la toma de decisiones, hasta en el diseño de los planes de acción la Unión Europea ofrece nuevos esquemas y propuestas que pueden ser un gran campo de cultivo para estudiosos propios y extraños.

Ahora bien, ¿Cuál es la opción que representa la Unión Europa en la arena internacional y específicamente en el ámbito de la seguridad? Primero hay que señalar que a nivel institucional la manera en que se diseña la política de seguridad y la política exterior tiene que ver con un anhelo supranacional, es decir, la Estrategia Europea de Seguridad fue ideada en un primer momento por el Alto Representante Javier Solana quien debe representar el interés de la Unión; y en segundo momento se sometió al voto del Consejo Europeo, quien en su calidad de institución que reúne a los Jefes de Estado representa el interés nacional de cada uno de los Estados que integra a la Unión Europea.

Si bien, al final la decisión definitiva la tienen los Estados existe la intención de conformar desde las instituciones supranacionales una visión común de los problemas que sea compartida por todos los miembros, pues de una u otra forma el tipo de amenazas a las que se enfrentan los Estados hoy en día afectan de manera concreta a los miembros por el simple hecho de ser parte de la región, esto debido a que las actuales amenazas traspasan las fronteras y requieren acciones conjuntas. Por ello es importante ir construyendo una percepción compartida de las amenazas y una propuesta de acción común en donde el espacio privilegiado sea la región, tal como lo propone la Estrategia Europea de Seguridad.

La propuesta de seguridad de la Unión Europea se nutre de diversos enfoques teóricos, los cuales, que han tratado de ser esbozados en el presente

trabajo. Así pues, partimos desde la visión multidimensional de la seguridad y la propuesta de la Escuela de Copenhague, hasta la llamada comunidad de seguridad, en donde se comparten valores, identidades y percepciones de la amenaza, todo esto edificado a través de la confianza y el reconocimiento mutuo en donde todos estén convencidos de que se obtiene más si se coopera y se construye que si se enemista o se desconfía del otro o bien se actúa por cuenta propia. La propuesta europea es que a través de la cooperación se puede paliar la anarquía internacional en el ámbito de la seguridad, al tiempo que se puede actuar contra las amenazas a la seguridad internacional.

En la propuesta europea se pueden identificar amenazas provenientes de diversos elementos que van desde la desestabilización política y los conflictos armados, pasando por el deterioro ambiental y la inestabilidad económica, la falta de oportunidades de desarrollo hasta el despliegue militar por parte de algún otro Estado. Considerando estas amenazas entendemos que las acciones que promueve la Unión Europea para ayudar a tener un mundo más seguro van más allá de mantener un aparato militar eficaz (y no es que esto no sea importante, lo que sucede es que ya no es eficaz para combatir las amenazas de hoy), sino que propone promover entidades estatales en donde exista equilibrio entre los diversos elementos que integran la vida en sociedad de manera tal que se creen sociedades incluyentes; es aquí donde el multilateralismo juega un papel importante.

Luego entonces, si consideramos que debe haber seguridad o ausencia de amenaza en el terreno político, económico, social, ambiental y militar, podemos intuir que lo que se busca son sociedades en donde las oportunidades sean iguales para todos y en donde cada individuo se sienta seguro y en donde las demandas de éstos no sean motivo de desestabilización social o caldo de cultivo para conflictos armados. Así pues, podemos decir que la propuesta de seguridad de la Unión Europea se basa principalmente en el individuo y no en los Estados, esto a la par de ser ambicioso es innovador, pues se cree que sociedades donde

el individuo está seguro y se desarrolla en ambientes prósperos son sociedades pacíficas y estables.

Sabemos de la dificultad de alcanzar una sociedad internacional donde lo que importe sea el bienestar del individuo, empero el empleo de acciones vinculadas con la diplomacia, el intercambio de ideas, el comercio y la ayuda económica que propone la Unión Europea a nivel internacional pueden ayudar a generar ambientes mucho más equitativos y sociedades mucho más conscientes de la importancia de procurar seguridad al individuo; lo cual no se contrapone con ningún proyecto estatal, sino al contrario, las acciones e ideales que el Estado se proponga para garantizar la seguridad individual pueden ser reforzados a través de un mecanismo regional como el que representa la Unión Europea.

Además, podemos encontrar en la Unión Europea la mejor representación de lo que Emil Kirchner y James Sperling han denominado gobernanza de seguridad y la cual consiste en: “[...] La gestión y regulación coordinada de asuntos de seguridad por múltiples y separadas autoridades, con la intervención de actores públicos y privados, de lo que se pueden generar acuerdos formales e informales.”¹⁵¹ Para hablar de gobernanza de seguridad debemos considerar cuatro puntos propuestos por los autores, los cuales se numeran a continuación en forma ascendente considerando los rangos en los cuales la Unión desarrolla más acciones. Resulta pertinente señalar que las dos primeras están relacionadas con acciones vinculadas a la diplomacia y la acción multilateral, mientras que las dos últimas están orientadas a acciones militares.

1. *Prevención (Prevention)*: Prevenir el conflicto construyendo instituciones regionales que contribuyan a combatir la anarquía y que generen orden. Aquí podemos mencionar a la PESC, la Unión Mediterránea, la Política Europea de Vecindad y todas aquellas reuniones con grupos, países y alianzas con países clave.

¹⁵¹ Emil Kirchner y James Sperling. *EU security governance*, Manchester University Press, Gran Bretaña, 2007, p. 18.

2. Protección (*Protection*): Se refiere a todos los esfuerzos para cumplir la función de proteger a la sociedad de amenazas externas. En este punto es posible señalar desde los programas FRONTEX, hasta cualquier tipo de sanción o embargo de armas contra algún otro país que esté pasando por un conflicto interno.
3. Contundencia (*Compellence*): Resolución del conflicto fuera del territorio por la vía militar. Se busca establecer o reforzar la paz. Podemos ubicar cualquiera de las 20 misiones de paz desplegada en África.
4. Aseguramiento (*Assurance*): Se enfoca a desarrollar esfuerzos de ayuda postconflicto. Reconstrucción y medidas de construcción de confianza, apoyados con medios civiles. Aquí situamos toda la ayuda humanitaria desplegada a través de la PESC y las misiones postconflicto, las cuales pueden ser militares y civiles.

La importancia de hablar de una gobernanza de seguridad representa un hecho sin precedentes en el ámbito internacional en virtud de que es posible afirmar que en el ámbito de la seguridad se pueden realizar gestiones desde la perspectiva “del todo”, al fomentar la definición de valores y objetivos compartidos que se inspiran en el deseo de paz, estabilidad y la construcción de percepciones comunes de la amenaza e instituciones y acuerdos enfocados a fomentar la gobernabilidad. En suma, la Unión Europea es la única entidad no estatal de carácter supranacional que es capaz de gestionar las amenazas de seguridad de manera conjunta, que además, favorece y fortalece los esquemas regionales.¹⁵²

Cabe reiterar que la visión europea de la seguridad se ancla en reconocer una multiplicidad de amenazas, que van desde lo militar hasta lo ambiental; que se basa en la seguridad del individuo como tal, lo cual es entendido como fin último del Estado, quien debiera buscar en todo momento el establecimiento de

¹⁵² Cfr. Emil J. Kirchner, “Gobernanza y seguridad en Europa”, en Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador (coord.), *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2011, p. 65.

sociedades prósperas y equitativas donde la gobernabilidad y la inclusión social sean una realidad.

El hecho de reconocer este tipo de amenazas, genera en el discurso europeo una condición diferente y delimita un tipo de acciones de naturaleza propositiva, novedosa y distinta a lo que se había realizado después de los actos terroristas del 11 de septiembre del 2001. Dado que las amenazas ya no provienen de un Estado a otro, sino que son conflictos que se generan al interior de los Estados producto de la falta de capacidad del Estado por garantizar bienestar al individuo y que en la mayor parte de los casos traspasan las fronteras y generan problemas regionales y globales los tipos de respuesta para mantener la seguridad deben ser mucho más complejos y persuasivos relacionados mucho más con la visión europea del poder y con el tipo de presencia que se pretende tener a nivel internacional.

Es por eso que la Unión Europea propone acciones diversas, las cuales van desde la promoción económica, el comercio, el fortalecimiento del Estado, programas de inclusión, intercambios culturales dejando en último lugar el desarrollo y fortalecimiento del aparato militar. Para este tipo de acciones se deben fortalecer los mecanismos multilaterales, de construcción de acuerdos y el establecimiento de compromisos mutuos en donde todos los países se preocupen por mantener su espacio de seguridad en calma a partir de percepciones compartidas de la amenaza.

En suma, podríamos señalar que la propuesta de seguridad europea está basada en el multilateralismo, en la búsqueda de consensos y en la construcción de apreciaciones de amenazas comunes a través del diálogo, el consenso, la atracción y la persuasión, no de la imposición la coerción y el establecimiento o aceptación de una manera de pensar única, lo cual al final también representa una manera diferente de hacer política a nivel internacional y fortalece la definición de la Unión Europea como potencia civil.

Conclusiones

A través de la Estrategia Europea de Seguridad la Unión Europea construye una visión compartida de la seguridad, de las amenazas y sobre todo de la manera de combatirlas. Además de ser un documento innovador en su tipo ya que delinea las acciones que la Unión deberá tomar para mantener su espacio seguro, resulta innovador también porque es el único documento que genera compromisos entre una diversidad de Estados soberanos que en su afán de fortalecerse al interior y al exterior ceden un espacio de su capacidad decisoria a un ente supranacional que vaya definiendo y construyendo la percepción de la amenaza, la manera de ser paliada, lo que al final fortalece a la región a nivel internacional.

Continuando con la visión constructivista de la acción de la Unión Europea al exterior es importante resaltar la Política Exterior y de Seguridad. Todos los mecanismos generados a partir de la política exterior van definiendo en gran medida las posiciones y comportamientos de cada uno de los países que integran a la Unión. Es un hecho que es complicado porque por razones históricas muchos intereses de política exterior pueden estar contrapuestos, pero lo cierto es que a través de la historia misma se han ido construyendo instituciones y mecanismos que permiten definir el comportamiento a nivel internacional de cada uno de los miembros de la Unión Europea; así como la interacción entre ellos, la forma en que se consultan y sobre todo permite la retroalimentación, lo que sin duda permite la formación de posiciones comunes y lo que al final legitima la acción exterior de la Unión. Nadie aseveraría que esto será de un día para otro o que será un proceso que dure unos cuantos años, pero eso no quiere decir que Europa no llegará a hablar con una sola voz.

La identidad de seguridad europea parte de la búsqueda de un mundo mucho más pacífico, basado en una visión kantiana de la paz perpetua donde es trascendental el establecimiento de normas que regulen el comportamiento de los Estados, en este sentido, el multilateralismo y el equilibrio de la fuerza es trascendental. Por ello la visión de seguridad de la Unión Europea favorece la

negociación, el debate, las normas, es decir la acción preventiva y diplomática antes que la agresión o la sanción, lo que la va definiendo como una potencia civil. Es precisamente aquí donde se evidencia aún más la concepción europea del poder (encaminada hacia el poder suave), en un mundo donde hay muchos más polos de poder, donde los actores y los factores son diversos y en donde las relaciones internacionales cambian a cada instante. Así pues, el poder europeo se expresa en la acción exterior la cual se enfoca en la ayuda al desarrollo, en la promoción de los valores universales, los derechos del hombre, la democracia, los intercambios culturales y el libre comercio.

La Unión Europea está convencida de que las acciones más duraderas son las que se hacen desde el mutuo convencimiento y la persuasión, no desde la imposición y que la seguridad internacional se construye a partir de sociedades mucho más prósperas y equitativas, de ahí que el tipo de acción que se promueve sea enfocada a la prevención de conflictos, al fortalecimiento de Estados, el favorecimiento de la equidad, la democracia, tratando de paliar la exclusión, en suma lo que se busca es la seguridad del individuo.

La política exterior europea resulta particular en su naturaleza y en su ejercicio, lo que en ocasiones dificulta la posibilidad de evaluarla y de apreciar sus efectos positivos, pero no por ello se debe demeritar la complejidad de su formación y la toma de decisiones.

A través de la política exterior Europa trata de mostrarse como una potencia civil que busca la resolución de los conflictos y las amenazas de forma pacífica. Para llegar a consolidarse como tal, es preciso establecer mecanismos de diálogo e intercambios donde Europa pueda expresar sus ideas y promover sus valores, atraer a aquellos países que importen para sus intereses, en el fondo el tema central es presentarse como un proyecto viable, efectivo y próspero, es decir como una autoridad moral dispuesta siempre a cooperar. En este sentido, tanto la Política Exterior y de Seguridad Común como la Política Europea de Vecindad y el tema de las Alianzas Estratégicas son de vital importancia, pues a través de ellos

es posible tener intercambios periódicos e institucionalizados con los países clave para la seguridad europea.

En el caso de la Política Europea de Vecindad es el instrumento de mayor valor para la política exterior europea debido a que es un intercambio directo con los países vecinos con quienes se pueden compartir algunas percepciones sobre las principales amenazas a la región y con quienes por ende, es transcendental cooperar.

Más allá de lo anterior, es preciso que el espacio continuo se mantenga en calma, por ello los mecanismos de diálogo y cooperación deben estar lo más abiertos posibles, promoviendo los valores de la política exterior europea pero también considerando las necesidades de los países parte de la política de vecindad pues sólo así se mantendrá una verdadera relación de cooperación y lealtad entre las partes y se podrán atender de fondo las necesidades que cuando no se captan a tiempo provocan inseguridad en la región, nos referimos a la pobreza, la exclusión y la debilidad de los Estados.

Respecto a las alianzas estratégicas, hay que señalar que es otra manera de expresar el poder suave y promover la seguridad internacional. La figura de potencia civil que proyecta la Unión Europea a nivel internacional se puede fundamentar principalmente en la paz interna basada en su modelo social, el cual permite que el individuo se desarrolle en todos los ámbitos; en la promoción de valores universales, los cuales se reproducen al interior; en el rechazo a ser el hegemón del mundo, en términos tradicionales; y en asumir el rol de negociador y mediador internacional, siempre respetando los mecanismos multilaterales existentes.

Las alianzas estratégicas responden a una necesidad de estar cerca de los países que desde la perspectiva europea ocupan u ocuparán un papel importante en el desarrollo del nuevo orden mundial el cual, desde nuestra perspectiva, se encuentra en transición. Asimismo es una expresión clara de la vocación multilateral de la Unión Europea y del reconocimiento de que en el mundo están surgiendo varios polos de poder, los cuales se encuentran en su mayoría en las

economías emergentes, en los llamados países BRIC (Brasil, Rusia, India y China).

A partir de la relación con estos países es posible establecer intercambios a nivel regional en donde la Unión pueda compartir la experiencia de integración, sobre todo con aquellos Estados que pertenecen a algún proceso de integración como es el caso de Brasil que pertenece a Mercosur. Cabe señalar que el diálogo birregional con América Latina es parte de la misma idea.

Ahora bien, si analizamos el tipo de temas y las razones por las que la Unión Europea hace socio estratégico a algún Estado nos daremos cuenta que todo se basa en el interés por defender su posición y promover todo aquello que le preocupa respecto a la seguridad internacional, además de algunos temas relacionados con el comercio. En realidad, nada diferente a lo que haría cualquier Estado a nivel internacional, sin embargo lo que cambia es la manera en que se promueve el interés. En la visión europea esto se hace a través de los mecanismos de intercambio político en donde se dirimen puntos de vista y se trata de alcanzar acuerdos comunes. En el caso de México la relación va tan lejos que se busca incluso generar iniciativas conjuntas en las reuniones que se dan en el marco de Naciones Unidas.

Las críticas en este tema pueden venir en el sentido de que son intercambios retóricos y poco vinculantes, quienes lo señalan así pueden tener razón, sin embargo la figura de la alianza estratégica es de reciente creación lo que la hace sujeto de constantes experimentos de acierto y error, en donde se puede avanzar de manera discreta.

El valor del proyecto europeo radica en presentar un modelo de seguridad enfocado a favorecer el regionalismo y la construcción de una comunidad de seguridad basada en la confianza mutua y el respeto a cada una de las partes que la integran. Las condiciones históricas en las que se funda el proceso de integración europeo responden a una necesidad extrema de establecer la paz, la confianza y la prosperidad en el continente, de ahí que desde entonces la Unión Europea tenga entre sus valores dogmáticos de acción al interior y al exterior la lucha por la paz.

Considerando la experiencia previa a la formación de las Comunidades Europeas y teniendo en cuenta todo el proceso de construcción de lo que hoy conocemos como Unión Europea es entendible por qué Europa se preocupa por difundir la paz y tratar de fomentar los mecanismos regionales a lo largo y ancho del mundo. Se cree que al menos en el tema de seguridad es mucho más factible que se logren acuerdos y se establezcan mecanismos de control a nivel regional que a nivel internacional.

Asimismo vale la pena destacar que la aspiración europea de establecerse como un actor global está proyectada en términos no tradicionales. Es decir, el proyecto exterior de la Unión Europea se asume como un polo de poder más de los muchos que están surgiendo y surgirán conforme el sistema internacional vaya cambiando. No es un proyecto hegemónico que busque satisfacer sus intereses y proteger a sus ciudadanos y sus negocios por medio de la imposición y de la coerción, sino que persigue el entendimiento mutuo, la búsqueda de la fórmula ganar-ganar y un mundo mucho más próspero y mejor gobernado, lo que al final hace de Europa un lugar más seguro y más libre de amenazas. Es por todo lo anterior que la visión de seguridad europea tiene que ser integral, tiene que cubrir todos los aspectos relacionados con el bienestar del individuo y tiene que alejar la desconfianza entre entes estatales y fortalecer la acción de las mismas.

Nadie demerita el valor del proyecto europeo a nivel internacional y su propuesta de política exterior. Es por eso que hoy en día la preocupación va en el sentido de que, si bien los riesgos a la seguridad europea vienen de fuera, también pueden ser percibidos desde dentro y es quizá eso lo que más debe preocupar a Europa en este momento de coyuntura ampliamente marcado por la crisis.

El proyecto europeo debe seguir y fortalecer los mecanismos tanto internos como externos que le permitan reencontrar la estabilidad interna y seguir protegiendo al individuo como objetivo principal de la estrategia de seguridad, de manera que sea posible reforzar estos posicionamientos a nivel internacional y no perder lo ganado; pero sobre todo mantener el espacio contiguo a las fronteras de

la Unión en calma. Sería deseable que a nivel internacional existan varios proyectos de seguridad y visiones del mundo de forma que se extinga la posibilidad de que un solo proyecto y una sola visión de la seguridad sea impuesta en el mundo, en este proceso las propuestas y el papel de la Unión Europea es trascendental.

Finalmente, podemos afirmar que la Unión Europea es una potencia civil que busca consolidarse a través de fortalecer diferentes esferas, las cuales van desde lo político, lo social, lo ambiental, lo económico hasta lo militar. Hay que señalar que la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y todas las acciones que se vinculan con ella (política exterior, la Política de Vecindad y las alianzas estratégicas) las cuales están enfocadas a mantener la paz, la seguridad y a proyectar a la Unión Europea a nivel internacional permiten la definición de la Unión como un actor diferente que basa su poder en la búsqueda del acuerdo, en planteamientos basados en el bienestar general, el manejo multilateral de las crisis y temas prioritarios de la agenda, así como en la prosperidad económica y la conservación del estado de derecho. Las propuestas europeas están diseñadas para un mundo en el cual el individuo debe ser prioridad y fin último de cualquier estrategia de seguridad, al tiempo que la construcción de la amenaza deben responder a los entornos regionales, entendiendo el poder desde una perspectiva mucho más amplia y conciliadora.

Fuentes bibliográficas

- Aldecoa Luzárraga, Francisco. "Una Europa", Biblioteca Nueva, España, 2003.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco. *La Integración Europea. Análisis histórico-jurídico con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002.
- Baldwin, David. *Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate*, Columbia University Press, EE.UU., 1993.
- Barbé, Esther. *La Política Exterior y de Seguridad Común: Desafíos políticos y límites institucionales*, Ariel, España, 1998.
- Barnett, Michael y Alder Emanuel. *Security communities*, Cambridge University Press, 2da edición, 2000, Reino Unido.
- Barnett, Michael. "Social constructivism" en Baylis, John. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, segunda edición, Reino Unido, 2002.
- Bindi, Federica. *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*, Brookings Institution press, EE.UU., 2010.
- Brown, Chris. *Understanding International Relations*, Macmillan, EE.UU., 1997.
- Buzan Barry y Waever Ole; *Regions and powers, "The structure of an international security"*, Cambridge studies in international relations, Cambridge University Press.
- Carlsnaes, Walter. *Handbook of International Relations*, Sage, Reino Unido, 2005.
- Castells, Manuel y Serra, Narciso (eds.). *Europa en construcción. Integración, identidades y seguridad*, Fundación CIDOB, España, 2004.
- Chanona Burguete, Alejandro y Gálvez Salvador, Yadira (coord.). *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2011.
- Chanona, Alejandro. "Inclusión social: eje de la relación estratégica México-Unión Europea", en Peña Guerrero, Roberto. *México-Unión Europea. Asociación*

estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social, Plaza y Valdez-UNAM, México, 2008, pp. 37-58.

Chanona, Alejandro. *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2010.

Dune, Timothy. "Liberalism", en Baylis, John. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, segunda edición, Reino Unido, 2002.

Dunne, Timothy." Realism", en Baylis, John. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, segunda edición, Reino Unido, 2002.

Eeckhout, Piet. *External relations of the European Union. Legal and constitutional foundations*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2005, pp. 490.

Fernández Liesa ,Carlos. *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, España, 1994.

Forsberg, Tuomas. *Divided west. European Security and the transatlantic relationship*, The Royal Institute of Foreign Affairs, Reino Unido, 2006.

Gwendolyn Sasse, "Conditionality-lite: The European neighborhood policy and the EU's eastern neighbors", en Nicola Casarini (ed.). *European Foreign Policy in an evolving international system*, Palgrave-Macmillan, Reino Unido, 2007.

Hill, Christopher y Smith, Michael. *International relations and the European Union*, Oxford University Press, EE.UU., 2005.

Kirchner, Emil y Sperling, James. *EU security governance*, Manchester University Press, Reino Unido, 2007.

Koechlin, Jerome. *La politique étagère de L'Europe. Entre puissance et conscience*, Infolio, Francia, 2010.

McCormick, John. *The European superpower*, Palgrave, Macmillan, EE.UU., 2007.

McDonald, Matt. "Constructivism", en Williams, Paul. *Security studies. An Introduction*, Routledge, EE.UU., 2008.

Navari, Cornelia. "Liberalism", en Williams, Paul. *Security studies. An Introduction*, Routledge, EE.UU.

Nicola Casarini (ed.) *European Foreign Policy in an evolving international system*, Palgrave-Macmillan, Gran Bretaña, 2007, pp. 260.

Nye, Joseph. *Soft power. The means to success in world politics*, Public affairs, EE.UU., 2008.

Orozco Torres, Luis Ernesto. *La Nueva Política Europea de vecindad ¿De la Paneuropa a la Paraeuropa?*, Universidad de Sevilla, España, 2006.

Pascal Venneson, "The European Union in the international system"; en Nicola Casarini (ed.) *European Foreign Policy in an evolving international system*, Palgrave-Macmillan, Gran Bretaña, 2007.

Reus-Smith, Christian. *Theories of International Relations*, Palgrave, EE.UU., 2005.

Richard Whitman. *The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, implementation and impact*, Palgrave Macmillan, Reino Unido, 2010.

Sberro, Stephan y Magaña, Arturo (coord.). *La crisis constitucional de la Unión Europea y las relaciones con Europa-América Latina 2005-2006*, ITAM, México, 2006.

Smith, Michael. *Europe's foreign and security policy*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2004.

Tonra, Ben y Christiansen Thomas. *Rethinking European Union foreign Policy*, Manchester University Press, Gran Bretaña, 2004.

Hemerografía

Chanona Burguete, Alejandro. "La Unión Europea a 50 años de los Tratados de Roma: balance y perspectivas de una integración exitosa", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, no. 100 enero-abril, Centro de Relaciones Internacionales-FCPyS-UNAM, México, 2008, pp. 96-118.

Fuentes electrónicas

- A new response to a changing neighborhood, *Sitio oficial de la Unión Europea*, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf, acceso 16 de agosto de 2011.
- Acuerdo comercial firmado entre Estados Unidos, Canadá y México en 1994.
- Acuerdo de cooperación 1994, *EUR-LEX*, en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21994A0827\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21994A0827(01):EN:NOT), acceso 23 de marzo de 2012.
- Agendas, diálogos y cumbres, *Acción exterior de la Unión Europea*, en <http://www.eurunion.org/eu/EU-US-Relations/Agendas-Dialogues-Summits.html>, acceso 22 de marzo de 2012.
- Alianza de la civilizaciones, Naciones Unidas, en <http://www.unaoc.org/>, acceso 26 de agosto de 2011.
- Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Glosario de la Unión Europea*, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/high_representative_cfsp_es.htm, acceso 8 de marzo de 2012.
- Asociación Este, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/news/external_relations/090508_es.htm, acceso 13 de octubre de 2011.
- Asociación estratégica de la Unión Europea con Brasil 2011, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/124831.pdf, acceso 24 de marzo de 2012.
- Brasil, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/brazil/index_en.htm, acceso 14 de marzo de 2012.
- Canadá, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/canada/index_en.htm, acceso 23 de marzo de 2012.

- Comisión Europea, *Asuntos económicos y financieros*, en http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_es.htm, acceso 16 de marzo de 2012.
- Comisión Europea. *La Unión Europea en el mundo. La política exterior de la Unión Europea*, Comisión Europea, Bélgica, 2007, pp. 28, en <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/es.pdf>, acceso 6 de enero de 2012.
- Comité Militar de la Unión Europea, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/scadplus/glossary/political_security_committee_es.htm, acceso 18 de enero de 2011.
- Comité Político y Militar, *Glosario de la Unión Europea*, en http://europa.eu/scadplus/glossary/political_security_committee_es.htm, acceso 18 de enero de 2011.
- Comunicado de prensa de la cumbre Unión Europea-India 2004, *Consejo de la Unión Europea*, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/82635.pdf, acceso 23 de marzo de 2012.
- Consejo Europeo, *Glosario de la Unión Europea*, en http://europa.eu/scadplus/glossary/european_council_es.htm, acceso 24 de marzo de 2008.
- Cronología, “Revueltas 2011”, *El País*, Especiales, <http://www.elpais.com/especial/revueltas-en-el-mundo-arabe/egipto/>, acceso 4 de abril de 2011.
- Cumbre Canadá-Unión Europea 2004, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/canada/docs/partnership_agenda_en.pdf, acceso 23 de marzo de 2012.
- Débora Miralles. *La Política Europea de Seguridad y Defensa: ¿Una capacidad de acción autónoma?*, en <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/118/TqhboUOIVt3dqWxqUb1J.PDF>, acceso 7 marzo de 2012.

- Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, *Consejo de la Unión Europea*, en http://portal.uclm.es/portal/page/portal/IDP/Codigo%20Europeo%20e%20Internacional/DM_modif_terrorismo.pdf, acceso 25 de agosto de 2011
- Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo, *Consejo de la Unión Europea*, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:ES:PDF>, acceso 25 de agosto de 2011.
- Declaración de Río de Janeiro, *Parlamento Europeo*, en <http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/declaracionfinales.htm>, acceso 14 de marzo de 2012.
- Declaración sobre la Identidad Europea 1973. Centro Nacional de información y comunicación educativa, *Ministerio español de Educación y Ciencia*, en http://centros5.pntic.mec.es/ies.manuela.malasana/otros_servicios/ampliacion/ue-
- Declaración Transatlántica, *Acción Exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf, acceso 16 de marzo de 2012.
- Desarrollo y cooperación con China, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/china/china_en.htm, acceso 25 de marzo de 2012.
- Dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l16014_es.htm, acceso 24 de agosto de 2011.
- Discurso de Herman Van Rompuy, "Responsabilidades trasatlánticas para la inseguridad global", 2010, *Consejo Europeo*, en

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113630.pdf, acceso 22 de marzo de 2012.

- Discurso de José Manuel Durão Barroso, “Un nuevo atlanticismo para el siglo XXI, Foro de Bruselas 2010, *Sala de prensa de la Unión Europea*, en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/135&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, acceso 22 de marzo de 2012.
- Documento estratégico de Brasil, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/brazil/csp/07_13_en.pdf, acceso 24 de marzo de 2012.
- Documento estratégico de China 2007-2013, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/china/csp/07_13_en.pdf, acceso 24 de marzo de 2012.
- Documento estratégico de Sudáfrica 2007-2013, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print_csp07_za_en.pdf, acceso 24 de marzo de 2012.
- Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, *Consejo de la Unión Europea*, en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf>, acceso 14 de marzo de 2012.
- Dunn, Tim y Schmidt, Brian C. Realism, pp. 169-170, en <http://socialsciences.exeter.ac.uk/politics/research/readingroom/dunneRealism.pdf>, acceso, 2 junio de 2011.
- El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. Un balance entre presidencias españolas (2002-2010)”, *Revista CIDOB de d'afers internacionals*, octubre 2010, no. 91, en http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/revista_cidob_d_afers_internacionals/el_espacio_de_libertad_seguridad_y_justicia_de_la_ue_un_balanc

e_entre_presidencias_espanolas_2002_2010, acceso 16 de agosto de 2011.

- Estadísticas de comercio, *Acción exterior de la UE*, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf, acceso 22 de marzo de 2012.
- Estado Mayor de la Unión Europea, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00006_es.htm, acceso 10 de enero de 2011.
- Estrategia británica de seguridad, A strong Britain in an age of uncertainty, *Oficina del gabinete británico*, en <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/national-security-strategy.pdf>, acceso 16 de agosto de 2011
- Estrategia contra la proliferación de armas, Síntesis de la legislación, en http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/l33234_es.htm, acceso 21 de agosto de 2011.
- Estrategia contra la proliferación de armas, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/l33234_es.htm, acceso 21 de agosto de 2011.
- Estrategia Europea de Seguridad, *Consejo Europeo*, Bruselas, 2003, en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>, p. 1, acceso 10 de enero de 2011.
- Estrategia francesa de seguridad, Défense et Sécurité nationale. Le libre blanc, *Ministerio de asuntos exteriores*, en <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000341/0000.pdf>, acceso 16 de agosto de 2011.
- Evolución hasta el Acta Única, Fichas técnicas, Parlamento Europeo, en http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_2_es.htm, acceso 3 de junio de 2012.
- Franco Hijuelos, Claudia. “México-Unión Europea: origen y perspectivas”, *Revista de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México,

2009, pp. 27, en <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/pdf/8902Franco.pdf>, acceso 14 de marzo de 2012.

- Hacia una Asociación Estratégica Brasil-Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Comisión Europea*, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0281:FIN:EN:PDF>, acceso 25 de marzo de 2012.
- Hacia una asociación estratégica México-Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Comisión Europea*, Bruselas, 15 julio de 2008, http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/docs/com08_447_es.pdf, consulta 1 de noviembre de 2012.
- Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, *Consejo Europeo*, 11 de noviembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/reports/104637.pdf, acceso 12 de agosto de 2011.
- Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_es.htm, acceso 13 de octubre de 2011.
- La Política Europea de Seguridad y Defensa, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf, acceso 11 de octubre de 2011.
- Misiones Petersberg, *Glosario de la UE*, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_es.htm, acceso 7 de marzo de 2012.
- Organización de Cooperación de Shangai, en <http://www.sectesco.org/EN/index.asp#>, acceso 25 de marzo de 2012.

- Parlamento Europeo, *Glosario de la UE*, en http://europa.eu/scadplus/glossary/european_parliament_es.htm, acceso 26 de marzo de 2012.
- Plan de acción 2001 Unión Europea-Japón, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/japan/docs/actionplan2001_en.pdf, acceso 23 de marzo de 2012.
- Plan de Asociación estratégica Unión Europea-Sudáfrica 2007, *Consejo de la Unión Europea*, en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09650.en07.pdf>, acceso 24 de marzo de 2012.
- Plan ejecutivo conjunto México-Unión Europea, *Consejo Europeo*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114467.pdf, acceso 25 de marzo de 2012.
- Plan Genscher-Colombo, Parlamento Europeo, en http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Geschichte/EGKSbisEWG/Pdf/Genscher_Colombo.pdf, acceso 2 de junio de 2012.
- Política Europea de Vecindad, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf, acceso 7 de octubre de 2011
- Política Exterior y de Seguridad, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_es.htm, acceso 8 de marzo de 2012.
- Programa de Estocolmo, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_es.htm, acceso 26 de agosto de 2011.
- Programa de La Haya: 10 prioridades para los próximos cinco años, *Síntesis de la legislación*, en http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_es.htm, acceso 25 de agosto de 2011

- Promoting investment through the Neighbourhood Investment Facility, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/investment_en.htm, acceso 14 de octubre de 2011.
- Relaciones Unión Europea-China, *Consejo Europeo*, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/116848.pdf, acceso 23 de marzo de 2012.
- Servicio exterior europeo, *Glosario de la Unión Europea*, en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_external_action_service_es.htm, acceso 8 de marzo de 2012.
- Socios cercanos, responsabilidades en crecimiento, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/china/docs/2010_eu_china_leaflet_en.pdf, acceso 24 de marzo de 2012.
- Sudáfrica, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/south_africa/index_en.htm, acceso 24 de marzo de 2012.
- Tratado de Lisboa, *Diario Oficial de la UE*, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:ES:PDF>, acceso 7 de abril de 2011.
- Tratado de Niza, *Síntesis de la legislación europea*, en http://europa.eu/scadplus/nice_treaty/introduction_es.htm, acceso 26 de marzo de 2010.
- UE-EE.UU. Hechos y figuras, *Acción Exterior de la Unión Europea*, en <http://www.eurunion.org/eu/EU-US-Relations/EU-US-Facts-Figures.html>, acceso 23 de marzo de 2012.
- Una nueva respuesta para un vecindario cambiante: Una revisión de la Política Europea de Vecindad, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf, acceso 14 de octubre de 2011.

- Unión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea*, en http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm, acceso 14 de marzo de 2012.
- Unión Europea-EE.UU. Hechos y figuras, *Acción Exterior de la Unión Europea*, en <http://www.eurunion.org/eu/EU-US-Relations/EU-US-Facts-Figures.html>, acceso 23 de marzo de 2012.
- Wider Europe, *Comisión Europea*, en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf, acceso 11 de octubre de 2011.
- EUROLEX, Tratado de Atenas, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0017:0032:ES:PDF>, acceso 2 de junio de 2012.
- Defensa y seguridad, *Ministerio de Asuntos Exteriores Francia*, en <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/>, acceso 16 de septiembre de 2012
- Política exterior, *Ministerio de Asuntos Exteriores, República Federal Alemana*, en <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/politica-exterior/main-content-05/iniciativas-de-profundizacion-y-ampliacion.html>, acceso 16 de septiembre, 2012.
- Regiones, *Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia*, http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Mediterr_MO/default.htm, acceso 15 octubre de 2012.
- Seguridad internacional, *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España*, en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Asuntos/SeguridadInternacional/Paginas/Seguridad%20Internacional.aspx>, acceso 28 de octubre de 2012.