

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



"LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA
A PARTIR DE SU QUINTA AMPLIACIÓN"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN
ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

MARIANA ALEJANDRINA SOLANO SILVA

DIRECTOR DE TESIS:
DOCTOR CARLOS BALLESTEROS PÉREZ

México, D.F., 2010



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.

Agradecimientos:

A mi tutor el Dr. Carlos Ballesteros quien ha influenciado de manera positiva mi formación profesional y a quien agradezco infinitamente su ayuda como consejero y mentor.

A la Dra. Rosa María Piñón Antillón, a la Dra. Edith Antal, a la Dra. Cristina Rosas González y al Dr. Carlos Uscanga Prieto, quienes con sus comentarios enriquecieron mi trabajo.

Al Coordinador del Programa de Posgrado en Estudios en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, al Dr. Alfonso Sánchez Mugica, quien ha sido un gran apoyo desde los inicios de mi formación académica.

A todos los profesores que pertenecen al Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, porque en sus clases cada día me demostraron la pasión, el entusiasmo, los conocimientos, la innovación, la ética y el amor con los que un internacionalista debe conducirse.

A mi máxima casa de estudios, la UNAM, que me ha alimentado con su formación holística, haciendo que todos los días intente ser una mejor profesionista y un mejor ser humano.

A quienes compartimos el gusto por investigar y descubrir cosas, quienes somos felices entregándonos a la ciencia.

Con el apoyo de mi familia he podido llegar hasta aquí y cumplir este hermoso sueño, gracias papá por ser mi soporte y mantenerte siempre conmigo, a mis hermanos Víctor y Carolina porque con su ejemplo y cariño tengo un camino por qué seguir adelante, a Carlos y Sarahí por ser mis dos grandes cuñados, y a Shanny, Michelle y Víctor por las ilusiones e ideales que me inyectan desde que están aquí.

A mi mamá, porque siempre me ha hecho sentir que nunca se fue, y me enseñó el extraordinario significado de vivir.

A toda mi familia.

A mis grandes amigos Cynthia, Omar, Mitzy, Dany, Jen, Eri y Raúl, y a todos los que se han enterado de este proceso y han participado en él.

Y a ti, Andrés, por ser lo que amor es.

Gracias

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA A PARTIR DE SU QUINTA AMPLIACIÓN

Índice

Introducción.....	1
1 Conceptualizaciones teóricas: consideraciones previas.....	8
1.1 La Doctrina Estratégica.....	12
1.2 La Seguridad Militar.....	15
1.3 El discurso sobre Seguridad.....	18
1.4 Seguridad vs Defensa.....	21
2 La Seguridad Europea y la Seguridad Estratégica.....	26
2.1 Organizaciones Internacionales en materia de Seguridad.....	31
2.1.1 La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).....	32
2.1.2 La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).....	38
2.1.3 La Unión Europea Occidental	39
2.1.4 El Consejo de Europa.....	40
2.1.5 La Unión Europea y su desarrollo histórico.....	41
2.2 El término de la Guerra Fría y la recomposición de la Seguridad en Europa.....	44
2.3 Nuevas amenazas y riesgos en el concepto de Seguridad.....	49
3 La Política de Seguridad Estratégica.....	54
3.1 Doctrina de Seguridad Estratégica.....	67
3.2 Estructura de la estrategia de la Unión Europea en materia de Seguridad y Defensa Común..	75
3.2.1 El papel del Consejo de la Unión Europea (Consejo de Ministros).....	75
3.2.2 El papel de la Comisión de la Unión Europea.....	80
3.2.3 El papel del Parlamento Europeo.....	83
3.3 La PESC y la PESD.....	86
3.4 El proceso de la toma de decisiones.....	100
4 El Planteamiento Estratégico General.....	107
4.1 La OTAN, la OSCE y la UEO, en su relación con la UE.....	114
4.2 El Tratado de Maastricht y la intervención de la OTAN en Kosovo.....	120
4.3 El Tratado de Ámsterdam y la posición de la Unión Europea después de la intervención de los Estados Unidos en Irak.....	129
4.4 El Tratado de Niza y los atentados terroristas en Madrid y Londres.....	140
5 Los nuevos Estados miembros y la Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea.....	149
5.1 Las ampliaciones de 2004 y 2007.....	154
5.2 Los retos en materia de Seguridad y Defensa Común en función de la Política de Ampliación.....	160
5.2.1 Los casos de Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía.....	167
5.2.2 Los países vecinos y el cinturón de seguridad.....	174
5.3 El Tratado de Lisboa.....	180
5.4 Crisis económica mundial: esencia de la inseguridad.....	195
6 Consideraciones finales.....	203
Anexos.....	221
Fuentes.....	249

Introducción

El tema de seguridad es el centro del debate en el entorno internacional a comienzos del Siglo XXI, esto está llevando a que su estudio sea fundamental para las relaciones internacionales, y en nuestro caso, para un análisis sobre Europa.

Ésta se caracterizó en la primera mitad del siglo XX por ser escenario de graves disputas por el control político y económico de la región, lo que desencadenó dos Guerras Mundiales. Pero la creación de la ahora llamada Unión Europea en la segunda mitad del mismo siglo, ha logrado que sus Estados miembros se comprometan a solucionar sus diferencias en un clima mucho más armonioso donde la cooperación por medio de instituciones comunes ha ayudado a generar un ambiente de confianza y democracia.

En tiempos de la Guerra Fría, la seguridad estratégica se refería a estar libre de toda amenaza o riesgo en materia militar, al término de la misma y a partir de un cambio de pensamiento que incluía los temas de seguridad enfocada al individuo, la idea se creía había sido rebasada; sin embargo, la realidad volvió a sobrepasar a la teoría, y se ha demostrado que en temas de seguridad las amenazas restrictivas como la proliferación de las Armas de Destrucción Masiva, los Estados en descomposición (política y social esencialmente), y el terrorismo internacional, han sido los temas que en la primer década del Siglo XXI han acaparado la agenda de seguridad.

La hipótesis central del trabajo se refiere a que la Unión Europea requiere de un principio de correlación entre sus políticas de seguridad estatal y sus políticas de ampliación a fin de afirmar la integración política interna y alcanzar el objetivo de convertirse en un actor político preponderante a nivel global en las próximas décadas. Acotando el estudio a los enfoques sobre el tema de seguridad estratégica como hilo conductor, analizaremos los diferentes temas que se abordaran en el desarrollo de los siguientes capítulos de la tesis general y su contribución al eje de estudio que se refiere a estudiar la seguridad en materia militar.

La intención es demostrar que la seguridad estratégica común, representada en los mecanismos institucionales sobre defensa común, plantea una diversidad de posiciones e intereses, que hacen difícil considerar una única política de seguridad común, lo que se demuestra en su lista de amenazas a la seguridad estratégica y repercute en una poca presencia internacional de la Unión Europea como potencia política internacional en temas de asuntos exteriores.

Es por ello, que desarrollamos nuestra investigación, refiriéndonos particularmente a la seguridad militar, porque creemos que a lo largo del trabajo, y a pesar de los nuevos discursos sobre seguridad desde una perspectiva ampliada, demostraremos que muchos de los acontecimientos que han modificado el entorno que ha influido las decisiones de la Unión Europea de manera enfática se refieren al dinamismo del sector militar; los conflictos armados, la lucha contra el terrorismo y el peligro de almacenar Armas de Destrucción Masiva, son algunos ejemplos.

En el primer capítulo se revisará el marco teórico y conceptual de los elementos que utilizaremos para sustentar nuestra investigación, y especificaremos por qué abordar el tema sobre seguridad militar a pesar de existir una nueva visión sobre la seguridad desde una perspectiva más amplia.

En el segundo capítulo nos enfocaremos a los momentos de la historia de Europa cuando ciertos organismos en materia de seguridad se crearon, y qué alcances obtuvieron, además del desarrollo de la Unión Europea en materia de seguridad como *Complejo de Seguridad Regional* tipificado por Barry Buzan.

Lo que se quiere comprobar es que la Política de Seguridad Estratégica de la Unión Europea enfrenta como problema principal la diversidad y concurrencia de instituciones creadas durante la Guerra Fría para garantizar la estabilidad del continente europeo. Por lo que las dispersiones futuras de seguridad dificultan el establecimiento de coincidencias entre los actores políticos principales dentro de la Unión Europea.

Se revisarán los avances que se han tenido en materia de seguridad, y particularmente sobre la seguridad estratégica para la Unión Europea desde el fin de la Guerra Fría, afinando algunos puntos sobre cuáles han sido las preocupaciones sobre amenazas a la seguridad en Europa.

Esto con el fin de relacionarlo a la seguridad de la Unión Europea y sus intereses tanto por conformar su Política Exterior y de Seguridad Comunes (PESC) como al continuar con el desarrollo de sus procesos de Ampliación (ampliación del 2004 y 2007), además del protagonismo que pueda desarrollar una Unión Europea en conjunto y con presencia política frente al mundo, gracias a que en la materia de seguridad pueda proyectar un desarrollo y progreso de sus instituciones, que puedan generarle grandes alcances, o por el contrario, retrasar su actuar.

Europa ha mantenido en funciones desde la Guerra Fría una serie de organismos (OTAN, OSCE, UEO y Consejo de Europa) que la han protegido de amenazas a su seguridad, sin embargo al

término de la Guerra Fría estas amenazas se modificaron; la Unión Europea intenta crear su propio mecanismo contra esas amenazas (PESC-PESD); pero los intereses particulares de sus Estados miembros, los mecanismos para tomar decisiones en este ámbito, la influencia de los antiguos organismos europeos, los intereses de los Estados Unidos para controlar la región, y la difícil tarea de encontrar la unanimidad entre 27 voces, son todo un desafío para una Unión que pretende cohesionarse políticamente y tener fuerte presencia a nivel internacional. Creemos que la PESC y los procesos de Ampliación son piezas clave para el desarrollo y la solución de las diferencias.

En el tercer capítulo, se tiene la intención de contestar a la pregunta sobre ¿en qué nivel institucional se mantiene la política exterior y de seguridad comunes al interior de la Unión Europea? Ya que se plantea que si la seguridad estratégica enfrenta tres amenazas esenciales, se deben plantear la serie de mecanismos que utilizarán para enfrentarlas. Entendiendo este comportamiento continuamos por estudiar la situación que al interior de la Unión Europea se plantea en seguridad estratégica, ya que ésta tiene como principal influencia los intereses de cada país miembro y la propia lógica intergubernamental en la toma de decisiones. Para ello se revisa la Doctrina de Seguridad Estratégica de la Unión Europea, los diferentes recursos con los que cuenta la Unión Europea en materia de seguridad y se analiza la situación al interior de la Unión Europea en su toma de decisiones en política exterior que plantea regirse por el intergubernamentalismo.

Para ello vamos a referirnos a algunos conceptos sobre seguridad estratégica, y otras definiciones sobre el tema de seguridad para enriquecer nuestro estudio, y sentar las bases teóricas al respecto ayudados de la teoría ya citada de Barry Buzan sobre el Complejo de Seguridad Regional, esto lo complementaremos con la revisión de la Doctrina de Seguridad Estratégica, al tipificar las amenazas.

Por otro lado, nos referiremos a dos cuestiones que atañen a la Unión Europea en esta materia, y de las que pretendemos obtener algunas conclusiones; primero, el tema de seguridad y defensa puede crear mayor competencia por el liderazgo del grupo de los 27, lo que traería más desunión, aquí se revisará la forma en la que el tema de política exterior y seguridad común es institucionalmente organizado por el grupo; segundo, que la integración en política exterior no es real, mientras cada Estado no la asuma como tal, por lo que es necesario entender la forma en la

que se toman las decisiones en materia de política exterior, además de que esto nos ayudará a complementar el primer cuestionamiento. Aquí cabría hacerse la pregunta de si Europa será capaz de cumplir con los compromisos propuestos en su Doctrina de Seguridad Estratégica, al mismo tiempo que consumará los demás proyectos, sin olvidar el factor del intergubernamentalismo que caracteriza el tipo de políticas en estudio.

Para ello, planteamos que el avance de la Política de Seguridad Estratégica de la Unión Europea puede crear mayores tensiones entre la Unión Europea y otras instituciones multilaterales enfocadas al tema de seguridad como la OTAN, porque la intervención de los Estados Unidos - por medio de aquél mecanismo institucional- en materia de seguridad a escala europea es un factor principal de conflicto interno.

La intención del capítulo cuatro, se centra en abordar las cuestiones antes mencionadas, formulando los escenarios de las tres amenazas principales que la Unión Europea consideró en su Esquema de Seguridad Estratégica contenido en su Doctrina en Seguridad, estas amenazas se evidenciaron en los eventos que revisaremos en principio en dicho apartado y citándolos de manera cronológica; nos referiremos a la amenaza de los Estados en descomposición, cuando abordemos el caso de los conflictos étnicos a finales de la década de los noventa en los Balcanes, que terminaron con la intervención por parte de las fuerzas militares de la OTAN en la región de Kosovo; en segundo término, nos encontramos con la amenaza que representa el terrorismo en los ataques perpetrados en los Estados Unidos (2001), Madrid (2004) y Londres (2005), haremos un seguimiento de las reacciones al respecto, donde los Estados Unidos y la Unión Europea han compartido tal amenaza, pero la perspectiva que ha tomado cada uno en principio ha sido muy diferente; y en tercer punto -relacionado con el anterior-, la amenaza de concentrar Armas de Destrucción Masiva -argumento utilizado por los Estados Unidos en su ocupación en Irak desde marzo del 2003-, que si bien no fue una amenaza directa contra la seguridad de la Unión Europea, se trató de una amenaza que los países que apoyaron a los Estados Unidos pertenecientes a la Unión Europea, manifestaron como inmediata y de urgente control (como el entonces presidente Tony Blair manifestaba en Gran Bretaña).

En este sentido, se investigará la situación que al interior de la Unión Europea se gestó después de la amenaza terrorista en los Estados Unidos, ya que si el término de la Guerra Fría fijó un partaguas en la comprensión de la seguridad en el mundo, es a partir de este segundo momento

cuando vuelve a darse una recomposición del tema y sus enfoques.

El estudio en este apartado va acompañado de la revisión de los estatutos europeos en materia de seguridad, si las amenazas a ésta están contenidas en temas de defensa, entonces hacemos un seguimiento a la política de seguridad y defensa de la Unión, los alcances que va teniendo a la par de su realidad y las necesidades que se van formulando conforme los eventos que enfrenta lo exigen.

Además en dicho apartado hacemos referencia a la relación entre las organizaciones encargadas de la seguridad en Europa, tratando de llegar a la comprensión de dicha relación, y las funciones que cada una tiene, dependiendo además de los intereses que existen al respecto.

En cuanto a temas de ampliación, el capítulo cinco tiene la intención de contestar a la pregunta de si en las dos últimas ampliaciones, la de 2004 y su continuación en el 2007 ¿la influencia de la política exterior ha sido una causa o una de sus consecuencias?, es decir, si la ampliación ha generado un mayor dinamismo en el diálogo de los 27 miembros al interior del grupo, o si por el contrario, se trata de un elemento que ha limitado la cohesión y el acuerdo en la materia. Nuestra percepción sobre la última ampliación de la Unión Europea, se refiere a que ésta ha propiciado mayores fisuras a su interior, en materia de política exterior y de seguridad común.

Además de hacer un planteamiento que intenta responder, sobre si el concepto de seguridad estratégica obliga a impulsar reformas institucionales dentro de la Unión Europea a fin de poder cumplir los objetivos que se han propuesto en esta materia, creemos que las modificaciones propuestas en el Tratado de Reforma son insuficientes a la luz de los requisitos de seguridad de la Unión, sobre todo porque las exigencias al respecto sólo se mantienen en el orden intergubernamental, según lo que demostraremos.

Por lo tanto, el capítulo comienza con plantear lo que la última ampliación ha contribuido en materia de seguridad y defensa, además de este seguimiento intentamos prever qué sucederá con las futuras ampliaciones que se planean, y la viabilidad de dichas inclusiones, atendiendo al tema de seguridad común, pero además de ciertos problemas particulares de cada Estado candidato, después de atender a los nuevos lineamientos que el Tratado de Reforma recientemente aprobado pone en función.

Turquía es un caso que se desarrollará en el capítulo, donde revisaremos sus características sociales y culturales, y la relación que mantiene con la Unión, desde la disputa histórica que ha

mantenido con Grecia por las diferencias étnicas y guerras enfrentadas, por la ocupación militar en Chipre desde 1964 de tropas turcas, que incluye la intervención de Naciones Unidas con una fuerza de paz en la isla, y las imputaciones que hay en su contra por violación a los derechos humanos –en esa zona y en su propio territorio-; por asesinatos de grecochipriotas, por destruir el legado cultural griego que se encontraba en la zona que ocuparon (Norte de la isla), y delitos contra el patrimonio cultural de la humanidad. Aquí surge el cuestionamiento, tanto de las características con las que debe cumplir un candidato a la Unión, y la seguridad que este ente requiere a su interior, ya que no podemos olvidar que al haber ingresado Chipre a la Unión Europea en el 2004, demuestra que desde el 1º de mayo de ese año, Turquía estaba ocupando ilegalmente territorio perteneciente a la Unión Europea, sin embargo, ésta no ha exigido su salida –y menos impuesto alguna sanción-; por el contrario, ha dejado que este país participe como candidato pleno en sus reuniones, lo que deja entrever que la Unión Europea tiene un largo camino todavía por avanzar en materia de seguridad.

La relación con los otros dos candidatos inmediatos Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia no es tan delicada, sin embargo, si lo es la preocupación sobre la situación que al interior de cada una de ellas se tiene, desde problemas económicos que repercuten en lo social, hasta el enfrentamiento que la segunda tiene con Grecia.

Otros países que pudieran considerarse en algún momento como enlistados para incluirse en la Unión, podrían incluir a Bosnia Herzegovina, Serbia, Albania y Montenegro por ser vecinos cercanos, pero en el capítulo revisaremos que al formar parte de un complejo en la misma región demasiado delicado -los Balcanes-, el principal problema de la zona se refiere a conflictos étnicos, y la intervención de las grandes potencias, todo esto a veces ha complicado su situación, y forma parte de otro tema en la lista para la Unión Europea.

De no registrarse avances importantes en materia de Política de Seguridad Común de la Unión Europea, Europa seguirá siendo un poder político con una influencia limitada a escala global, y esto lo queremos dejar claro en dicho apartado.

Creemos que la crisis económica que desde finales del año 2008 se percibe de manera generalizada en el mundo, es un referente importante cuando abordemos esta consideración, pero además porque intentamos hacer un pequeño ejercicio de lo que ocurrirá en los próximos años en materia de seguridad.

Por lo que abordamos el tema de la crisis, como un tema muy cercano al problema de la seguridad, ya que si los países presentan graves desafíos en el aspecto económico, será difícil un avance en las negociaciones sobre otros temas de cohesión como lo es la defensa común y los medios para obtenerla.

Con todo esto, pretendemos generar un estudio donde la presencia de la Unión Europea como poder político está en estudio por medio de la defensa militar común que puedan poseer los miembros de la Unión, los mecanismos que utilizarán para desarrollarla, y además en la influencia que potencias externas o instituciones internacionales tienen para sus miembros en diferentes medidas.

Finalmente, el parteaguas que ha representado la crisis económica internacional desde el año 2008, es un nuevo referente que quisimos incluir, por su influencia y actualidad en el tema.

El apartado de conclusiones además de considerar las reflexiones finales sobre los temas, plantea un escenario inmediato que creemos posibilite una mejor comprensión de los temas estudiados y genere un ejercicio interesante en materia prospectiva para el lector.

Agradeciendo su atención, sólo nos queda mencionar la valiosa colaboración del Dr. Carlos Ballesteros, por el aporte realizado para la concretización de esta obra.

Capítulo 1.- Conceptualizaciones teóricas: consideraciones previas



1. Conceptualizaciones teóricas: consideraciones previas

“Las teorías no se limitan a explicar y predecir,
además nos dicen cuales son las posibilidades
para la acción humana, según nuestros intereses y ética.”
Steve Smith¹

Cuando nos referimos a un tema en las ciencias sociales, es un hecho que éste tendrá un desarrollo en relación a un contexto social, histórico e intelectual del que emerge, por el cual se explica y al que tendrá que ser aplicado.

El tema de la seguridad ha sido detalladamente estudiado en las relaciones internacionales, muestra de ello es que en los últimos años han sido replanteados sus objetivos, en ese sentido podemos recordar dos ejemplos claros que sustentan estos cambios; por un lado el fin de la Guerra Fría, que trajo consigo la recomposición del orden mundial al desintegrarse la Unión Soviética y al ingresar al sistema capitalista una amplia lista de nuevos países, y en segundo lugar, los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, momento en que se reconfiguró el pensamiento sobre seguridad internacional, su conceptualización, sus fines y la manera de proveerla.

Sin embargo, no debemos olvidar que existe un tercer elemento detonante de estos cambios en materia de seguridad, y es la propia reestructuración y avance de los estudios en la materia, como Ken Booth² nos recuerda al criticar la visión oportunista de los eventos en la vida política internacional.

En este sentido, han existido muchas escuelas que han tratado de explicar el concepto de seguridad en las relaciones internacionales, para ello debemos de entender las razones que dieron origen a que el concepto de seguridad fuera sustancial; y esto se refiere a que los estudios en seguridad fueron abordados muchos años por la escuela americana relacionada a la práctica y lógica de la estrategia en tiempos de la Guerra Fría. Esta necesidad de abordar el tema en seguridad fue influenciada por la Escuela Realista de las relaciones internacionales auspiciada

¹ Steve Smith. The globalization of world politics: an introduction of international relations, Ed. New York University, 2000, p.39

² Ken Booth es un investigador que pertenece a la Escuela Crítica de Estudios sobre Seguridad en las Relaciones Internacionales. Ken Booth, Security and emancipation. Review of International Studies, Volume 17, Issue 04, Londres, Octubre 1991, pp 313-326

por el pensamiento de Reinhold Niebuhr, Hans Joachim Morgenthau y Kenneth Waltz, y por otro lado, por la relación de escuelas que trabajaban con la institución RAND³ entre los años cincuentas y sesentas del siglo XX, encargada de proveer la tecnología necesaria para enfrentar la guerra atómica de aquéllos años.⁴

Es así como al término de la Guerra Fría, se replantean los estudios de seguridad y se piensa en un renacimiento de los mismos, la escuela realista comienza a reinterpretar sus objetivos siendo Stephen Walt uno de sus principales reformadores, quien sostiene un nuevo enfoque que desafía los supuestos tradicionales de seguridad y da un nuevo auge en los estudios en seguridad en las relaciones internacionales, que revisa los contingentes procesos históricos y culturales que explican la realidad y donde los supuestos tradicionales de seguridad se cuestionan, por lo que nos encontramos, entre otras escuelas, con el surgimiento de los estudios en seguridad desde una perspectiva crítica, en la que el concepto de seguridad es el objeto de reflexión más que algo ya definido.

Esta escuela, puede dividirse en tres grupos, la llamada Escuela de Copenhague, la Escuela Aberystwyth, y la Escuela de París. La primer Escuela, que nos apoyará en nuestra investigación, mantiene a estudiosos como Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde quienes nos refieren conceptos creados como *seguritización*, sectores de seguridad y complejos de seguridad, para sustentar sus explicaciones, desde 1984 han desarrollado sus investigaciones donde se combinan la creatividad teórica y conceptual con un interés empírico por los calificativos que la palabra seguridad tendrá, particularmente aplicados en Europa.⁵

En el libro publicado por Buzan, Waever y Wilde en 1998 “*Regions and powers: the structure of international security*”, definen su enfoque como una “opinión en contra de la noción de que el centro de los estudios de seguridad son la guerra y la fuerza”, es aquí donde aparece el término *seguritización* que especifica que la toma de decisiones en la política va más allá de las reglas del

³ Fue el 14 de mayo de 1948 cuando se creó el proyecto RAND -una consecuencia de la Segunda Guerra Mundial- se separó de la Douglas Aircraft Company de Santa Mónica, California, y se convirtió en una organización independiente y sin fines de lucro. Adoptando su nombre de una contracción del término investigación y desarrollo, la entidad recién formada fue dedicada a fomentar y promocionar fines científicos. Página Oficial RAND. <http://www.rand.org/> Visto el 14 de agosto de 2010.

⁴ Carina Meyn. *Studying Security from a Critical Perspective*. Dinamarca, 2010

<http://www.socialsciences.exeter.ac.uk/politics/postgrad/ma/meyn.pdf> Visto el 17 de agosto de 2010.

⁵ Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. International Peace Research Institute, Oslo . *Security Dialogue*. Sage Publications. 2006; 37; 443 <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/4/443> Visto el 25 de octubre de 2008.

juego preestablecidas, en donde un tema –en este caso que afecte la seguridad- será determinado como prioritario sobre los demás, y esto se debe a las necesidades que los dirigentes tendrán para catalogarlo así.

Entonces para que algo se asegure debe presentarse ante él una amenaza, por lo cual la Escuela de Copenhague pretende distinguir entre las cosas que son objeto de amenaza, y los actores que aseguran, así como actores funcionales que afectan el proceso de asegurar (seguritización).

En esta investigación revisaremos los conceptos de seguridad, seguridad estratégica, complejo de seguridad regional y seguridad y defensa. La intención de nuestra investigación se centra en un análisis sobre lo que ha significado para Europa la valoración de dichos conceptos; particularmente si tomamos en cuenta que la historia de Europa del siglo XX se centró en significar la seguridad como pilar de los procesos que la conformaron durante ese siglo, y además cuando se demostró que al término de dicho siglo, la seguridad continuó siendo el centro de atención y causa de sus preocupaciones.

La Unión Europea, particularmente, ha centrado gran parte de sus intereses en proveer de seguridad a su población, y en ese sentido, se puede entender el surgimiento de dicho organismo como parte de un interés regional en sobreponerse a los problemas y graves consecuencias que habían dejado las dos guerras mundiales; tratando de generar un clima de pacificación deciden asociarse en un pacto regional que comenzó al acercar intereses económicos.⁶

De ahí su relación continuó fortaleciéndose hasta llegar a crecer como un organismo que en materia comercial ha tenido un importante desarrollo, pero que ha continuado su dinamismo mejorando el proceso que lo creó y diversificando sus intereses, por lo que las áreas de inversión, migración, educación, sistema monetario y condiciones laborales, por mencionar algunos, son ahora parte de la relación que los integra.

Por otro lado, debemos subrayar que la seguridad es un tema que los ocupa, por lo cual se han generado avances para crear organismos institucionales a fin de establecerse conjuntamente en dicho rubro y crear cuerpos de defensa, una agenda en seguridad, y comisiones comunes –por citar algunos ejemplos-.

Ya que hablar sobre la seguridad es considerar un amplio abanico de temas que se involucran, la

⁶ Para un estudio más detallado favor de remitirse a CINI, Michelle. European Union Politics. Ed. Oxford, New York, 2007, 496pp.

seguridad significa estar fuera de todo peligro o amenaza, y en este sentido es difícil enumerar todas las amenazas o peligros que se pueden suscitar.

Esto dependería del área estratégica que quisiéramos abordar, así por ejemplo, en el caso de la seguridad ambiental, tendríamos que abordar los temas sobre políticas de seguridad ambiental, leyes a favor de la protección de la flora y fauna, o el propio libro blanco sobre responsabilidad ambiental de la Unión Europea.⁷ Si nos refiriéramos a otros temas como migración o justicia social, deberíamos de adentrarnos en las políticas que para cada uno de estos temas tuvieron que crearse.

Por ello, vamos a explicar a continuación lo que significa la doctrina estratégica y de esa forma comenzar con el proceso de conceptualización; de ahí nos referiremos a que a pesar de que existen muchas amenazas a las vulnerabilidades de un organismo tan cohesionado como lo es la Unión Europea por la delimitación necesaria en nuestro trabajo, solo abordamos el significado de la seguridad militar, teniendo que dejar fuera las otras áreas de la que se ocupa dicha integración –no menos importantes-, asentando que en futuros trabajos optaremos en la inclusión de los mismos; después plantearemos cual es el enfoque que daremos al concepto de seguridad; para terminar explicando la distinción que existe entre el concepto de seguridad y la defensa ya que uno de nuestros objetivos es adentrarnos en las particularidades de cada uno de estos términos.

1.1 La Doctrina Estratégica

Volviendo a la teoría que Buzan, Waever y Wilde nos proponen sobre los temas que deben asegurarse, denominan a la *amenaza existencial* como la forma en que se justificarán las medidas extremas que tomen los dirigentes para preservar la seguridad en el ámbito económico, político, social o militar, y entendiendo que en el caso de la Unión Europea, su integración ha permeado muchas esferas vitales, nuestro estudio se centrará en lo que representa la seguridad militar, por lo cual utilizaremos seguridad estratégica como el ámbito que en tiempos de la guerra fría era centro de vigilancia, y con la acepción del *uso de la fuerza para fines políticos*.⁸

⁷ Página Oficial de la Unión Europea. Legislación de Europa. Síntesis de su Legislación. http://europa.eu/legislation_summaries/other/128107_es.htm Visto el 24 de junio de 2010.

⁸ Definimos en el capítulo siguiente el término Seguridad, como “ la calidad de hallarse libre y exento de todo peligro, daño o riesgo” *Critical Approaches to Security... Op. Cit.* p.8

Partiendo del estudio sobre temas militares –como centro de nuestra investigación-, para su siguiente obra “*Security: a new framework for analysis*”, estos autores desarrollaron una nueva indagación centrada en fortalecer las cualidades y necesidades de cada región en el mundo a fin de exaltar sus particularidades sobre el tema de seguridad, es así como encuentran con un nivel global, local, nacional, interregional, y un nivel particularmente importante, el nivel regional, siendo en este último donde se desarrolla una dinámica de poder entre grandes potencias y las demás, y una interacción que denominan amistad-enemistad. Este último parámetro de relación nos conduce a la diversa gama de formación de conflictos que pueden suscitarse en una región – como ejemplo ellos mencionan la región de Asia, o una relación donde la institucionalidad es el centro de organización– como la Unión Europea.

Es así como se forma un Complejo de Seguridad Regional (CSR) –analizado en el capítulo siguiente y discutido a lo largo de la investigación-, la formulación del mismo se basa en ocuparse de una serie de temas que sería importante preservar, a fin de salvaguardar la seguridad de dicho Complejo, estos temas van desde los asuntos económicos, pasando por las necesidades sociales y terminando en la atención que se le da a los temas políticos, sin embargo, por la extensión de nuestra investigación, decidimos ocuparnos únicamente por los asuntos en materia de seguridad militar dentro de la Unión Europea, y particularmente definido por los autores de la Escuela de Copenhague, como por una comunidad de seguridad donde prevalece la defensa ante amenazas militares.

En este sentido, decidimos utilizar a la Política Exterior y de Seguridad Común PESC como el referente que nos servirá para explicar la seguridad en materia militar que la Unión Europea ha forjado en la recientemente llamada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), por ello, al estudiar en el Capítulo 3 la Doctrina de Seguridad Estratégica, utilizamos los conceptos que al respecto se forjaron en la ya mencionada Guerra Fría, y la influencia que hasta últimas fechas ha representado su legado, esto después de explicar el cambio que el concepto de seguridad tuvo en la Posguerra Fría, revisada en el Capítulo 2.

Pero para llegar hasta el referente que la PESC representa, tuvimos que ayudarnos de dos estudios transversales desarrollados en el Capítulo 2, donde se revisan los Complejos de Seguridad Regional que con antelación o a la par del proceso que la Unión Europea fue forjando,

se desarrollaron para el continente europeo de manera particular, y estos son el desarrollo de la OTAN,⁹ de la OSCE¹⁰ y de la UEO,¹¹ dichos organismos –que nosotros denominamos Complejos-, se refieren a un dinamismo en materia de seguridad –refiriéndonos al significado pionero-, en el que se conjuntaron una serie de políticas que muchas veces y de manera indirecta afectaron la organización y el comportamiento de la PESC, en este sentido, valió la pena mencionarlos y cuestionarlos en su relación con la Unión Europea.

Las políticas sobre su seguridad estratégica, se centran en definir los objetivos fundamentales, discriminando lo importante de lo que no lo es para aprovechar de mejor manera los recursos materiales y humanos ante amenazas a la seguridad.

La seguridad en el mundo es un tema que en la primera década del siglo XXI ha tenido una gran relevancia, esto particularmente por los acontecimientos internacionales que se suscitaron al término del siglo pasado y comienzos de este nuevo siglo, nos referimos particularmente al proceso de desintegración en los Balcanes a partir de los años noventas, cuando una ola de violencia sacudió dicha región y faltó la pronta intervención de organismos internacionales que menguaron los efectos inmediatos que laceraron a la población; nos referimos además a la intervención de los Estados Unidos en Irak, donde se desarrolló una política de guerra preventiva y se cuestionaron los buenos oficios y la participación de organismos internacionales al resguardo de la seguridad como la OTAN o la participación de Naciones Unidas como pacificador internacional.

El punto anterior se relaciona con el tema del terrorismo,¹² referente a los ataques del 11 de marzo del 2004 en Madrid, España y del 7 de julio del 2005 en Londres, Inglaterra, donde revisamos cuáles fueron las causas y la interpretación que los diferentes actores involucrados, dieron a dichos actos, así como las consecuencias y resultados que se resumen de esos hechos.

En este sentido además, desarrollamos en el mismo capítulo una revisión detallada de los acuerdos que la Unión Europea generó, particularmente en materia de política y seguridad común, a la par de los acontecimientos que fueron marcando sus políticas y se decidió legislar en temas que, iban presentándose o no, como prioritarios.

⁹ Organización del Tratado del Atlántico, antecedentes ver Capítulo 2.

¹⁰ Organización de Seguridad y Cooperación en Europa., antecedentes ver Capítulo 2.

¹¹ Unión Europea Occidental, historia ver Capítulo 2.

¹² Para un estudio más detallado, favor de remitirse al Capítulo 4.

Por lo anterior, debe entenderse dentro del marco teórico expuesto, donde los representantes de la escuela de Copenhague expresan que el aseguramiento (segurificación) de un tema tiene fines netamente políticos, donde el objetivo último es reconfigurar y reordenar a las sociedades, por ello el aseguramiento (segurización) la catalogan como una *politización anormal*, y el proceso contrario, es decir, cuando se desarrolla una política tradicional o *normal* representa el proceso de *desegurización*, cuando una política no necesita una reconfiguración o cambio.¹³

Mencionamos esto puesto que al no olvidar que se trata de discursos –el debate sobre la construcción o deconstrucción del discurso explicado por los constructivistas decidimos no incluirlo como tema de debate, puesto que requiere de una apreciación más detallada en materia teórica a la que no es nuestro fin adentrarnos-, y en este sentido parte de nuestro soporte estructural se basa en las acepciones que al término de seguridad se han propuesto, dependiendo además de los sucesos históricos que se han ido suscitando, y que de esa manera reconfiguraron el discurso que en materia de seguridad se fue dando, en este sentido, fuimos desarrollando, en el Capítulo 4 los acontecimientos históricos que dieron origen a los cambios legales que en materia de seguridad y defensa común se fueron originando en el marco de la Unión Europea.

1.2 La Seguridad Militar

Si bien es cierto que la seguridad ha sido un tema esencial dentro del estudio de las relaciones internacionales, como ya apuntábamos, al final de la guerra fría hubo una revaloración del mismo, es cuando los estudiosos comienzan a planear la ampliación de la seguridad, que incluya una serie de nuevos temas en su lista.

Esto hará que más temas que atañen a una sociedad comiencen a asegurarse, y en este sentido, se puede caer en la llamada *trampa a la seguridad* que algunos autores como Waever mencionan, cuando en lugar de sentirse más libre de toda amenaza o daño se contengan mayores líneas restrictivas dando preferencia a medios coercitivos, lo que ponga en entredicho la libertad y el propio bienestar.¹⁴

¹³ Heinz Harter (et.al.) *Europe's New Security Challenges*. Ed. Lynner Rienner. Colorado, 2001, pp.37-39

¹⁴ *Critical Approaches to Security Critical Approaches to Security, Ibid.*

Otra trampa que el autor señala es cuando se logra el consenso social, y entonces es posible que una sociedad acepte las nuevas medidas que su gobierno tomará con la intención de proveerle de seguridad; aquí cabría la pregunta de cómo es que se llega al consenso, que puede incluso limitar la libertad, esto sucede entre más insegura se sienta una comunidad, así la relación seguridad-inseguridad se vuelve dialéctica, ya que entre más se trata de garantizar la seguridad sobre los fenómenos sociales, más se crea –intencionalmente o no- una sensación de inseguridad.

Estos elementos nos sirven como introducción para adentrarnos en el tema de seguridad desde su concepción ampliada, es decir, al asegurarse una serie de temas es necesario entender que el abanico de posibilidades que contempla van desde el libre mercado, el sistema bancario y financiero, la seguridad pública, protección social, educación, salud, medio ambiente, migración, política exterior, defensa, etc., temas que antes no se pensaba estaban amenazados.¹⁵

El abrir las posibilidades a nuevas esferas de seguridad-inseguridad, nos permite incluir temas que se relacionan directamente con el ser humano como objetivo a asegurar, pensando en su bienestar y en sus necesidades a salvaguardar, como en alguno de sus textos la Dra. Cristina Rosas señala las amenazas se encuentran fuera de su territorio, pero también incluyen amenazas al interior que se enlistan en temas como la contaminación ambiental, enfermedades infecciosas, carencias económicas, delincuencia organizada, terrorismo, como ejemplos al respecto.

En el caso de la Unión Europea, se sabe que partiendo de una integración comercial a lo largo de más de 50 años, ha forjado una integración sustancial que permea ahora además las esferas sociales y políticas, en este sentido, el presente trabajo no olvida estos lazos de acercamiento, ya que se mencionan los esfuerzos sustanciales que han dado fruto en materia de cooperación, sin embargo, decidimos referirnos únicamente a los esfuerzos concertados en materia de defensa, puesto que el extender nuestro trabajo a las demás esferas sería una investigación demasiado extensa y siempre inacabada.

Por lo anterior, la revisión de la Doctrina de Seguridad Estratégica,¹⁶ nos ayuda a limitar el tema de estudio, al basarnos en las tres amenazas inmediatas que tipifica la Unión Europea como centrales para su seguridad, la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, los Estados en

¹⁵ Martin A. Smith. Martin A. Smith y Graham Timmins. Uncertain Europe. Building a new European security order? Ed. Routledge. New York, 2001 p.9

¹⁶ Favor de remitirse al Capítulo 3

descomposición y el crimen organizado; esto nos permite analizar el fenómeno, con lo que se intenta generar un estudio puntual.

En este sentido aceptará que haya limitaciones a su libertad, y es aquí donde un concepto como el de *excepción* comienza a adquirir forma según los estudiosos críticos de la seguridad, donde se acude a medidas *excepcionales* por encontrarnos en panoramas *excepcionales*, y donde para algunos como el propio Waever se invoca un principio que “justifica y moviliza una ola de violencia y prácticas intolerantes incluyendo detenciones sin juicio, derogación de la protección a los derechos humanos, tortura, entre otros.”¹⁷

Es así como a lo largo de nuestra investigación, nos vamos a encontrar con ejemplos prácticos donde los países o Complejos, como los Estados Unidos o la OTAN, respectivamente, utilizaron sus discursos de amenazas excepcionales para enfrentar las situaciones que –según ellos- vulneraban su seguridad, sin embargo, a este respecto nos concentraremos al final del apartado.

Por otro lado, debemos subrayar que la dimensión militar en la que nos enfocamos, se debe a que al término de la Guerra Fría una de las causas por las que la Unión Europea comenzó a redefinir sus objetivos en materia de seguridad, se debió a la reintegración de Alemania del Este a la República Federal Alemana, pero además a que el entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos, James Baker mencionaba en un discurso en Berlín que ellos –los Estados Unidos-, y la entonces Comunidad Europea –hoy Unión Europea-, tenían “*una nueva relación institucional*”.¹⁸ Alegato jamás imaginable en tiempos de la Guerra Fría, cuando un organismo como la OTAN cumplía con todos los requerimientos de interlocución en la relación de Washington con Europa. Dos elementos se adicionaron a dicho dinamismo, la firma del Acta Única Europea de 1986,¹⁹ y la revitalización de la Unión Europea Occidental en 1987.²⁰

Esto quiere decir, que a pesar de que la agenda se ha ampliado y ahora se tratan temas como transparencia, construcción de confianza, prevención de crisis, donde hay una nueva agenda donde el objeto de estudio es el ser humano y, para puntualizar, donde ya no existe una

¹⁷ *Critical Approaches... Ibidem.*

¹⁸ Gülnur Aybet. *The Dynamics of the European Security Cooperation 1945-91*. Ed. Palgrave. Nueva York, 2001, p.178

¹⁹ El Acta Única Europea (AUE) es un tratado internacional firmado por la entonces Comunidad Europea pretendiendo integrarse del mercado común al mercado interior, y forja los cimientos más fuertes de lo que después se conocería la Unión Europea un proceso integrador que incluye al ámbito político.

²⁰ Revisar sus antecedentes y desarrollo en el Capítulo 2

confrontación de dos bloques que ostentan el poder –como en tiempos de la Guerra Fría-; no debemos olvidar que los conflictos violentos de orden militar aún existen, la venta de armas –de todo orden-, la militarización –México es un buen referente-, el adiestramiento y capacitación, para enfrentar esta amenaza.

Los ejemplos que citamos en el Capítulo 4 sobre las amenazas a la seguridad, plantean un regreso a los temas tradicionales donde el centro de estudio es el Estado-Nación y no el individuo; pensar en problemas de asuntos étnicos donde se limita la participación de algunas minorías como en el caso de Kosovo es un ejemplo, o cuando los Estados Unidos intervinieron en Irak para derrocar a un régimen opresivo, pero lo que ha causado es una guerra civil y una inseguridad total a sus habitantes quienes viven en su mayoría en condiciones precarias, o el tema de enfrentar una amenaza como es el terrorismo, donde de nueva cuenta en principio la lucha es por un reconocimiento étnico-religioso diferente al de Occidente. En nuestra investigación, queremos dejar en claro que si bien las nuevas teorías sobre seguridad se orientan a pensar en nuevas amenazas que significan revalorizar los principios de prevención, la realidad es que en la práctica las formas de enfrentar estas amenazas –a pesar de tener características diferentes a los cánones de la Guerra Fría-, siguen siendo por medio de instrumentos militares, en esta vía centramos nuestra investigación.

1.3 El discurso sobre Seguridad

Si bien decidimos encaminar el estudio a los temas de seguridad militar, en el capítulo siguiente decidimos referirnos a los organismos que en materia de seguridad se han creado en Europa para contener las amenazas que en su momento se tipificaban como tales –que ya mencionamos-, hemos expuesto que el propio concepto de seguridad ha sufrido cambios importantes en los años recientes a raíz de la reestructuración política en la ahora Rusia y en Europa del Este a comienzos de los años noventa del siglo XX.²¹ Estos cambios suscitaron renovaciones en muchos aspectos, particularmente en la incorporación de nuevos países al sistema político occidental, y en la reconfiguración de objetivos de los organismos europeos encargados de la seguridad.

²¹Martin A. Smith y Graham Timmins. Uncertain Europe... *Op. Cit.* p.8

En este sentido revisamos a dichos organismos,²² pero además a lo largo de la investigación, decidimos ocuparnos del reordenamiento de sus objetivos con el fin de entender el campo de acción en el que podrían continuar funcionando, ya que la agenda en materia de seguridad se reconfiguró, por lo que queremos contestar a la pregunta de cual sería la participación de dichos organismos a partir de los cambios suscitados.

Si en Europa se vivieron la Primera y Segunda Guerras Mundiales en el siglo XX, y en la Guerra Fría se crearon estos organismos en materia de seguridad para prevenir el riesgo de una nueva guerra en la zona; al término de ésta se pensó en dos panoramas, primero, el regreso al orden previo a la Guerra Fría con un orden de poder multipolar donde el peligro de guerra crece, y segundo, se pensó que los organismos referenciados en materia de seguridad continuarían funcionando disminuyendo el riesgo de una guerra y donde el propio concepto de seguridad se transformaría.²³

Este segundo escenario, ha sido el que de manera general se ha aplicado, es decir, los propios organismos que en tiempos de la Guerra Fría se crearon para proveer de seguridad, se fueron adecuando a las nuevas necesidades.

En este sentido vamos a hacer un análisis más profundo sobre el concepto de seguridad, en la política internacional tradicional donde el concepto ha tenido una acepción más reducida situándolo en un esquema de guerra y paz si –como apuntábamos antes-, en tiempos de la Guerra Fría el concepto de seguridad se enfocaba al estudio y salvaguarda del Estado-Nación como objeto de investigación, asociado a la idea de seguridad nacional, en este sentido en los Estados proliferaban la idea de proveerse de seguridad y era mas natural que surgieran conflictos interestatales. Pero al término del siglo XX se reemplazó tal pensamiento, y se difundieron conceptos como seguridad colectiva, seguridad común, régimen de seguridad, seguridad internacional o seguridad cooperativa, lo que trajo la mirada a un nuevo objeto de seguridad, este ahora se refería al individuo, sociedad o a la humanidad en general, como Barry Buzan sostiene.

A pesar de este cambio, no debemos olvidar que en materia de capacidad militar, normalmente los Estados limitan la difusión de su información, en este sentido, a pesar de ampliar la agenda a nuevos objetos de estudio, debemos considerar el por qué del manejo de los temas militares sigue

²² Para un análisis más detallado favor de revisar el Capítulo 2 de esta investigación.

²³ Andrew Cottey. Security in the new Europe. Ed. Palgrave-Macmillan. Nueva York, 2007, p.6

siendo tan ortodoxo. A este respecto, las Políticas en Seguridad consideran algunos problemas como que las decisiones políticas dependen de las amenazas que se tipifican, además de la intención, la reacción y el espacio de incertidumbre que se enfrenta.²⁴

La relación de la OTAN con la Unión Europea es tan cercana, si se considera que mantienen el principio de consolidación de valores democráticos comunes, además los dos organismos mantienen un mecanismo para que los países miembros enfrenten los retos en seguridad común al actuar colectivamente, por último refuerzan la percepción de interés común lo que ayuda a crear un sentimiento de identidad común en que estas instituciones están en parte basadas.²⁵

Cuando en 1999 la Unión Europea se pronunció por la creación de su Política de Seguridad y Defensa,²⁶ cuando declaraba que “la Unión debe ser capaz de generar acción, con un cuerpo militar propio para utilizarlo”, se subraya entonces que era el momento en el que se daba un amplio cambio de estrategia en su carácter como actor internacional.²⁷

Ya que se trataba ahora de cumplir con un nuevo objetivo recién creado, referente a proveerse de cierta capacidad de acción para resolver las crisis de corte militar, al manifestar una gran preocupación por la dependencia militar que se mantuvo y sigue prevaleciendo con los Estados Unidos, ambos factores demostrados en la guerra de Kosovo de 1999.

Con respecto a las operaciones de la OTAN, en las tareas de mantenimiento de la paz y establecimiento de la misma, los Balcanes fueron un escenario donde se pusieron en práctica;²⁸ cabe señalar que en la operación comandada por la OTAN en Afganistán ISAF 2001²⁹ se han desplegado un aproximado de 64 mil tropas en contra de las operaciones de *Al Qaeda* y los talibanes. Lo interesante de esta misión se refiere a que de los 42 países que participan con efectivos se puede enlistar que los Estados Unidos proveen unos 35 mil soldados, pero países europeos como Reino Unido, Alemania, Holanda e Italia en conjunto proveen de unos 15 mil 500 soldados, lo que significa un apoyo más que importante cuando hablamos del soporte que están

²⁴ Cottey. *Security in the... Op. Cit.* p.11

²⁵ Ver Capítulo 4

²⁶ Ver Capítulo 3

²⁷ *Ibid.* p.95

²⁸ Ver Capítulo 4

²⁹ ISAF 2003 Fuerza Internacional para la Asistencia a la Seguridad. Fue establecida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a finales de diciembre de 2001 para asegurar Kabul y las áreas de sus alrededores, la OTAN asumió el control de la ISAF en 2003, con el objetivo es generar un clima de estabilidad política por medio del gobierno en turno para la reconstrucción y estabilización, es la primera misión y más grande fuera de Europa que realiza la OTAN. Página Oficial. <http://www.isaf.nato.int/>

dando miembros que son parte del proceso de seguridad en la Unión Europea a un organismo que está interviniendo fuera de sus fronteras y lo que no representa una amenaza a su seguridad directa.³⁰

Además cuando las críticas sobre esta misión no se han hecho esperar y hay especialistas que sostienen que se necesitarán muchas más tropas para reconstruir al país –por lo menos del doble que se ha llevado-, además cuando se sustenta que la OTAN ha puesto demasiada atención a los grupos de contrainsurgencia en detrimento de asegurar la estabilidad política, que debería ser el centro de sus acciones donde se provea verdaderamente la seguridad de la población.³¹

La capacidad de los Estados miembros de la OTAN de proteger el poder militar más allá de sus fronteras es limitado y crece muy lentamente, en este sentido los Estados europeos son cautelosos de convertir a la OTAN en una policía mundial al estilo de los Estados Unidos y dejarla arrastrarse por las prácticas de éste último, sobre lo que ellos tendrían poco control, al mismo tiempo, los Estados Unidos intentan limitar la participación de la OTAN, además de que ellos ven con mesura las nuevas políticas en materia de seguridad de algunos miembros de la Unión Europea.³²

1.4 Seguridad vs Defensa

Cuando nos referimos al tema de seguridad hablamos de estar libre de todo peligro, pero entendiendo que existe un concepto ampliado del tema de seguridad, nos referiremos únicamente al sector militar, el cual prevé que existan nuevos retos en dicha materia y por ende, se trate de que al plantear una defensa estamos refiriéndonos a crear un cuerpo de instrumentos estratégicos que nos ayuden a abordar el problema.³³

Entonces es importante referirnos al concepto de defensa, que atañe a la protección que habrá ante una amenaza –en nuestro caso ante amenazas militares como conflictos violentos-, en ese sentido, se presentan los instrumentos de manejo de conflictos, ya sea por medio de esfuerzos de mediación, ayuda humanitaria, operaciones de mantenimiento de la paz y reconstrucción de

³⁰ El tema de las misiones que realiza la Unión Europea puede verse de manera más detallada en el Capítulo 3 sobre el desarrollo de la PSCD.

³¹ Cottey, *Ibid.* p.96

³² *Ibid.* pp.140-141

³³ Heinz Harter (et.al.) Europe's New Security..., *Op. Cit.* p.6

territorio destruido, sin embargo, no olvidemos que aceptar la guerra y absorber las consecuencias, requiere de estrategias altamente costosas, en este sentido, revisaremos en el Capítulo 4 algunos de los conflictos y sucesos violentos que se han vivido a partir del Tratado de Maastricht en 1993, y revisaremos el proceso que en esta materia se ha encargado la Unión Europea de costear, las operaciones que la PESD (ahora PCSD) realiza.³⁴

Esto nos remite a abordar el tema como la defensa común de intereses, más que la protección de intereses nacionales vitales contra una amenaza externa. Ya que además debemos tener claro, que las nuevas guerras se libran –en nuestros días-, al interior de un país y ya no se presentan tan frecuentemente como conflictos interestatales.³⁵

En este sentido, es importante puntualizar, que si bien vemos el tema de seguridad ampliada como una realidad, nosotros nos referimos al sector militar como centro de estudio –y como parte dialéctica del concepto ampliado-, entendemos que ahora se trata de pensar en la seguridad común, pero al mismo tiempo nuestro análisis sugiere –como veremos a lo largo de los siguientes apartados-, que las viejas prácticas en temas de seguridad y defensa no están del todo olvidadas, independiente de la modernidad teórica con la que contamos.

Es cierto que después del comunismo económico y político y la incorporación de algunos de los países de la ex Unión Soviética a la Unión Europea desde mayo del 2004,³⁶ se experimentó por el grupo una serie de nuevas amenazas no-militares centradas en temas como migración y crimen organizado, de hecho lo demuestran los organismos en materia de seguridad mencionados anteriormente y la propia Doctrina de Seguridad Estratégica lanzada por la Unión Europea en el 2003, donde sustentan que ahora dirigen sus operaciones a objetivos no-militares, donde los nuevos retos se sitúan en temas como problemas ambientales, cooperación y trasnacionalización del crimen, entre otros.

En este sentido, todos los organismos –incluida la propia Unión-, han profundizado en organizar de mejor manera sus instituciones y cruzan el espectro de diferentes temas en la agenda de seguridad. Donde nos encontramos con la cercana relación que existe entre políticas comunes de seguridad y defensa de la Unión Europea y la OTAN, al estar coordinadas y tan íntimamente

³⁴ Favor de revisar los Capítulos 2 y 4. Franco Algeri, Janning, et. al. Managing Security in Europe. Ed. Fuldaer Verlagsanstalt. Munich, 1996, p.217

³⁵ Revisar el Capítulo 4 para un análisis más detallado. Harter. *Europe's New Security... Op. Cit.* pp.6-7

³⁶ Ver Capítulo 5

integradas para enfrentar los retos en materia de seguridad hacia el exterior.³⁷

En este sentido, nosotros nos interesamos por incluir el tema de la ampliación de la Unión Europea, como centro de debate abocado a la defensa común, puesto que este tema se ha planteado en diversos foros que atañen al problema directo de la seguridad, ya que la entrada de estos países ha traído momentos en los que se pone en duda que los objetivos que todos sus miembros persiguen sean los mismos, por ejemplo, cuando nos referimos a Polonia o a los países del Báltico –temas que se desarrollan en la investigación-, o la planeación de poner misiles de defensa estadounidenses en algunos otros países de la Unión, particularmente en países del Este.

En el Capítulo 5 nos referimos a la ampliación que comenzó en el año 2004 –anexión de diez nuevos miembros a la Unión Europea, de los cuales ocho provienen de Europa del Este-, y terminó en el año 2007 con la inclusión de Rumania y Bulgaria como extensión del proceso.

En este apartado se hace un análisis detallado de los retos que en materia de seguridad y defensa común se tienen en la Unión utilizando una serie de instrumentos como tablas y recuadros característicos que nos explican la situación que guarda cada país en función de sus cualidades militares y la forma que contemplan para enfrentar las amenazas a su seguridad.³⁸

También decidimos plantear los retos que en materia de ampliación se presentan para el grupo en un futuro, prospectando la adhesión de nuevos miembros, puesto que está pendiente una serie de negociaciones en la materia que incluyen a Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía.

Este último país recibe una especial atención en nuestro estudio, porque es un ejemplo claro de las necesidades y objetivos que la Unión Europea debe tomar en cuenta para decidir sobre su ampliación en materia de defensa común, qué significa realmente la defensa común, en este sentido se plantea que el objetivo principal debe ser velar por condiciones estables y asegurar un orden de paz, más que simplemente prevenir una guerra.³⁹

Por ello, queremos referirnos a que el concepto de defensa común que plantea la Unión Europea es resultado de las políticas que en la materia imponen los Estados Unidos, ya que en este rubro las relaciones entre ambos han seguido un patrón: la Unión Europea ha desaprobado medidas de

³⁷ Cottey, *Op. Cit.* .p.17

³⁸ Stephanie Anderson and Thomas R. Seitz. *European Security and Defense Policy Demystified : Nation-Building and Identity in the European Union*. SAGE Publications. Armed Forces & Society, 2006

<http://afs.sagepub.com/content/33/1/24> p.6 Visto el 18 de Julio de 2010

³⁹ Heinz Harter (et.al.) *Europe's New Security....*, *Op. Cit.* p.44

los Estados Unidos, lo que los lleva a generar un deseo cada vez mayor de una identidad en seguridad por separado, sin embargo, los países miembros no pueden ponerse de acuerdo y consensar al respecto, lo que de nueva cuenta produce un estancamiento que sigue alargando el tiempo para un cambio y reforzamiento real, tal vez sea por lo que algunos autores catalogan como imagen ante una identidad que los integre más que el verdadero objetivo de generar un complejo que conjunte sus fuerzas militares de manera cohesionada.⁴⁰

Si antes se trataba de una estrategia en seguridad centrada en *el uso de la fuerza militar con fines políticos* (la agenda Clausewitz⁴¹), ahora sabemos que la utilización de las fuerzas militares europeas cumple además con fines preventivos y de tarea de paz más allá de únicamente necesitarlos para enfrentar guerras o conflictos violentos, coordinando un amplio rango de nuevas operaciones militares –en el ámbito de la defensa, para continuar con el tema-.⁴²

En este sentido, el argumento tradicional sobre estrategia como *el uso de fuerzas militares para fines políticos*, está vigente en la agenda, ya que tiene consecuencias de gran alcance en el entrenamiento, organización y despliegue de arsenal. Como un subconjunto de estudios de seguridad, por lo tanto, los estudios estratégicos, se han convertido en gran medida en un área de crecimiento y es, sin duda, un compromiso mucho más rico y más difícil analíticamente porque representan un conjunto de preocupaciones mayores al que se enfrentaron durante la disputa nuclear en la Guerra Fría.⁴³

Así es como se puede hablar de la utilización del uso de la fuerza con fines políticos, en cuanto al derecho de intervenir en una región se debe cuestionar la base moral para hacerlo, nos referimos al caso particular de Kosovo;⁴⁴ o sobre cual es el propósito de utilizar las armas nucleares en el Siglo XXI, y sus fines según el discurso de los Estados Unidos en contra de su utilización y a veces a favor de ella, recordemos los misiles de defensa que introduce en varias regiones del mundo incluida Europa, temas que se citan en nuestro estudio.

Por último no debemos olvidar que las nuevas guerras que se afrontan además de librarse en su mayoría al interior de los Estados, donde se presentan como guerras civiles, se libran utilizando

⁴⁰ Anderson. *European Security and...* Op. Cit. p. 15

⁴¹ Militar que desarrolló sus tratados sobre estrategia, tácticas y desarrollo marcial en el Siglo XIX, uno de sus textos más conocidos “De la guerra” es ampliamente difundido incluso en nuestros días.

⁴² Anderson. *European Security and...* Op. Cit..p.46

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ Favor de remitirse al Capítulo 4

tácticas de guerrillas o atentados terroristas, que normalmente dejan un mayor número de muertes por combate que las que se libraban antes de la Guerra Fría –sin olvidar que las muertes también ocurren en mayor número por falta de seguridad sanitaria, por ejemplo-, en este sentido la transformación que han sufrido el término de *guerra* es un asunto que contemplan los estudios estratégicos actuales.⁴⁵

En este sentido es una realidad que ahora se enfrentan con mayor continuidad una serie de conflictos, que en tiempos de la Guerra Fría no se vivían, además los Estados Unidos están interviniendo con mayor severidad en lugares que violan sus principios democráticos y liberales, ejemplos de ellos se reflejan en Irak⁴⁶ y Afganistán, en este sentido, la modernización del nuevo arsenal militar permite que las guerras ya no se libren cara a cara, sino que se hagan en campos dispares como Kosovo lo demostró, por ello, creemos que antes que deje de ser un factor importante en los estudios de seguridad, el factor militar continuará sofisticándose para librar enfrentamientos más rápidos y letales.

Por ello, el concepto de defensa, que explicábamos se refiere a la protección, también atañe al arsenal militar con el que cuentan los países de la Unión, en ese sentido en el Capítulo 5 hacemos un análisis al respecto explicando –con los datos que pudimos obtener-, la capacidad militar con la que cuenta cada país miembro de la Unión.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ Favor de remitirse al Capítulo 4

Capítulo 2.- La Seguridad Europea y la Seguridad Estratégica



2. La Seguridad Europea y la Seguridad Estratégica

Cuando nos referimos al tema de la seguridad, hablamos de un tema muy extenso que vale la pena delimitar, sí bien es cierto que la Unión Europea no es toda Europa y referirnos a la seguridad de Europa sería referirnos a la seguridad del continente, también es cierto que la presencia de la Unión Europea ha forjado fuertes objetivos en materia de seguridad para la región.

En este sentido, no sólo es interesante el trabajo desarrollado por la Unión Europea, o la Unión Europea Occidental,⁴⁷ y el Consejo de Europa.⁴⁸ Existen también otros organismos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (que en adelante señalaremos como OTAN)⁴⁹ y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE),⁵⁰ instituciones que fueron conformadas, en el marco de la Guerra Fría, entre países de distintos continentes; y aún hoy fungen como organismos que intentan la cooperación en materia de seguridad para todo el continente y fuera de él. Esta cantidad de organismos en la materia responde a la ya conocida historia de Europa que, sólo en el siglo XX, tuvo que enfrentar dos guerras mundiales. Además de ser parte de la *zona de influencia* de las potencias enfrentadas en la Guerra Fría.

El presente capítulo busca explicar los procesos históricos de la segunda mitad del siglo XX hasta los primeros años del siglo XXI, en los que el tema de seguridad ha sido relevante, además de seguir el desarrollo histórico de estos organismos. Haremos referencia al caso de la OTAN y la OSCE para abordar así el tema concreto de la Unión Europea, de los problemas de seguridad tanto en el nivel regional como al interior; apoyados en la tesis de Barry Buzan sobre los

⁴⁷Fundada en 1948 por el Tratado de Bruselas.

⁴⁸Creado el 5 de mayo de 1949 por 10 países europeos, quienes al día de hoy conforman un total de 47 miembros.

⁴⁹ Creada desde 1949 es una organización internacional política y militar como resultado de las negociaciones entre los signatarios del Tratado de Bruselas quienes son Bélgica, Francia (es aún un miembro de la OTAN pero se retiró de la estructura militar en 1966), Luxemburgo, Holanda y el Reino Unido, además de Estados Unidos y Canadá, así como otros cinco países de Europa Occidental invitados a participar Dinamarca, Italia, Islandia (el único miembro de la OTAN que no posee fuerza militar propia (su defensa estuvo asegurada por las Fuerzas de Defensa Islandesas, que fueron dirigidas por Estados Unidos y tuvieron base en Keflavik), se unió con la condición de que no se vería forzada a participar en ningún acontecimiento bélico), Noruega y Portugal.

⁵⁰ Organización conocida en un principio gracias a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa celebrada en Helsinki en 1975, conformada por 56 miembros, no sólo europeos, ya que como ejemplo Canadá y Estados Unidos también son miembros. Además hoy en día la lista es mayor Grecia (1952) quien retiró sus tropas de la estructura militar de la OTAN entre 1974 y 1980 a causa de las tensiones entre Grecia y Turquía en 1974, Turquía (1952), Alemania se unió como República Federal de Alemania en 1955 y la Alemania unificada de 1990 extendió su membresía a las zonas de la extinta República Democrática Alemana, España (1982), Hungría (1999), Polonia (1999), República Checa (1999), en el 2004 entraron Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y poco después Croacia y Albania.

Complejos de Seguridad Regional.

El énfasis puesto en el caso de la Unión Europea, se debe a su nivel de integración económica, con instituciones propias, lo cual contrasta con un débil avance en el ámbito político, este contraste resulta un reto dentro de las transformaciones propias del siglo XXI, como lo son la seguridad y los grados en que esta se mide y se divide.

La seguridad se relaciona directamente con dos procesos:

- La Política Exterior y de Seguridad Común la cual cuenta con un instrumento práctico; la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).
- Los procesos de Ampliación.

Los dos temas se corresponden dialécticamente, por ejemplo; cualquier política sobre seguridad común afectará la adhesión de nuevos países miembros; de igual manera la adhesión de nuevos miembros, requerirá un replanteamiento de las políticas sobre seguridad común.

El tema de seguridad transparenta el grado de interrelación entre estos dos procesos, es por ello que al desarrollar las necesidades en seguridad y las amenazas que enfrenta la Unión, podremos explicar más ampliamente tanto las políticas con el exterior y de seguridad común, como los procesos de ampliación. Un panorama general nos permitirá ver con claridad los procesos de interacción entre los conceptos y actores que intervienen en el complejo análisis de la seguridad.

En el Esquema 1.1 del Anexo, podemos ver un esquema que reúne los temas a los que vamos a hacer referencia en este capítulo, donde el concepto de seguridad en Europa es el centro de estudio, desde tiempos de la Guerra Fría –en su calidad de *seguridad estratégica*-, y el desenvolvimiento que el concepto ha tenido a lo largo de las siguientes décadas a causa de los procesos históricos. Conjuntamente daremos seguimiento a los organismos que en la segunda mitad del siglo XX nacieron en Europa por el reordenamiento del entonces orden bipolar; sus características y sus fines en materia de seguridad.

Gracias a las consideraciones que hace Barry Buzan sobre su definición de un Complejo de Seguridad Regional (CSR), haremos un ejercicio práctico sobre un CSR utilizando el caso de la Unión Europea, a lo largo de la tesis, y revisaremos la forma en que estos eventos la afectaron.

Las implicaciones sobre estos temas serán fundamentales para plantear los siguientes temas en la investigación que serán –como ya apuntábamos-, los procesos en materia de seguridad común y de ampliación, para introducir al lector en el cuerpo de la investigación.

Sabemos que a lo largo de la historia de Europa las pugnas por el control político y territorial han sido siempre parte central de las preocupaciones en seguridad dentro del continente; desde el Imperio Bizantino y Romano, la Paz de Westfalia en 1648 que trajo consigo el nacimiento del concepto de Estado-Nación tan importante para el desarrollo de las relaciones internacionales, el Congreso de Viena de 1815 y la Sociedad de Naciones en 1919, todos son ejemplos de la cooperación que por vía institucional se intentó generar como marco de acción para Europa, sin embargo, otra vez los conflictos se hicieron presentes y dieron por resultado que, como decíamos, en el siglo XX se vivieran las dos guerras mundiales con implicaciones y consecuencias más trascendentales, y el periodo de la Guerra Fría del que aún hoy seguimos presenciando sus secuelas.

Importantes porque además de las bajas humanas que ocasionaron esas disputas, también fueron el marco para la creación al término de éstas, de organismos de cooperación en materia de seguridad para la región; si al término de la Primera Guerra Mundial se dio la conformación de la Sociedad de Naciones, cuando terminó la Segunda Guerra Mundial y en el contexto de la Guerra Fría, se luchaba por imponer los antagónicos sistemas económicos, políticos e ideológicos en todo el mundo –principalmente en Europa-, por parte de los Estados Unidos como por la entonces Unión Soviética, y con ello comenzaron a surgir diferentes aparatos organizativos de cada uno de esos bloques para mantener cada uno sus *zonas de influencia*, nos referimos al caso de la OTAN donde Estados Unidos pidió la cooperación militar entre sus socios para limitar el campo de acción de su contraparte soviética,⁵¹ lo que hizo que en Europa se reforzara la cooperación militar, además de la ayuda que prestó al término de la Segunda Guerra Mundial por medio del Plan Marshall a varios países en Europa.

Quienes en aras de un mercado común del carbón y el acero, comenzaron a planificar una integración económica que ha podido evolucionar hasta llegar a ser lo que hoy se conoce como la Unión Europea –de quien haremos un análisis más adelante-, y el caso del Pacto de Varsovia por parte de la Unión Soviética, para mantener una relación directa con los países que conformaban

⁵¹ *El Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua*, llamado habitualmente Pacto de Varsovia, fue un acuerdo de cooperación militar firmado en 1955 por los países del Bloque del Este. Diseñado bajo liderazgo soviético, su objetivo expreso era contrarrestar la amenaza que suponía el establecimiento, en 1949, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sus miembros fueron Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana, Rumania y la Unión Soviética; hasta 1962 la República Popular China estuvo afiliada como observador, excepto Yugoslavia aunque se ejerció influencia sobre él.

su campo de influencia.

Según el *Diccionario de Política Internacional un sistema de seguridad y cooperación en Europa* se refiere a “un sistema político paneuropeo desarrollado mediante un arduo proceso de discusión, negociación, acuerdo y aplicación de políticas y medidas concernientes a la construcción de confianza y seguridad en la esfera militar, la protección de los derechos humanos, el reforzamiento en los campos de la economía, la ciencia y la tecnología y el medio ambiente, y el mejoramiento de los contactos humanos esencialmente en lo relativo a la cultura y la educación...el propósito básico de cualquier sistema de seguridad es el de servir de soporte a un determinado arreglo entre Estados que han alcanzado un equilibrio entre ellos... todo sistema de seguridad efectivo debe cumplir con ciertos requerimientos en su diseño y funcionamiento:

- Habrà de aportar estabilidad a las relaciones entre Estados,
- habrà de poseer credibilidad entre los actores involucrados,
- habrà de contar con suficiente aceptación por parte de las naciones participantes (como mínimo los que lo acepten deberán superar a los que lo rechacen).”⁵²

Podemos ver, que este compromiso en materia de seguridad es demasiado amplio, ya que engloba temas que en principio pudiéramos identificar fuera del concepto tradicional clásico en seguridad del calificativo de *estratégico* –término que identifica al factor militar como el tema predominante-, a esta forma de expandir la esfera en temas de seguridad que incluya los temas de seguridad humana, alimentaria, en salud, etc., se le conoce como el enfoque ampliacionista sobre seguridad, al que trataremos de llegar con el apoyo de un desarrollo histórico de los diferentes organismos de cooperación en Europa sobre esta materia.

Antes de adentrarnos en lo que cada organismo en materia de seguridad ha proveído a Europa desde la segunda mitad del siglo XX, vamos a identificar el concepto de seguridad y su evolución; comenzaremos por mencionar que ha existido una variación en su acepción, en tiempos de la Guerra Fría se trataba de un concepto en seguridad de enfoque tradicional, con una noción estatocéntrica, donde se buscaban satisfacer las demandas de la nación con prioridades sobre la protección de sus fronteras, el pueblo y sus instituciones; su principal amenaza procedía del exterior, por lo que a través de estrategias disuasivas se buscaba salvaguardar la integridad territorial del Estado, sin embargo, en algunos casos se argumentaba que una amenaza real era la

⁵²Edmundo Hernández-Vela. *Diccionario de Política Internacional*. Ed. Porrúa, México, 2002, Vol II

insurgencia interna por lo que debían eliminarse los opositores al régimen; el proceso de toma de decisiones se centralizaba en el gobierno, sin considerar al pueblo, argumentando que el Estado se enfrentaba a un entorno internacional anárquico por lo que debía actuar por sí mismo y para su supervivencia; su estrategia se centraba en la edificación de capacidades ofensivas y militares favoreciendo la carrera armamentista, alianzas militares y la disuasión.⁵³

Al término de la Guerra Fría se viró hacia otro enfoque con una tendencia más amplia del concepto, donde surgen una serie de nuevas amenazas y donde se voltea a ver al ser humano como objetivo a asegurar, pensando en su bienestar y en sus necesidades a salvaguardar; las amenazas se encuentran fuera de su territorio, pero también incluyen amenazas al interior que se enlistan en la contaminación ambiental, enfermedades infecciosas, carencias económicas, delincuencia organizada, terrorismo, etc.; para enfrentar estas amenazas es necesaria la participación de muchos actores que van más allá de los Estados naciones e incluyen a Organizaciones No Gubernamentales, opinión pública o empresas trasnacionales.⁵⁴

2.1 Organizaciones Internacionales en materia de Seguridad

Después de la Guerra Fría se da un cambio significativo en el concepto de seguridad al ampliarlo e incluir nuevos temas en la agenda, podemos decir que en la década de los noventas del siglo XX la efervescencia por virar a estos temas se plasma en una serie de documentos y cumbres internacionales en el marco de las Naciones Unidas para hacer énfasis en ese cambio. Prueba de ello es la Cumbre mundial a favor de la infancia de 1990, la Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo de 1992, la Conferencia internacional sobre población y desarrollo de 1994 o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos de 1996.

Pero vamos a regresar a los organismos que en materia de seguridad en Europa han tenido que reorientar sus objetivos por dichos cambios.

⁵³Cristina Rosas. Terrorismo, Democracia y Seguridad. 11 de Septiembre: Cinco años después. UNAM, México, 2006. p.37

⁵⁴Rosas. Terrorismo... *Ibid.*

2.1.1 La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Como primer ejemplo se encuentra la OTAN, este organismo que como sabemos tiene sus orígenes en los comienzos de la Guerra Fría en 1949, y su objetivo era contener al comunismo que se perfilaba como la amenaza a la seguridad de Occidente y específicamente de los Estados Unidos, en este sentido fue una alianza netamente militar, denominándosele *defensa colectiva*, donde la amenaza a alguno de sus miembros representaba la amenaza a todos sus miembros, es así como el principal enemigo era la Unión Soviética y sus zonas de influencia.

Sin embargo, al desintegrarse la Unión Soviética, extinguirse el Pacto de Varsovia (que en nota al pie mencionábamos) y dar paso al término de la Guerra Fría, en los años noventas del siglo XX comenzó a replantearse la necesidad de mantener una organización de corte militar como la OTAN ya que el objetivo para el que había sido creada, la contención del comunismo, había desaparecido.

Es así, como se reformula en 1999 el objetivo para lo que fue creada la OTAN, y se dice que en pro de la *democracia*⁵⁵ se intentará generar un mecanismo de ampliación porque además las nuevas funciones de ésta, recaerán en el apoyo militar a sus miembros contra cualquier nueva amenaza –se presentó la Guerra del Golfo Pérsico de 1990 que para bien del organismo le dio un nuevo papel protagónico, por lo que en ese conflicto se previó la defensa de Turquía ante Irak-, y enfrentar la posible inestabilidad en la transición en los países del CEI y Europa Oriental, “con ello, la OTAN, se adjudicó también el papel de árbitro y garante del orden intraeuropeo al preservar el equilibrio estratégico en el continente. Fue así entonces que, bajo el precepto de proteger a los europeos de sí mismos... la necesidad de la permanencia de fuerzas en Europa para mantener a los europeos comprometidos en una *telaraña de obligaciones mutuas* (sic) que inhiben la renacionalización de la defensa y los alejará de la eventualidad de una nueva conflagración”.⁵⁶

⁵⁵ Esta bandera de *promover la democracia*, puede ser cuestionada, si revisamos la historia de la OTAN, en tiempos de la Guerra Fría cuando el mundo libre luchaba contra el totalitarismo comunista, casos como el de Portugal que ingresa en 1949 y es gobernada por la dictadura de Antonio Salazar, o manteniendo entre sus miembros a Grecia que en siete años vivió la Dictadura de los Coroneles, que tuvo una mala imagen entre los europeos pero -cosa rara-, nunca se afectó la relación con este organismo, o el caso de Turquía donde el poder militar tiene un lugar predominante. Para un análisis más detallado consultar, Antonio Sánchez Pereyra. Geopolítica de la Expansión de la OTAN. Ed. Plaza y Valdés, CIICH, México, 2003, pp.88-90

⁵⁶ Sánchez Pereyra. Geopolítica... Op. Cit. pp.35-36

Antonio Sánchez Pereyra⁵⁷ señala a este respecto que gracias a estos nuevos objetivos, los Estados Unidos mantiene anclada a la OTAN a un grupo de países europeos, y es la manera como el primero se mantiene inserto al interior de Europa occidental, pero interponiéndose entre esta región y Europa oriental.

La ampliación de la OTAN hacia el Este, tiene la intención de controlar o compartir un espacio de acción donde Alemania tiene gran presencia, y continúa “la justificación que sirve de camuflaje y aval para los verdaderos propósitos de una OTAN que ha optado por una carrera *más política*, es la de asistir a los países del Este europeo en sus procesos de transición a sistemas democráticos y de economía de mercado.”⁵⁸

Las justificaciones al proyecto de ampliación se enlistan en apoyar reformas democráticas, desarrollar hábitos de cooperación, de consultas y de consenso que caracterizan las relaciones entre los aliados, promover relaciones de buena vecindad, extender los beneficios de la defensa común, facilitar la transparencia en la planificación de la defensa y en los presupuestos militares, reforzar la tendencia hacia la integración y cooperación en Europa y ampliar la alianza transatlántica.⁵⁹

Sabemos que para 1999 la ampliación hacia países del Este era toda una realidad al incluir a Hungría, Polonia y República Checa, y para el 29 de marzo de 2004 –poco antes de la nueva ampliación en la Unión Europea-, entraron Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y unos días después Croacia y Albania.

Esto a la par del proceso de ampliación en la Unión Europea, como decíamos arriba, puesto que como vemos, la seguridad para Europa sigue un proceso interconectado entre los organismos de cooperación, que por razones de desarrollo o de política –como es el caso de la presencia de Estados Unidos en la OTAN- se sigue dando.

En este sentido, es importante recalcar el papel que los Estados Unidos han mantenido en esta organización, puesto que si uno revisa los Estados que componen a la OTAN,⁶⁰ se da cuenta que Canadá y los Estados Unidos son los dos únicos países que no pertenecen al área europea –y Turquía si se quiere ver como excepción-; con esto se sustenta parte del razonamiento de Antonio

⁵⁷ Profesor investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁵⁸ *Ibid.* pp.37-38

⁵⁹ *Ibid.* p. 59

⁶⁰ Favor de remitirse al Anexo Tabla 3.1

Sánchez en cuanto a que la OTAN es el *brazo armado* de Estados Unidos, puesto que al término de la Guerra Fría y como reconfiguración del orden mundial, éste país reorganizó los nuevos objetivos de la OTAN, que compaginó con su guerra en el Golfo Pérsico de 1990-1991, además simultáneamente la OTAN replanteó el tipo de operaciones dentro y fuera del grupo que lo conforman, al asumir nuevas misiones de estabilidad y procuración de la democracia, con base en su Artículo 5º:

*“Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas en Europa o América del Norte será considerado como un ataque contra todas y consecuentemente acordarán, si semejante ataque armado ocurre, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de autodefensa individual o colectivo reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistir a la parte o partes agredidas, asumiendo en el acto, individualmente o en concierto... la acción que juzgue necesaria, incluyendo el uso de la fuerza, para restaurar o mantener la paz y seguridad internacional”.*⁶¹

Pero algo interesante en estas nuevas empresas, es lo relacionado a la *demarcación territorial de acción*, que en el artículo 6º señala como el territorio de cualquier miembro, contra las fuerzas, buques o aeronaves, de ellas en cualquier parte del mundo gracias a esto, Estados Unidos se ampara de participar en las guerras coloniales europeas, además de la estrategia sobre “cuando la OTAN debe *salir de área* o quedar *fuera del negocio* (sic) –*NATO must go out of area 34ri t will go out of business*-, ya que la línea divisoria entre crisis *dentro de área* y *fuera de área*, tan claramente dibujada en la Guerra Fría, ha llegado a ser –hoy en día-, ambigua y artificial.”⁶²

Todo esto da muestra, que la OTAN es un organismo regional que no sólo refiere los intereses propios del continente, sino que la potencia extracontinental –y en la última década del siglo XX asentada como unipolar- los Estados Unidos, influyen de manera decisiva en la región gracias a los campos de acción que le permite el marco de este organismo.

Por otro lado, y eso se tratará en el Capítulo 4 destinado a la relación entre la OTAN y la Unión Europea, se enfatiza la labor preactiva de algunos miembros de la OTAN que en mayor medida tratan de mantener ese *status quo* y no priorizar en las demandas que un bloque de cooperación regional como lo es la Unión Europea –al estilo paneuropeo que su definición asentaba-, traería para Europa.

⁶¹ *Ibid.* p.40

⁶² *Ibidem.*

Por último, mencionar que esta nueva labor de la OTAN, también fue reacondicionada después de los atentados en Estados Unidos del 11 de septiembre,⁶³ cuando se regresará al estudio principalmente de los Artículos 5º y 6º del tratado constitutivo de la OTAN, para mostrar la relación Estados Unidos-OTAN-Unión Europea que fue el tema de discusión en su momento, y que motivó un pronunciamiento dispar en la forma de plantear las estrategias en consecuencia a estos ataques.

Un ejemplo de lo que un complejo que –se planteaba en origen- regional, se desarrollo finalmente con la influencia de una potencia externa y esto ha dado poco espacio al continente europeo para actuar de forma autónoma.

Como segundo grupo se encuentra la Conferencia Sobre Seguridad y Cooperación en Europa de 1975, que tuvo sus antecedentes en el Proceso de Helsinki de 1972,⁶⁴ participando en este foro todos los países de Europa, la entonces Unión Soviética, Canadá y los Estados Unidos, el acta final redactada el 8 de junio de 1973 contenía 3 puntos:

1. Considerar los aspectos políticos y militares que se relacionan al tema de la seguridad, con la intención de generar medidas de confianza entre sus miembros.
2. Promover la cooperación económica, científica, tecnológica y medio ambiental.
3. Generar cooperación humanitaria, el reforzamiento de los derechos humanos, y la cooperación en ámbitos de la cultura y la educación.

El decálogo de Helsinki se compone de los siguientes preceptos: 1) Igualdad, 2) Evitar el uso de la fuerza, 3) Inviolabilidad de las fronteras, 4) Defensa de la integridad territorial de los Estados, 5) Resolución pacífica de controversias, 6) No intervención en los asuntos internos de cada Estado, 7) Respeto a las libertades fundamentales y a los Derechos Humanos, 8) Igualdad y la libre autodeterminación de los pueblos, 9) Cooperación entre los Estados y 10) Cumplimiento de buena fe de las obligaciones conforme al Derecho Internacional.

Cambió su nombre en 1994 por Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) con el que la conocemos al día de hoy, esto además en un intento por fortalecerla, ya que al fin de la Guerra Fría y como apuntábamos, cuando se separan los países que conformaban la Unión

⁶³ Favor de remitirse al Capítulo 4

⁶⁴El día 22 de noviembre de 1972 en Dípoli (Ciudad cercana a Helsinki), participando representantes diplomáticos de 32 países europeos mas los Estados Unidos y Canadá, para que durante tres años consecutivos se realizaran reuniones complementarias, y crear en 1975 el Acta Final de Helsinki, que daba inicio a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

Soviética, se promueve como un mecanismo capaz de hacer frente a los desafíos que en materia de seguridad le esperaban a la región, es decir, se intentaba con ella anexar a los países que salían del régimen comunista, y comprometerlos en un clima de cooperación y sobre todo de lineamientos pacíficos occidentales, con la intención entre otros objetivos, de administrar el arsenal que en algunos de sus territorios había almacenado la Unión Soviética en tiempos de la Guerra Fría.

Sin embargo, este mecanismo no resultó efectivo y sobre todo atrayente para los Estados de Europa del Este, quienes viraron hacia la intención de incorporarse a la OTAN y a la Unión Europea, como mecanismos más eficientes para una cooperación política y militar además de económica con este último.

Si recordamos la definición que proponíamos, sobre la seguridad y cooperación europea, realmente desde su fundación la OSCE nunca fue un proyecto netamente paneuropeo, en ese sentido podemos entender que otros organismos se acerquen más al concepto de lo que es un *sistema de seguridad y cooperación en Europa*, como es el caso de la Unión Europea.

Vamos a delimitar el concepto de *seguridad*, y para ello vamos a utilizar el significado que le confiere el diccionario y éste lo define como la calidad, o la condición de hallarse seguro –según el Diccionario de la Real Academia Española-, mientras que el concepto de *seguro*, se refiere a ser libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, por lo tanto, “seguridad es la calidad de hallarse libre y exento de todo peligro, daño o riesgo,”⁶⁵ pero además incluiremos *estar libre de toda amenaza*, las amenazas son los calificativos con los que usualmente se refiere a los riesgos señalados, pero además el propio diccionario señala a ésta como “dar indicios de estar inminente algo desagradable o malo”.

Gracias a este concepto, podemos referirnos a que la idea de estar libre de todo peligro, daño o amenaza puede plantearse como la intención de evitar que el conflicto al interior del grupo, y especialmente el conflicto armado ocurra cuando nos referimos a la seguridad estratégica, ya que como mencionábamos este es un tema presente en toda la historia de Europa.

En el caso de la OTAN, por ejemplo, veíamos que en el contexto de la Guerra Fría sus objetivos se centraban en la cooperación en materia militar para la defensa del territorio de la organización,

⁶⁵ José Manuel Ugarte. Los conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa. Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 2003, p.9

se planteó en aquéllos momentos la pregunta de si la seguridad era realmente resguardada por aquél sistema, ya que se le cuestionaba ser más un instrumento de intimidación –por el riesgo que debían prever frente al bloque soviético-, que un instrumento de cooperación para realmente sentirse *libre y exento de todo peligro daño o riesgo*; como menciona Andrew Cottey “*internamente... la alianza proporcionó un modelo obligatorio de cooperación..., externamente... un organismo exclusivo preparándose para la posibilidad de un conflicto armado con su vecino regional.*”⁶⁶

Lo que se complementa con la siguiente afirmación, “*...la OTAN enfrentó el clásico dilema de la seguridad descrito por los teóricos de las relaciones internacionales: fue una organización diseñada para proporcionar seguridad a sus miembros, pero los pasos tomados en torno a esa meta (aun cuando fuesen fundamentalmente defensivos) arriesgaron la generación de medidas para contrarrestarlos por parte de la Unión Soviética, incrementando el peligro de un conflicto.*”⁶⁷

Es importante mencionar, que Europa fue escenario directo de las disputas Este-Oeste por mantener en su región a una Alemania dividida,⁶⁸ esto representaba en tiempos de la Guerra Fría un problema a su seguridad, ya que no sólo se trataba de contener al comunismo –como uno de los objetivos directos de la OTAN- sino que además se trataba de estar en el centro continuo de disputa ideológica entre los dos bloques, lo que según las consideraciones que después de sesenta años se pueden hacer; no fue sin embargo un problema tan serio, ya que Alemania fue paulatinamente apartada como centro de discordia, por lo que la Alemania Federal pudo desarrollarse económicamente dentro de la Comunidad Europea, mientras que la Alemania Democrática pudo reunificarse en los años noventa sin graves disputas violentas.

⁶⁶ Andrew Cottey, *La Cooperación en Materia de Seguridad Regional; la experiencia europea*, en María Cristina Rosas (comp), Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva. UNAM, México, 2004, p.391

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Recordemos que al término de la Segunda Guerra Mundial, Alemania se dividió en cuatro zonas, por lo que en 1949 y en el marco de la Guerra Fría las zonas de ocupación francesa, británica y estadounidense se unieron para formar la República Federal Alemana, separada de la nueva República Democrática Alemana controlada por la ocupación soviética, situación que se mantuvo hasta el 3 de octubre de 1990, fecha en que se dio la reunificación alemana.

2.1.2 La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

Afortunadamente se propuso un acercamiento Este-Oeste en los años setentas en el marco de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa a la que hacíamos referencia, pero que fue desarrollada por la firma en 1990 de la Carta de París,⁶⁹ momento en que la Guerra Fría terminaba y donde los países firmantes se comprometían a generar relaciones de respeto y cooperación, teniendo como pilares los principios de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho.

Hablar de los logros que en materia de seguridad se han alcanzado con esta institución no es tarea fácil, sin embargo no hay que olvidar que fungió como organismo regional para minimizar los riesgos sobre una confrontación que la región pudiera enfrentar.

Sin embargo, el hecho más significativo es el fin de la Guerra Fría, que trajo cambios importantes en la forma de entender y plantear la seguridad, ya que la realidad nos mostró, que si en tiempos de la Guerra Fría la seguridad significaba estar *libre de todo peligro, daño, riesgo o amenaza* que el comunismo –o el capitalismo desde el punto de vista soviético- traían consigo; al término de ésta ya no existía la amenaza comunista –es más, ellos debían insertarse al entorno occidental-, por lo que estar *libre de todo peligro, daño, riesgo o amenaza* tendría que replantearse; puesto que este *peligro, daño, riesgo o amenaza* anterior, debían ser sustituidos con un nuevo rostro y forma, que para fortuna o no, pronto encontró respuesta, y que veremos adelante.

Debemos mencionar que en el caso de esta organización, algunos autores mencionan que se trata de una *geometría variable*, ya que las naciones participantes pertenecen además a otros mecanismos en materia de seguridad con diversos grados de integración y acercamiento, por ello, en la Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación en el marco de la OTAN, se adoptó el concepto de *instituciones interrelacionadas*, entre las que se incluyó a la Comunidad Europea, para referirse a la relación de complementariedad que mantendrían dichas instancias entre sí, evitando la duplicación de funciones para dar coherencia al esquema de seguridad europeo –una

⁶⁹ Los países participantes fueron Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Federativa Checa y Eslovaca, Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia-Comunidad Europea, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, San Marino, Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia. Conferencia con Sede en París, del 19 al 21 de noviembre de 1990
http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_es.pdf Visto el 16 de enero de 2009

forma muy oportuna de relacionarse con la Unión-.

2.1.3 La Unión Europea Occidental (UEO)

Por otro lado tenemos a la Unión Europea Occidental (UEO), que ya veíamos nació el 17 de mayo de 1948 con el Tratado de Bruselas, con la intención de afianzar la seguridad, sin embargo, sabemos que el Tratado de Bruselas evolucionó para dar como resultado el nacimiento de la OTAN, por ello la UEO tuvo siempre un bajo perfil y se le asociaban únicamente con los países europeos.

Esta Unión tuvo cinco etapas principales, la primera se refiere a entre 1948 y 1954, cuando adopta su nombre, y se propone como objetivo no duplicar funciones con la OTAN sino complementarla, una de sus preocupaciones era limitar el armamento de la entonces República Federal Alemana, quien si recordamos, recibió casi la mitad del total del dinero enviado por Estados Unidos como ayuda del llamado *Plan Marshall* a Europa (el total se estimaba en 13 mil millones de dólares), y por otro lado, daba a Gran Bretaña mayor acercamiento con sus vecinos europeos.

La segunda etapa se refiere a los años de 1954 a 1973 cuando la República Federal Alemana ingresa, y se resuelve la disputa por el Sánté entre Francia y Bonn.⁷⁰

La tercera etapa se desarrolla entre 1973 y 1984, tiempo en el que realmente sufrió de un letargo la institución, puesto que por ejemplo, Gran Bretaña la consideraba un foro modesto.

La cuarta etapa sugiere los años de 1984 a 1990 tiempo en que la institución toma un segundo aire y se renueva por tratarse de la era del entonces presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, y éste anunciar el advenimiento de la *Segunda Guerra Fría* con un reforzamiento de las relaciones económicas para respaldar la seguridad regional.

La quinta etapa se desarrolla a partir de 1991 a la fecha, puesto que la UEO sufre de una transformación profunda que se reflejó en el proceso europeo de integración, ya que en el Tratado de Maastricht de la Unión Europea se redactó que sería el marco de seguridad para la

⁷⁰Recordemos que en 1963, el canciller alemán Konrad Adenauer y el presidente francés Charles de Gaulle firmaron el 22 de enero en el Palacio del Elíseo el Tratado Germano-Francés de Amistad.

Unión Europea.⁷¹

Lo interesante de este organismo, es que a finales de la primera década del siglo XXI, todos sus miembros pertenecen a la Unión Europea, pero no todos los miembros de la Unión Europea pertenecen a la UEO.⁷² Esto refleja que el objetivo que debería ser primario, la seguridad, está probablemente por debajo de otra serie de “prioridades” como las relaciones entre grupos de poder o la poca necesidad de adherirse a este bloque por su baja presencia internacional; o precisamente, refleja tal vez, que el tener diferentes organizaciones que están duplicando los objetivos en materia de seguridad, esto da paso a que los países se detengan y no colaboren con todas ellas.

2.1.4 El Consejo de Europa

Por último tenemos al Consejo de Europa, organismo con sede en Estrasburgo (Francia), cuyo objetivo es fortalecer la democracia, pugnar por los derechos humanos y mantener el imperio de la ley. Creado el 5 de mayo de 1949 por 10 países europeos,⁷³ quienes han aumentado en número a 47,⁷⁴ su principal objetivo fue proponer un diálogo entre los países de Europa Central y Oriental, quienes en el momento de su fundación estaban divididos por el comienzo de la Guerra Fría.

Los objetivos para lo que fue creado el Consejo de Europa fueron rebasados a finales de la década de los ochenta del siglo XX, el conflicto Este Oeste terminó y ya no había barreras que limitaran el diálogo entre los participantes, la transición del socialismo al capitalismo se llevó a cabo, y entonces, el Consejo de Europa en lugar de desaparecer, se reformuló para mantenerse en funciones, ya que según el Estatuto del Consejo de Europa, de 1949 éste tenía por finalidad la defensa de los derechos humanos y de la democracia pluralista, así como “potenciar la identidad europea entre todos los ciudadanos de este continente.”⁷⁵

⁷¹ Ver Capítulo 4

⁷² Revisar Anexo Tabla 3.1

⁷³ Ellos eran Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido.

⁷⁴ Para ver la lista de miembros acudir al Anexo Tabla 3.1, recordemos que Bielorrusia es un candidato al que se le ha puesto en espera, puesto que ha violado la carta de derechos humanos y de los principios democráticos.

⁷⁵ Página Oficial del Consejo de Europa. <http://www.coe.int/> Visto el 14 de abril de 2010

Para los tiempos recientes se planeó de un reforzamiento en los ámbitos económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, además de pensar en una mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁷⁶

A pesar de los intentos por mantener un clima de tranquilidad y diplomacia, lo cierto es que el escenario de estas instituciones -incluida la Unión Europea- plantea fuertes tensiones provocadas por las pugnas de poder e influencia entre las potencias más influyentes del bloque.

2.1.5 La Unión Europea y su desarrollo histórico

Para continuar con este análisis, llegamos al caso de la Unión Europea, otro organismo con estructuras particulares al que queremos hacer un estudio más específico en materia de seguridad; y comenzaremos con plantear su desarrollo histórico, ya que a la par de los procesos en materia de seguridad en la región que contempló Europa, se manifestaron al término de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de la ayuda que significó el Plan Marshall proveniente de los Estados Unidos para Europa, un grupo de seis Estados, quienes sabemos que por intereses económicos al verse en una situación precaria, deciden asociarse y formar un bloque conocido como Comunidad Económica Europea.⁷⁷

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ Después de la derrota de Alemania e Italia en 1945 al término de la Segunda Guerra Mundial y por la crisis económica que conllevó, con la ayuda extranjera que representó el Plan Marshall, Alemania (Federal) y Francia crearon la Comunidad Europea del Carbón y el Acero CECA, la Comunidad de la Energía Atómica EURATOM y la Comunidad Económica Europea CEE, Robert Schuman y Jean Monet desarrollaron un plan para colocar la totalidad de la producción franco alemana de carbón y acero bajo una autoridad supranacional y a la que se adhirieron Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Gran Bretaña cifró sus esperanzas en la Commonwealth y en la relación con la economía estadounidense, fue hasta 1973 que se adhirió a la CEE, desde entonces intenta conciliar intereses que le son antagónicos, por un lado tener una presencia importante económica en la Unión Europea, cuando al mismo tiempo no quiere perder soberanía política. Aunque vive en una paradoja, puesto que sus relaciones económicas con el mundo se han debilitado y las que mantiene con la Unión europea se han fortalecido. Hasta el 2007 la Unión Europea ha realizado seis ampliaciones de miembros, quienes conforman un grupo de veintisiete miembros que se enlistan en orden alfabético como Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Suecia. Rosa María Piñón Antillón. Economía Global e Integración Regional: las experiencias de América Latina y de la Unión Europea. UNAM, México, 2005, pp.251-253

Ellos eran Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo,⁷⁸ a quienes los unían fines comerciales para desarrollarse como bloque.⁷⁹ Además de los beneficios que este acercamiento representaba para Alemania, ya que después del periodo en el poder de Hitler y la derrota que le trajo al pueblo alemán con la Segunda Guerra Mundial, este grupo significaba una forma de encauzar otra vez su economía, gracias a las exportaciones que le esperaban, y al aumento de la interdependencia con los otros socios, lo que le era muy necesario -lo mismo que a Italia-; la guerra había dejado una gran lección, buscar otra vía y esa era la integración económica.⁸⁰

Además significaba hacer frente a la amenaza que representaba la República Democrática Alemana para Europa. La República desde sus comienzos significó un peligro, no sólo por el respaldo que recibía de la entonces Unión Soviética, sino por la influencia que el comunismo tenía en los países occidentales por medio de los partidos políticos comunistas.⁸¹

El grupo que comenzó como Comunidad Europea del Carbón y el Acero, Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea para la Energía Atómica como sabemos, se ha ido cohesionando económicamente gracias a una serie de principios que han ido desarrollando a lo largo del tiempo; los cuales se manifiestan en la democracia como valor contra la guerra, el desarrollo de políticas económicas comunes, así como mecanismos institucionales para una convivencia armónica,⁸² además de resolver problemas comunes al interior como son el cuidado del medio ambiente, una política social, el transporte común, y la cooperación económica,⁸³ siendo algunos de los objetivos según la definición arriba señalada sobre lo que es un *sistema de seguridad y cooperación en Europa*.

Si bien revisamos otros casos de organismos de cooperación en materia de seguridad europeos, es en este punto donde vamos a definir lo que ha ocurrido con la Unión Europea en materia de seguridad; en tiempos de la Guerra Fría los países que conformaron la Comunidad Económica

⁷⁸El antecedente pionero fue cuando el 25 de junio de 1921 firma un convenio Bélgica y Luxemburgo para suprimir barreras económicas; en 1944 -en medio de la Segunda Guerra Mundial-, ellos pactan junto con Países Bajos una asociación para suprimir aranceles y fijar una tasa común, que se formaliza el 5 de octubre del mismo año en Londres, con un nuevo Tratado que lleva ese nombre y que hace funcionar a la Unión Aduanera Benelux.

⁷⁹ Para un seguimiento cronológico de su historia y ampliaciones de la Unión Europea ver Cuadro 1.2 del Anexo

⁸⁰Piñón. *Economía Gobl... Op. Cit.* p. 253

⁸¹Para un análisis más detallado revisar en David McKay, *On the origins of Political Unions: The European Case.* Journal of Theoretical Politics. Sage Publications, 1997, 9-279 <http://jtp.sagepub.com/cgi/content/abstract/9/3/279>
Visto el 31 de mayo de 2008

⁸² La delegación de funciones de los organismos institucionales de la Unión Europea puede consultarse en la Cuadro 1.3 del Anexo

⁸³Andrew Cottey, *La Cooperación en Materia de ... Op. Cit.* p.394

Europea pertenecían a la zona de influencia de los Estados Unidos, -excepto la República Democrática Alemana con influencia soviética que se unió a la Unión Europea a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado-, sabemos se dedicaron a trabajar para cohesionar sus mercados, generar un mecanismo de cooperación que lograra extenderse a otros ámbitos como el de asuntos monetarios, transporte, justicia, fiscalidad, sanidad, empleo y energía, por mencionar algunos, esto hizo que una integración de seis países lograra extender su marco de acción y al mismo tiempo el número de participantes de estas políticas.

Así es que al final de la Guerra Fría, en la década de los noventa del siglo XX, teníamos un bloque conformado por 15 países que vio con agrado el incluir a países ex socialistas, lo que además le incentivaría a dotarse de un aparato con bases políticas que pudiera responder a temas como asuntos exteriores y seguridad.

Vamos a comenzar con un análisis un poco más esquematizado con la intención de que nos ayude a ubicar cuáles son los problemas centrales en materia de seguridad para este bloque, y nos vamos a apoyar para nuestro estudio de un concepto muy importante, la *seguridad regional* que tiene varios enfoques, rescatando dos principales, por ser enfoques diferentes, uno que se hizo en los Estados Unidos y otro que se encuentra en la literatura europea.

La bibliografía americana se centra en la definición de la existencia o la naturaleza de acuerdos regionales de seguridad, basados en intereses económicos como base de la negociación, y pone relativamente poca atención al proceso de regionalización al que denomina como “los procesos de cooperación y de intercambio que vuelven a un conjunto de países más interdependientes, no solo en el ámbito económico, sino en el político y en el social;”⁸⁴ mientras que los europeos -entendemos que su legado histórico los ha marcado- se centran principalmente en la naturaleza dinámica de la seguridad regional, haciendo énfasis en el propio bagaje histórico, por ejemplo, Hettne escribe acerca de los diferentes niveles de regiones, Neumann escribe sobre el fomento a la región,⁸⁵ Buzan elaboró la noción de Complejo de Seguridad Regional, que definió como “un conjunto de Estados (unidades) cuyos principales procesos de *seguritización* o *deseguritización*,”⁸⁶

⁸⁴ Alejandra Salas y Carlos Uscanga. *Desarrollo Regional. Estrategias y oportunidades*. Ed. Gernika, México, 2008, p.19

⁸⁵ Christina M. Schweiss. *Sharing Hegemony. The Future of Transatlantic Security. Cooperation and Conflict*. <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/38/3/211>

⁸⁶ Términos entendidos por su autor como *seguritización*: la alta percepción que el propio complejo o grupo tiene sobre la importancia de la seguridad en su interactuar; *deseguritización*: un tema que queda fuera de la agenda de

o ambas cosas están tan interrelacionados que los desafíos que enfrentan en seguridad no pueden ser analizados o resueltos independientemente respecto de los demás.”⁸⁷

Además la contribución de este último, radica en ofrecer criterios para la identificación de la seguridad regional, con base en una tipología de complejos, pero también se centra en su carácter dinámico y su capacidad de cambio del propio complejo. Siendo las claves para entenderlo tanto la distribución del poder, como los que llama *factores no materiales* refiriéndose al patrón amistad-enemistad, por citar un ejemplo.

Por tanto, podemos distinguir dos intereses en la regionalización de la seguridad, en primer lugar, referida a un complejo que hace frente a los riesgos y amenazas al exterior, y en segundo lugar a los desafíos y amenazas a la seguridad del complejo al interior (puede incluso el complejo ser considerado, incluyendo a ciertos países fronterizos que no pertenezcan al complejo, pero que influyen en él a un nivel interior).

Esto podemos ejemplificarlo cuando al término de la Guerra Fría, del riesgo que había representado la disputa entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, es decir, de tener un orden bipolar, se cambió para plantear un orden unipolar, donde los Estados Unidos fungieron como la potencia hegemónica, pero este nuevo cambio dio paso a que los procesos de seguridad regional (o Complejos de Seguridad Regional en palabras de Buzan) se popularizaran.

2.2 El término de la Guerra Fría y la recomposición de la Seguridad en Europa

Vamos a referirnos ahora, a la etapa donde concluye la Guerra Fría y específicamente cuando se replantea el tema sobre las nuevas ampliaciones que ahora incluirían en la lista a los países de Europa del Este,⁸⁸ la Unión Europea que en ese momento tomó su nuevo nombre con base en esta reestructuración, evidenció la necesidad de crear los mecanismos para formular una real política

seguridad, por diferentes razones, tema profundizado en el capítulo II.

⁸⁷ Barry Buzan, Ole Wver, et. al. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Pub, London, 1997, p. 47

⁸⁸ Si bien en 1990 se dio la Reunificación alemana, es decir, la unión de la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana (RDA) en una nueva República Federal Alemana reunificada constituye una ampliación de la Unión sin que aumente el número de estados miembros. La ampliación del 1º de mayo del 2004 comprende a tres antiguas repúblicas soviéticas que son Estonia, Letonia y Lituania, cuatro antiguos satélites de la ex Unión Soviética Polonia, República Checa, Hungría y Eslovaquia, una antigua república yugoslava que es Eslovenia y dos islas mediterráneas tanto Chipre como Malta. Para el 1º de enero del 2007 se adhirieron Bulgaria y Rumania dos Estados excomunistas.

exterior común dentro de ella.

Fue en Maastricht en 1993, que por primera vez, sus Estados miembros inscribieron en ese Tratado el objetivo de contar con una "Política Exterior Común". Donde la Unión Europea como tal, comienza a formular declaraciones a nivel internacional, a manifestar su posición sobre conflictos armados, sobre los derechos humanos o sobre cualquier otro tema vinculado a los principios comunes que constituyen su base ideológica.

Este es un referente muy significativo, porque marca el comienzo de un complejo realmente regionalizado -según la definición de *sistema de seguridad y cooperación en Europa*-, donde la *interdependencia política* se hace presente, gracias a este nuevo organismo.

Las disposiciones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC),⁸⁹ fueron revisadas por el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999. Los artículos 11 al 28 del Tratado de la Unión Europea están dedicados a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y se designó a la Unión Europea Occidental (UEO),⁹⁰ como apoyo de defensa, sin embargo estas funciones se han cedido a la OTAN. Lo que cambia su marco de acción y al delegar responsabilidades a otro organismo -con las características que revisábamos de éste- podemos ver la reinterpretación que la Unión hizo, sobre *su* seguridad.

Esto se dio porque las posturas encontradas de algunos miembros de la Unión Europea en el tema de seguridad no se han hecho esperar, en un principio, Reino Unido pretendía que la UEO fuera el pilar europeo de la OTAN, mientras que Alemania y Francia pretendían que fuera el brazo armado de la Unión.

La Presidencia rotativa del Consejo representa a la Unión Europea en los asuntos de política exterior, es asistida por el Secretario General del Consejo, que tiene la función de ser el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (ARPESC) también llamado Señor

⁸⁹ Para mayor detalle revisar el Anexo Cuadro 1.4

⁹⁰ La UEO es una organización europea de cooperación para la defensa y la seguridad fundada en 1948 por el Tratado de Bruselas. Está constituida por 28 países, que se acogen a cuatro tipos de estatuto diferentes: Estados miembros, miembros asociados, observadores y países asociados. De los países de la Europa de los Quince, diez gozan del estatuto de Estados miembros y los otros cinco - Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia - tienen estatuto de observadores. Los seis miembros asociados son Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, República Checa y Turquía. Por último, los siete países asociados son: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia y Rumanía. A pesar de que tuvieron un papel importante en la realización de las primeras misiones de Petersberg, hoy en día es una Agencia de la Unión y sus competencias pasaron al ámbito de competencia de la OTAN. Página Oficial de la Unión Europea. http://europa.eu/scadplus/glossary/western_european_union_es.htm visto el 4 de noviembre de 2008

PESC, cargo que desempeña Javier Solana Madariaga desde el año 2000, además el Tratado de Niza que entró en vigor el 1 de febrero de 2003 contiene nuevas disposiciones en materia de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Lo que nos lleva al replanteamiento el concepto tradicional de *seguridad* entendida en términos militares en tiempos de la Guerra Fría, y referida como seguridad estratégica, que contempla “un sistema dirigido hacia mantener la paz en donde los participantes acuerdan que un ataque hacia alguno de ellos será tratado como un ataque hacia todos y resultará en una respuesta militar colectiva”(marcado, como veíamos, en el Artículo 5º de la OTAN); donde en contraste, el propio Buzan nos expone el concepto llamado ampliacionista sobre seguridad que se refiere “al extender el estudio fuera de conceptos y funciones políticas, extiende también la agenda, lo que daría paso a entrar a otros temas y sectores más amplios, como la inclusión de factores ambientales, económicos, sociales,⁹¹ sin embargo -el propio autor nos advierte-, la mejor aproximación será la que incluya los dos enfoques, siendo una visión más crítica y objetiva.

Estas consideraciones sobre el nuevo enfoque con el que hay que abordar las investigaciones sobre seguridad, aparte de no estar peleadas con la definición que al comienzo del texto hacíamos sobre los nuevos alcances en materia de seguridad, son apoyadas por la Unión Europea, cuando plantea sus objetivos a futuro que se enumeran en el apartado *la misión de Europa en el siglo XXI*, que consta de:

- Ofrecer paz, prosperidad y estabilidad a sus ciudadanos,
- superar las divisiones en el continente,
- velar por que sus ciudadanos puedan vivir con seguridad,
- promover un desarrollo económico y social equilibrado,
- hacer frente a los retos de la globalización y preservar la diversidad de los pueblos de Europa,
- defender los valores compartidos por los europeos, como el desarrollo sostenible y el cuidado del medio ambiente, el respeto de los derechos humanos y la economía de mercado social.⁹²

⁹¹Buzan. *Security...* *Op. Cit.* p. 58

⁹² Página Oficial de la Unión Europea. http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_1/index_es.htm

Sobre todo en los últimos dos enunciados, podemos ver el reflejo de estos nuevos objetivos que como complejo multidimensional, es decir con muchos intereses, intenta plasmar en los *valores compartidos por los europeos*.

Esto quiere decir, que si en tiempos de la Guerra Fría se definía al concepto de seguridad como la seguridad militar principalmente, que un complejo pueda proveerle a sus miembros; después del fin de la Guerra Fría nos encontramos con un concepto más amplio que engloba otra serie de temas como el medio ambiente, la salud, la educación, etc.

Sin embargo, nosotros pretendemos enfocarnos a la seguridad en temas que son secuelas de las amenazas a la seguridad en tiempos de la Guerra Fría; por lo que tomaremos el concepto restringido de la seguridad y delimitaremos a la seguridad en su calificativo *estratégico* refiriéndonos a la seguridad contra cualquier amenaza militar para lograr fines políticos.⁹³

Por lo pronto vamos a puntualizar que los temas que en esta materia afectan a la Unión Europea desde la última década del siglo XX -y a pesar de no ser nuevos-, se refieren a amenazas como la proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de armas, el contrabando de material nuclear, el terrorismo y los conflictos violentos.

Esto hace que se cree la necesidad de poner en práctica una política exterior y de seguridad común y una política de seguridad y defensa colectiva; por ello, es por lo que la Unión Europea necesita dotarse de los medios para reaccionar de una manera autónoma durante la gestión de crisis, así como verse en la posibilidad de intervenir para prevenir conflictos, atacando sus causas, pero además -cosa que ya ha realizado desde hace algunos años-, interviniendo en operaciones de estabilización y reestructuración.

A la par de estos nuevos desafíos, el tema sobre ampliación ha sido muy importante, ya que la Unión Europea vivió un proceso parecido al de la OTAN en cuanto a considerar -al término de la Guerra Fría-, la necesidad de voltear a ver a los países de Europa del Este para incluirlos en su grupo, esto con el fin de extender los valores democráticos; pero además pensó en ayudar a que una región en transición y con deficiencias comerciales, comenzara a insertarse en el mercado mundial y esto le trajera mejores perspectivas sociales. Es así como en los años noventas del siglo XX comenzaron las negociaciones con algunos *nuevos capitalistas*, para iniciar los procesos de adhesión, por lo que estos compromisos recayeron en otorgarles Fondos de

⁹³ Este concepto se revisará con mayor profundidad en el Capítulo 3.

Preadhesión, para comenzar con las reformas económicas en las naciones solicitantes, y homologarse a las políticas de la Unión (Acquis communautaire).⁹⁴

Con esto queremos sostener que el tema de seguridad en la Unión Europea, fue transformándose según las nuevas necesidades que el entorno ha marcado; pero hay temas que aunque añejos, siguen siendo el centro de atención para los investigadores en materia de seguridad, lo que además demuestra que no han sido superados. Es decir, si la agenda sobre seguridad se amplió e incluye temas más diversos, eso no quiere decir que los objetivos hayan cambiado, la lista en amenazas se ensanchó pero no se superaron las viejas amenazas, muchas de ellas siguen siendo las que encabezan la lista por su importancia, hablamos particularmente del terrorismo y el uso inadecuado de las armas de destrucción masiva.

Lo que está acerca al tema de integración política en la Unión Europea con la integración en materia de seguridad; ya que si bien es cierto que en los últimos años la Unión ha pasado por momentos angustiosos,⁹⁵ ésta ha intentado destrabar las negociaciones y desarrollarlas en el marco de la seguridad.

Dejaremos claro que los procesos de ampliación y la Política Exterior y de Seguridad Comunes PESC junto con la Política Europea de Seguridad y Defensa PESD en la Unión Europea, son dos temas que se relacionan tan directamente que uno influye en el otro proceso y viceversa -eso lo demostraremos en este trabajo-, porque gracias a calificarla como un Complejo de Seguridad Regional, las políticas sobre inclusión de nuevos miembros se sostienen de los intereses que se tienen en la región -de frente a sus relaciones con el exterior encabezadas por los países vecinos-, es decir, cuál será mi interés por elegir a cierto Estado como *amigo* o considerarlo únicamente como *vecino*. Esta forma de elección se desarrolla en términos de Política Exterior, *él será mi respaldo* o será un *escudo* frente a Estados más lejanos, o será el *enemigo* a vencer. Esta forma de decidir entre un tipo de relación -aunque estemos hablando sólo en términos continentales y sin una base sólida de integración política-, es lo que sienta las bases de las nuevas consideraciones que debe plantearse para el futuro de Europa, si es que quiere ser considerada más adelante como una potencia económica con presencia política.

⁹⁴Ver Anexo Cuadro 1.3 Esquema del Marco Comunitario.

⁹⁵ El año 2007 fue fundamental en cuanto al futuro de una constitución para la Unión Europea, tema que revisaremos en el Capítulo 5 sobre el desarrollo de los tratados en materia de seguridad.

2.3 Nuevas amenazas y riesgos en el concepto de Seguridad

A lo largo del periodo de la Guerra Fría, los Estados europeos tuvieron un impresionante adelanto en relación a su integración económica, a pesar de la baja cooperación en materia de seguridad, como lo demuestra la Unión Europea.

Sin embargo, pudimos verificar que otros organismos como la OTAN o la OSCE al ser proyectos que incluían a potencias externas, han tenido otra serie de recursos y objetivos de qué valerse para continuar siendo protagonistas.

Verificamos que el concepto de seguridad ha ido cambiando a raíz de las necesidades en la defensa contra nuevas amenazas o riesgos que ha enfrentado el mundo, en este sentido estar *libre de toda amenaza o riesgo* supone toda una serie de objetivos que incluyen el cuidado al medio ambiente, la cooperación en ciencia y tecnología, la protección a los derechos humanos, los riesgos del narcotráfico y la proliferación de armas, como ejemplos.

Para la Unión Europea, no fue la excepción y después de formularse un progreso en el comercio que se tradujo en un bloque económico muy importante, comenzó la construcción de mecanismos institucionales que mejoraran sus relaciones y que logaran una integración política y de frente al exterior.

Vimos que a raíz del término del periodo de bipolaridad, hubo un rápido desarrollo de sus instituciones en materia de seguridad regional, por lo que el Complejo Regional de Seguridad -en palabras de Buzan-, tendría una construcción horizontal (es decir, la vinculación entre Estados de manera igualitaria, al no haber una autoridad supranacional que los guíe en su toma de decisiones), al plantearse con vínculos institucionales entre los miembros europeos.

Los Estados de la Unión, tanto por ser miembros de la OTAN y por intereses independientes, han decidido desarrollar una Política Exterior y de Seguridad que se manifestó como veíamos, en el Tratado de Maastricht en 1992, decidiendo crear una serie de mecanismos como los que se refieren -según el concepto ampliacionista de seguridad- a la ayuda humanitaria, la asistencia técnica, los fondos de apoyo, las misiones de paz, etc.

Este adelanto hacia la regionalización en seguridad aumentó la conciencia europea en torno a su propia capacidad para hacer frente a problemas regionales de seguridad, además de ver las áreas donde había que refinarla.

Pero la delimitación de nuestro estudio, radica en enfocarnos en las amenazas a la seguridad de la Unión Europea con elementos comunes, como el haberse presentado antes o durante los tiempos de la Guerra Fría y aún en la primera década del siglo XXI no haber caducado, además de ser tres amenazas bien definidas según la Doctrina Estratégica de Seguridad promulgada en el año 2003, y por último contar con un elemento muy importante para nosotros, ser tres amenazas que creemos encabezan la lista de la agenda de seguridad de la Unión Europea, por su importancia que en los foros políticos y en los acontecimientos que diariamente se manifiestan en los noticiarios.

Se presentó el 11 de septiembre del 2001, fecha en que los Estados Unidos vivieron los ataques más sangrientos directos a su nación, lo que hizo que optaran por una mayor dependencia de las viejas estructuras para su seguridad -donde la OTAN es un ejemplo-; mientras los europeos prefirieron hacer hincapié en las soluciones a las amenazas a la seguridad por medio de la diplomacia, el mantenimiento de la paz, la ayuda económica, etc. No hay que olvidar que algunas secuelas que dejaron las amenazas en tiempos de la Guerra Fría siguen estando latentes, y ante ellas Europa tendrá que escoger de entre dos caminos, o verlos y hacer frente a esos problemas atacándolos de raíz -con métodos ortodoxos-, o hacer oídos sordos a dichos problemas y tratar de impulsar discursos sobre un *poder blando*⁹⁶ que ante amenazas inminentes es difícil sustentar.

En este sentido la autoproclamada política de *poder blando* que sugiere la Unión Europea desarrollar, se entiende por las formas con las que ha contribuido a mitigar las amenazas a su seguridad, cuestiones expuestas en sus diferentes informes.⁹⁷

Nuestra tesis tratará de abordar su seguridad común en relación a los procesos de ampliación, por lo que debemos ser muy cuidadosos; ya que por un lado, nos encontramos con un grupo que tiene

⁹⁶El texto “La Unión Europea en el mundo. La Política Exterior de la Unión Europea,” realizado por la Comisión Europea y terminado en junio del 2007, resume sus intereses inmediatos, y se definen con una política exterior de poder blando y de seguridad preventiva ya que enfatiza los valores europeos y la democracia, el texto se divide en la interdependencia comercial con otras regiones en el marco de la OMC; la ayuda que pueda proveer a los países menos desarrollados -entre ellos a los ACP (Países del Asia Pacífico y el Caribe), en el marco del Tratado de Lomé de 1975-, además por medio de la Política Exterior de Seguridad y Defensa PESD, envía fuerzas militares y policiales a las zonas de conflicto, envía asistencia monetaria y técnica a muchas zonas muy atrasadas sobre todo en África y el Caribe; canaliza la ayuda humanitaria a través de su Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO), desde su creación en 1992; y plantean la Política de Buena Vecindad con los países fronterizos de la región, además de mencionar las relaciones de cooperación con la OTAN y el Consejo de Europa, enfatizando la buena relación que mantienen con lo Estados Unidos, ver Capítulo 3.

⁹⁷Recordemos todos los programas de cooperación y ayuda al desarrollo en el mundo que han implementado desde ya hace varias décadas. Para una revisión en detalle de sus programas de asistencia, favor de dirigirse al Portal Oficial de la Unión Europea www.eu.int visto el 06 de septiembre de 2009

veintisiete voces y que a veces -sobre todo fuera del ámbito económico-, han demostrado que es difícil ponerse de acuerdo, y por otro lado, la manera de seleccionar hacia el exterior a sus socios y vecinos, tiene también intereses con respecto a mantener su seguridad, y de manera especial cuando se refiere a su seguridad estratégica.

Durante el decenio de los años noventas del siglo XX, muchos europeos consideraban la cooperación a través de la OTAN y el fortalecimiento de ella en Europa como un pilar para mantener la participación de los Estados Unidos en ese continente, que era -generalmente-, bien recibida.

Sin embargo, hoy se revisa el papel de la OTAN, ya que si se plantea como el *brazo armado* -en palabras de Antonio Sánchez-, de los Estados Unidos, después de los atentados del 11 de septiembre y en la guerra que se libra contra el terrorismo, su influencia ha sido mínima y más bien se ha dado la participación de actores estatales -lo que de todas formas no quiere decir que la OTAN vaya a dejar de ser útil-.

Volviendo al tema sobre la tesis de los Complejos de Seguridad Regional con respecto a la Unión Europea, vemos que continúa avanzando en el interés de generar un mayor consenso en esa materia, el problema es que los ahora veintisiete Estados puedan anteponer un proyecto en común antes que aspiraciones particulares.⁹⁸

La relación entre la Unión Europea y la OTAN es un tema que se desarrolla en el Capítulo 4, puesto que al describir en el Capítulo 3 las instituciones que mantiene la primera en materia de política exterior y seguridad común, podremos comparar el alcance que cada una de estas instituciones tiene en materia de seguridad ya que ambas instituciones compiten y se complementan en el desarrollo de sus roles globales.

Algún analista -como Alyson Bailes-, podría decir que la racionalidad futura de la OTAN será menor que la de la Unión Europea, ya que se dice que la OTAN podría dañarse por el fracaso en Afganistán y su baja presencia protagónica de los últimos años en todo el mundo; por lo que se ha desviado de su misión principal que es la autodefensa de Europa, en este sentido, podríamos decir que la investigación al respecto todavía nos dará muchas líneas qué describir a lo largo de la investigación.

⁹⁸ Tema que refiere a la constitución y aunque no fue desarrollado aquí es un buen referente que se expondrá en el Capítulo 5.

Sabemos que hay áreas donde falta cohesión como en el propio tema de política exterior y de seguridad, además del constitucional que señalábamos, todo esto se refleja en momentos importantes en lo que siempre ayuda una buena imagen que se tenga de la Unión Europea, -fuera de lo que es el *poder blando*-, la crisis en los Balcanes que todavía no termina es un buen ejemplo de ello.

Todo este trabajo tiene la intención de poner en la mesa los temas esenciales a la seguridad de Europa y gracias al desarrollo histórico que nos permite ver las transformaciones en la Unión Europea en materia de seguridad, ayudarnos a entender que si bien ha aumentado la agenda de amenazas en materia de seguridad, según el Esquema 1.1 en el Anexo -como al principio marcábamos-, podemos hacer ahora un resumen más puntual.

Si vemos el esquema nuevamente, podemos verificar que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la historia de Europa se desarrolló en un clima más cooperativo -después de que en la primera mitad se vivieran las dos guerras mundiales-, ya que con la presencia de la OTAN y de la OSCE en tiempos de la Guerra Fría, se planteó un escenario donde el enemigo estaba fuera de la región -a excepción del territorio que ocupaba la República Federal Alemania-, que no influiría directamente; por el contrario, la presencia desde ese momento de los Estados Unidos como potencia aliada gracias al orden bipolar es fundamental, ya que hoy, en la primer década del siglo XXI la presencia del hegemon en materia política se mantiene.

Los intereses de estos organismos fueron amoldándose a las nuevas necesidades que el tema de seguridad requería, es una explicación de cómo han logrado mantenerse aún en el siglo XXI, ejemplo de ello son los ataques del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos, que han justificado la permanencia de dichos organismos.

Continuando con el tema de la Unión Europea, vemos que ellos también han modificado su esquema de seguridad, afrontando las nuevas amenazas a su seguridad frente al exterior; que se enlistan en terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado y delincuencia organizada -según su Doctrina Estratégica del 2003-, pero además existen nuevas amenazas como a la seguridad ambiental y alimentaria, por citar dos ejemplos; sin embargo, los temas estratégicos tienen que ver con el terrorismo y conflictos regionales, amenazas que son añejas pero no han perecido, al contrario, para hacer frente a estas amenazas, se valen de un recurso institucional fundamental que es la Política Exterior y de

Seguridad Común, que deberá complementarse con el Tratado de Lisboa.

Más allá de esos formalismos, este proceso se ve relacionado directamente con los temas de ampliación de la Unión, es decir, la política exterior y de seguridad se regirá en función de quién o quienes serán sus nuevas fronteras y nuevos vecinos; ya que el grupo ha extendido tanto sus fronteras que los nuevos vecinos tienen características propias y estos representan un nuevo ingrediente para el tema de seguridad, de ahí parte de las amenazas en el párrafo anterior citadas.⁹⁹

Son la Doctrina de Seguridad Estratégica y los recursos materiales, humanos e institucionales esencialmente, los que definirán las estrategias para hacer frente a esos riesgos.

Como vemos, los capítulos siguientes, tratarán de hilar esta serie de temas relacionados a la seguridad, para comprender la funcionalidad que la Unión Europea pueda tener como nuevo Complejo de Seguridad Regional con liderazgo político a nivel internacional, enfrentando de manera particular, las viejas amenazas conocidas.

⁹⁹ Para mayor detalle revisar el Capítulo 5.

Capítulo 3.- La Política de Seguridad Estratégica



3. La política de Seguridad Estratégica

La seguridad estratégica es un concepto que atañe directamente al campo de las relaciones internacionales, y para comenzar puntualizaremos los conceptos que encierran este campo; los estudios sobre seguridad son definidos por muchos especialistas como un subcampo de las relaciones internacionales, entre ellos Petr Suchý, que en su texto “El papel de los estudios estratégicos y de seguridad en los estudios en Relaciones Internacionales”, sostiene que según el Diccionario de Relaciones Internacionales Penguin de Evans y Newnham (1998), “*se ocupan de explicar los conceptos de seguridad, su implementación en lo que a política exterior se refiere y sus consecuentes efectos en los procesos y estructuras en política mundial*”.¹⁰⁰

Por otro lado, los estudios estratégicos son definidos por la misma fuente como “*el campo de investigación que estudia los procedimientos a través de los cuales los actores utilizan su poderío militar para lograr fines políticos*”.¹⁰¹

Stephen Walt explicó que a raíz del fin de la Guerra Fría, los estudios de seguridad sufrieron un reajuste significativo, como la redefinición de intereses y el uso de la fuerza para proteger esos intereses, la reducción de las fuerzas armadas de los actores, así como cambios en el comportamiento de actores regionales, sin embargo para él, el enfoque reducido de la seguridad se sigue manteniendo.

Gracias a los conceptos arriba citados, es posible entender a la seguridad estratégica como *la implementación en política exterior del poderío militar para lograr fines políticos en materia de seguridad*; en el caso de la Unión Europea, será planteada como la política exterior que ejerce por medio de dos recursos, la Política Exterior y de Seguridad Común, llamada en adelante PESC, aunada a su Política Europea de Seguridad y Defensa, llamada en adelante PESD, y para poder entender estas consideraciones, nos ayudaremos de ciertos instrumentos teóricos.

Para Barry Buzan, por ejemplo, en su Teoría del Complejo de Seguridad Regional, alude al término de *seguritización*, entendiéndolo como el predominio en temas de seguridad de un

¹⁰⁰Suchý, Petr, *Role of Security and Strategic studies within International Relations studies*, Prague, Armt of the Czech Republic, 2003, disponible en http://av.rds.yahoo.com/_ylt=A0Je5W6F.JxIEpcAonCze6MX;_ylu=X3oDMTBvdmM3bGlxBHBndANhdI93ZWJfc mVzdWx0BHNIYwNzcg--/SIG=12gbr19an/EXP=1218333189/**http%3a/www.army.cz/mo/obrana_a_strategie/2003eng/suchy.pdf, p.8

¹⁰¹*Ibidem*.

problema o problemas elegidos; esto sin importar que sean o no temas esenciales para la supervivencia de las unidades (Estados). Más bien significa que *alguien* ha logrado construir un tema exitosamente, haciéndolo aparecer como problema para legitimar su discurso; y esto se logra con más facilidad entre mayor estatus tenga el actor que lo promueve, porque para solucionarlo se utilizan medios extraordinarios y a veces excesivos.

Si en tiempos de la Guerra Fría se enfatizó el concepto de seguridad militar y nuclear, los tradicionalistas planteaban que se refería a *todo lo que concierne a la prevención de la guerra nuclear*.¹⁰²

Al término de la Guerra Fría, comenzaron a desarrollarse una serie de investigaciones con criterios más amplios; así surgen los llamados investigadores en seguridad *ampliacionista*,¹⁰³ que nutren la acepción del concepto con enfoques no sólo militares, sino considerando otros factores también como el factor económico, ambiental, social, etc.

Aunque algunos tradicionalistas comenzaban a entender la necesidad de generar un concepto más amplio, tomando en cuenta factores no militares; en general, pensaban que el sujeto de estudio debía ser el Estado, contemplando como riesgo expandir el estudio sobre seguridad que podría terminar con la coherencia intelectual y hacer más difícil encontrar estrategias en seguridad, criticando a los ampliacionistas por su llamada *incoherencia intelectual*, puesto que alegaban que,

- los ampliacionistas al extender el estudio fuera de conceptos y funciones políticas, extiende también la agenda, lo que daría paso a entrar a otros temas y sectores demasiado amplios, y
- elevar el concepto de seguridad a un nivel universal, sin delimitarlo y calificándolo de “cosa buena” podría no traer muy buenos resultados, *lo bueno que no siempre es bueno*.¹⁰⁴

Por ello, la intención de Barry Buzan propone una terminología que incluya dentro del pensamiento ampliacionista la visión tradicionalista, puesto que se pretende encontrar la lógica y coherencia de la seguridad por ella misma y ampliarla del concepto político, además de intentar generar un acercamiento entre las dos escuelas.

Nuestro estudio reconoce esta pluralidad de pensamiento sobre la seguridad, pero para delimitarlo por cuestiones metodológicas, nos centraremos en la problemática que los estudios estratégicos -

¹⁰²Barry Buzan, Ole Waever, Jaas de Wilde. Security. A new framework for Analysis. Lynne Rienner Publishers. London, 1998, p.21

¹⁰³ Al que hacíamos referencia en el Capítulo 2

¹⁰⁴Buzan, et. al. *Op. Cit.* pp.2-4

donde el factor militar es fundamental- enfrentan ante las amenazas que les conciernen.

Los niveles de análisis definidos como escalas o niveles de integración dentro de un complejo de seguridad, son diferenciados desde los generales a los más específicos, identificando a cinco más frecuentes:

1) Sistemas internacionales, se refieren al conglomerado de unidades interdependientes, siendo el sistema más amplio puesto que no existe un sistema sobre él, como es el caso de Naciones Unidas.

2) Subsistemas internacionales, éstos se dividen en unidades del sistema internacional, con una particular naturaleza, ejemplos la ANSEA¹⁰⁵, la OUA¹⁰⁶, y la propia Unión Europea.

3) Unidades, son los actores que se componen de varios subgrupos u organizaciones, comunidades, con cierta cohesión e independencia, ejemplo Estados, Naciones y Empresas Transnacionales.

4) Subunidades, con ellas queremos referirnos a la organización de grupos de individuos de las unidades, que afectan el comportamiento de las propias unidades, como los Lobbies.

5) Individuos, este concepto comprende la unidad más simple en las ciencias sociales.¹⁰⁷

Sostiene que en los ámbitos en que se desarrollan estos temas son en el militar, donde se trata de relaciones de fuerza; el político, donde se tratan relaciones de autoridad, estatus y reconocimiento; el sector económico, donde se dan relaciones de comercio, producción y finanzas; el societal, donde se manejan relaciones de identidad colectiva; y el ambiental, donde se trata de las relaciones entre la actividad humana y el planeta, pudiendo combinarse entre sí o prevalecer alguno sobre otro.

Después de revisado el concepto de Complejo de Seguridad Regional en el capítulo anterior, nos enfocaremos a las cuatro dinámicas que pueden cambiar un complejo, o darle una dinámica

¹⁰⁵La ANSEA es la Asociación para el desarrollo económico del sudeste asiático, está formada por Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, las Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Entrando en funciones desde 1967, y ha tenido avances en el comercio y la capacitación industrial, entre otros rubros. 15 October 2008, AP Spanish World stream, Spanish, Associated Press <http://global.factiva.com/ha/default.aspx> Visto el 19 de octubre de 2009

¹⁰⁶ Los Jefes de Estado de Argelia, Burundi, Camerún, Congo (Brazzaville), Zaire, Dahomey (hoy Benin), Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea (Conakry), Alto Volta, Liberia, Libia, Madagascar, Malí, Mauritania, Nigeria, Uganda, República Árabe Unida (Egipto, República Centroafricana, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanganica (que formará Tanzania con Zanzíbar), Chad y Túnez aprueban la Carta de la Unidad Africana, el 25 de mayo de 1963, en Addis Abeba. Entre sus objetivos se encuentra el de "reforzar la unidad y la solidaridad de los estados africanos, coordinar e intensificar su cooperación y sus esfuerzos para ofrecer mejores condiciones de vida a los pueblos de África". Página oficial Naciones Unidas www.un.org

¹⁰⁷Buzan, *Op. Cit.* pp.5-6

diferente y estas son:

- ❖ El mantenimiento del *status quo*; orillar a que el complejo permanezca intacto,
- ❖ Una transformación interna, ésta se da cuando hay integración regional, o cuando se modifica el patrón de amigo-enemigo, probablemente algunos miembros del grupo puedan modificar sus condiciones y por ello los intereses que los atraen o alejan de los demás miembros, son esenciales para generar un movimiento,
- ❖ Una transformación externa, se da cuando ocurre un cambio en una estructura o un complejo, por la influencia de otro complejo o actor en sus fronteras, no significando que afecte su estructura interna,
- ❖ Superposición, se trata de cuando una potencia externa al complejo, penetra directamente en el complejo y modifica parte o toda su dinámica de seguridad.¹⁰⁸

Para entender estas cuatro dinámicas, nos apoyaremos en la revisión analítica de la PESC y la PESD, además de la toma de decisiones en política exterior y seguridad común, para hacer algunas consideraciones al respecto sobre la dinámica de la Unión Europea.

Mientras tanto, nos referiremos a que la seguridad internacional ha tenido una connotación política y militar, en el sentido de defenderse de alguna amenaza latente; para considerar qué es una amenaza, debemos referirnos al objeto del que se trate, para el sector militar se trata de un entorno de relaciones entre actores (Estados) y entidades políticas, donde podría estar en riesgo la supervivencia de las fuerzas armadas, mientras que para el sector político las amenazas pueden consistir en riesgos a los principios constitutivos como ejemplo, la soberanía.

La seguridad toma lugar en la política a través de establecer reglas del juego sobre las propias políticas, siendo una versión extrema de lo que es la politización; las políticas de seguridad, se refieren a que el Estado en nombre de su seguridad o de amenazas definidas -según los grupos en el poder que así denominen a ciertos fenómenos que atentan contra su seguridad-, utiliza medidas de emergencia que están fuera de sus políticas tradicionales de acción, es decir, cuando un tema es catalogado como prioritario por encima de otros temas.

A este respecto, la política exterior tiene una gran importancia, puesto que debería definir como parte de sus funciones, los objetivos que se tienen en materia de seguridad hacia el exterior, por lo que cabe la pregunta sobre ¿cuál es el contexto en el que opera la política exterior de la Unión

¹⁰⁸Buzan, *Ibid.* pp.13-14

Europea?, a lo que aquí trataremos de responder.

Ya que los nuevos tiempos plantean una nueva era de objetivos en materia de política exterior, donde los objetivos tradicionales del Estado se están viendo rebasados, entendiendo este contexto debemos pensar en cómo es la política exterior de hoy en día, para enfocarnos al caso particular de la Unión Europea.

Se desarrolla en un entorno, en el que los Estados definen y manejan sus relaciones con los otros defendiendo su seguridad e integridad territorial, y promoviendo su interés nacional, este concepto tradicional basado en el orden de Westfalia se mantuvo en el contexto de seguridad del siglo XX -que ya veíamos en el capítulo anterior-.

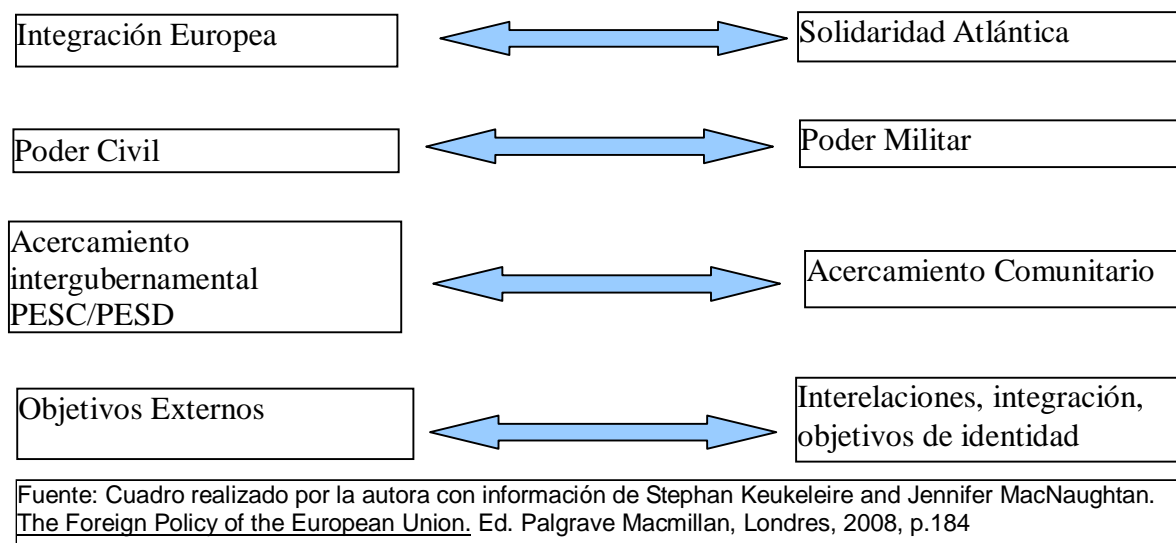
La confrontación militar con Alemania y la Guerra Fría en el siglo XX rigieron el tipo de política exterior de aquéllos tiempos, la consecuencia de esta continua lucha por sobrevivir se arraigó en el rol de los Estados poderosos, la existencia de amenazas militares de otros Estados y la consecuente necesidad de mantener una robusta capacidad militar como el centro de los instrumentos en política exterior.

Este contexto influenció la integración europea y la posición de su política exterior, esto también aumentó las tensiones en áreas cruciales de la evolución y naturaleza de la política exterior de la Unión Europea como son:

- Integración Europea - Solidaridad Atlántica

Sobre el primer punto en el Cuadro 1, la amenaza soviética durante la Guerra Fría, la debilidad militar europea de Occidente y la superioridad militar de los Estados Unidos, significaba que para la mayoría de los Estados europeos, la Alianza Atlántica y la garantía que proveía la seguridad americana fueron los prerrequisitos para la seguridad después de la Segunda Guerra Mundial.

Cuadro 1
Tensiones en áreas que afectan la Política Exterior
de la Unión Europea



La lógica de tal posición fue confirmada a principios de los años cincuentas y sesentas del siglo pasado; Francia propuso crear la Cooperación Política Europea (CPE), que vieron como irrelevante después de tener ya a la OTAN, por ello, los países de la entonces Comunidad Europea vieron con precaución la conformación de las iniciativas en política exterior de los años setentas del siglo XX, por lo que la Cooperación Política Europea fue concebida y definida como un actor civil. La guerra fría y la dependencia hacia los Estados Unidos no sólo definieron la política de defensa, sino además los parámetros de la política exterior de cada Estado miembro de la Unión Europea.

Después de 1989, Europa ha continuado dependiendo de un actor externo en temas de seguridad militar, si bien de manera más matizada que en tiempos de la Guerra Fría, no podemos olvidar que la conveniencia y viabilidad de las iniciativas en materia de política exterior, comienza a ser medida en términos del impacto potencial en la Unión Europea, pero también en cierta medida, en términos de este impacto en las relaciones trasatlánticas.

Este factor atlántico, tiene que ser tomado en cuenta, puesto que se podría decir que es uno de los temas que más divide las posiciones sobre el desarrollo de una política exterior común de la

Unión Europea, siendo el dilema entre la “solidaridad atlántica *versus* integración europea.”¹⁰⁹

- Poder Civil *versus* Poder Militar

El desarrollo de la CPE desde comienzos de los años setentas, con la connotación de poder civil fue uno de los principales intentos para conceptualizar el estatus de Europa Occidental y su rol en el mundo.

Para Duchené, existen tres hipótesis que explican este estatus; primero, sostiene la transformación de las relaciones entre los Estados europeos, que cambian de una guerra y violencia indirecta hacia políticas civilizadas, prueba de este comportamiento se refiere a los procesos de ampliación recientes (2004 y 2007); en segundo lugar, el concepto de poder civil plantea a un actor que no posee instrumentos militares, por lo que se podría considerar que la Unión Europea era un actor internacional que no representaba una amenaza, sin embargo, esto ha comenzado a cambiar; un tercer punto, se refiere a que consideró que en un mundo en el que las políticas de seguridad aumentan en grado de interdependencia, el potencial del poder civil para una constructiva intervención era significativo.¹¹⁰

- Intergubernamentalismo *versus* enfoque comunitario

Este rubro plantea que la CPE fue diseñada como un instrumento intergubernamental, tal como hoy lo es la PESC, gracias a su reconocimiento en el Tratado de Maastricht. Los Estados miembros mantienen el control sobre la toma de decisiones a través de la regla de unanimidad, por lo que tanto la CPE como la PESC son dos instrumentos separados del campo de la toma de decisiones tradicionales de la Unión Europea, ésta se basa así en el método comunitario donde un equilibrio institucional entre el Consejo de Ministros, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo o la Corte de Justicia se manifiesta, como veremos más adelante. El método comunitario podría ser confinado al primer pilar de la construcción institucional del Tratado de Maastricht, puesto que el precio que los Estados miembros podrían haber pagado para asegurar que las instituciones de la Comunidad Europea en Bruselas no pudieran entrometerse en la CPE/PESC fue que estas políticas no fueran soportadas por mecanismos institucionales establecidos o por

¹⁰⁹Stephan Keukeleire and Jennifer MacNaughtan. The Foreign Policy of the European Union. Ed. Palgrave Macmillan. Londres, 2008 p.10

¹¹⁰Keukeleire, Foreign... *Op. Cit.* p.18

instrumentos comunes.

Esta debilidad de la CPE/PESC fue evidente, cuando fue creciendo la relevancia de las políticas de la Comunidad Europea, como en políticas comerciales, acuerdos de cooperación y asociación, etc., donde los instrumentos utilizados se basaban en el método comunitario, por lo que la PESC tuvo a veces que implementar estas decisiones, mientras que por su parte la Comunidad Europea a través de varias “políticas externas” fue muchas veces desarrollando veladamente su propia dinámica en política exterior.¹¹¹

Los Estados miembros difieren en como balancear los métodos de intergubernamentalismo y el método comunitario cuando se trata de política exterior, esto se debe en gran medida a la concepción que cada Estado tiene sobre las políticas de integración.

- Objetivos externos e internos

Otro tema fundamental es el referido a los intereses de la Unión Europea; después de las dos Guerras Mundiales, toda vez que Francia, Alemania, Italia y los Países del Benelux lanzaron la propuesta para la integración económica como un nuevo método para definir una solución después de una larga enemistad entre ellos, la integración europea se veía como respuesta al dilema de la seguridad, por ello era necesario crear un nuevo orden europeo sin olvidar el sistema Westfaliano sobre el Estado y su soberanía.

Los Estados miembros ofrecieron un nuevo campo para practicar relaciones basadas en el interés nacional, en un ambiente libre de amenaza, parte de la solución se entendía como una especie de *vigilancia mutua*, para proveer de un ambiente de cooperación y mutuo entendimiento por ello la integración europea sería una interrelación entre sus miembros.

Esta interrelación ha enfrentado desafíos sobre todo cuando se habla del tema de política exterior de la Unión Europea y sus acciones, puesto que no siempre los objetivos están bien entendidos. Sobre todo si tomamos en cuenta que los primeros objetivos que se descubren, se encaminan en relación al interior de la propia Unión Europea. Lo que se refiere a que los Estados miembros estén de acuerdo, en ocasiones, en no tocar el tema de política exterior por el temor de que esto pueda revivir mutuas tensiones, lo que traería un desacuerdo y mayor desconfianza en el grupo.

¹¹¹*Ibidem*

Por ello, algunos miembros no ven la efectividad de la política exterior, sino que se limitan a pensar en el propio impacto negativo al interior.

Además las iniciativas de la política exterior se refieren a que los Estados miembros puedan promover iniciativas como fortalecimiento de la Unión y su proyecto gracias a la integración, además de enfatizar la especificidad del enfoque europeo cuando se habla de la política internacional diferenciando su participación a la que puedan tener los Estados Unidos, por ejemplo, fortaleciendo así su propia identidad. En resumen, debemos entender que las decisiones en esta materia no sólo se guían por los objetivos al exterior, sino por los objetivos que al interior tiene la Unión, tema central de nuestra investigación, es decir, relación entre los Estados, su integración, objetivos y expectativas de cada miembro y su identidad.¹¹²

Estos cuatro puntos son los que creemos centrales en la agenda sobre la formulación de una política exterior para la Unión Europea, en función de su seguridad común.

Aquí toma un papel importante el tema de la justificación, y el apoyo que la sociedad da al discurso oficial, lo que en algunas sociedades más autoritarias llamarían el *deber ser*.

A la pregunta de cómo priorizar los temas de la agenda en seguridad de un gobierno, se responde con tres reglas sobre la seguridad:

- a) La existencia de amenazas,
- b) Las acciones emergentes,
- c) Los efectos en la relación de las unidades por romper las reglas.¹¹³

La institucionalidad es una de sus armas, a diferencia de los grupos terroristas, para ser institucional – y yo diría popular- una política de seguridad debe ser legitimada por toda la sociedad, aunado al hecho de vivir en un sistema democrático. El Estado divide este rubro formando un cuerpo especializado que queda fuera del alcance transparente o de la información que se le pueda proporcionar a la ciudadanía promedio; cuerpos de servicio secreto, fuerzas armadas y servicio de inteligencia, herramientas con las que no cuentan normalmente los países débiles.

¹¹²*Ibidem*.

¹¹³Buzan, *Ibid.* pp.13-14

Las percepciones sobre seguridad se refieren a la relación entre sujetos, se dividen entre objetiva refiriéndose a una amenaza real, y la subjetiva, es decir, lo que se percibe como amenaza. Para Buzan, siempre se trata de esta segunda categoría, es decir, a una percepción de la amenaza, sólo que en algunas ocasiones logra crearse el consenso entre naciones para catalogar un fenómeno como amenaza a su complejo.¹¹⁴

Plantea que con el fin de la Guerra Fría, hubo un relajamiento en las relaciones internacionales, por lo que las naciones y las regiones persiguen de forma más autónoma sus objetivos, si recordamos el concepto ya referido sobre Complejo de Seguridad Regional en su última parte sobre "... (los procesos entre unidades están) interrelacionados que los desafíos que enfrentan (las unidades) en seguridad no pueden ser analizados o resueltos independientemente respecto de los demás", se puede entender que parte importante en la actuación de un complejo es la manera en la que se distribuye el poder, por lo que los Estados con un poder dominante, buscan la seguridad a través de lo que consideran una distribución del poder deseable o estable conforme a sus intereses. Por lo que una unidad (Estado) dominante buscará mantener el *status quo* que le convenga, sin importar las necesidades de las otras unidades quienes son más débiles.

Por otro lado, pueden existir complejos de seguridad regional donde los Estados puedan estar integrados e interrelacionados, pero que formalmente no reconozcan esta relación; o pueden darse complejos donde sus unidades estén al tanto de las amenazas y agendas de riesgo militar y político sin apreciar el patrón de solución.

Esto último no es el caso de la Unión Europea, de quien se dice que al término de la Guerra Fría y gracias al concepto de seguridad estratégica, definió políticas a seguir junto con las comisiones especiales que fueron surgiendo en materia de seguridad frente a sus amenazas.

Es cuando se enfoca -como decíamos en el capítulo anterior-, a la ampliación hacia Europa del Este y a formular una política exterior y de seguridad común; sin embargo, los retos que en aquél momento se planteaban sobre, por un lado, mantener las viejas bases de lo que las fronteras entre países europeos históricamente eran, y por otro, buscar por medio de la identidad europea común un mecanismo para generar la *deseguritización* que al interior del organismo pudiera generarse, son temas que se revisarán en este capítulo.

¹¹⁴*Ibid.* pp.29-31

Pretendemos exponer las formas en las que la seguridad estratégica de la Unión Europea ha tomado mayor relevancia, plantear su propia organización y la forma en la que se toman las decisiones al respecto en el interior del grupo.

Es decir, se trata de generar un estudio sobre la seguridad estratégica de la Unión Europea a partir de la desintegración de la entonces Unión Soviética,¹¹⁵ en ese sentido, se trata de enfocarnos a las necesidades que tienen para aliarse, además de revisar el discurso que tanto para los miembros de la Unión Europea (nuevos y viejos), como para los vecinos (al tratarse de nuevas fronteras) se plantean. Por lo que hemos decidido enfocarnos en un proceso político que la Unión Europea ha puesto de manifiesto como parte integral de su política exterior y seguridad común, su Doctrina de Seguridad Estratégica.

Vamos a referirnos a un concepto compuesto de seguridad que puede ayudarnos a guiar el estudio que pretendemos, la *seguridad común* concepto utilizado por Pertti Joenniemi, quien según explica, es importante cuando nos referimos a este proceso de ampliación que al mismo tiempo generó la Unión.

La *seguridad común*, es un término muy conocido en la Unión, el cual se refiere a no ver a la seguridad como una necesidad lateral, por el contrario tiene la intención de manejar a la seguridad como el centro del discurso (la seguridad entendida como proceso inclusivo, donde unifica las preocupaciones). *El concepto es pues, propicio para el diálogo, la colaboración, las negociaciones y el compromiso... se basa en un interés común de evitar el conflicto y el enfrentamiento. Invita a la unidad y representa en ese sentido a la seguridad cooperativa, y lo hace sin privilegiar a la homogeneidad sobre la diversidad.*¹¹⁶

Existe un segundo concepto que también es interesante en el planteamiento de Joenniemi, la llamada *a-seguridad*, un concepto que se conoce muy poco, y que trata de poner en el centro de estudio una serie de temas que no necesariamente se refieren a la seguridad, con la intención de virar el centro de estudio hacia las relaciones intra-actores --de la Unión Europea-, y generar una revaloración de la seguridad en sentido de comunalidad, es una negativa a someterse al tenor de la seguridad y a la lógica de seguridad-caos.

¹¹⁵ Que incluye la incorporación de los nuevos actores del Este en el organismo estudiado Capítulo 5.

¹¹⁶Pertti Joenniemi. *Towards a European Union of Post-Security?* En *Cooperation and Conflict*, 2007, pp. 42-127, SAGE Publications, <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/42/1/127>, Visto el 19 de octubre de 2008

La seguridad común genera una pregunta que muchos autores se hacen sobre si el legado histórico de la Unión Europea no será un detonante para regresar a viejas prácticas sobre el equilibrio de poder, o conflictos armados. Después de 50 años de pacificación en la región, este precepto puede resultar lejano, sin embargo, no es impensable tomando en cuenta el caso de la intervención militar por parte de la OTAN en los Balcanes en 1999 por la que Europa no se pronunció en contra ni impulsó diálogo real con la región.¹¹⁷

La forma en la que la Unión Europea se hace cargo de su seguridad estratégica es, como decíamos arriba, por medio de la PESC, que incluye la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir, llegado el momento, a una defensa común, teniendo como mecanismo de maniobra la PESD. Esto nos acerca a una aproximación *restringida* del concepto de seguridad, es decir, si en el primer capítulo veíamos el tema de seguridad replanteado al fin de la Guerra Fría donde se caracteriza como un enfoque ampliado y donde los temas de su agenda eran variados. Ahora al plantear la seguridad estratégica nos estamos refiriendo a un concepto de nueva cuenta restringido, donde la defensa -por medio de la PESD- es centro del estudio.

La PESC queda instituida y regulada por el Título V del Tratado de la Unión Europea, sustituye a la Cooperación Política Europea. Constituye los objetivos del segundo pilar de la Unión,¹¹⁸ se establece en el artículo 11 del Tratado Unión Europea y se pretende desarrollar a través de instrumentos jurídicos propios (acciones y posiciones comunes), adoptados por unanimidad en el Consejo.

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999), la Unión Europea puede recurrir a un nuevo instrumento: la estrategia común, donde se conforman los principios de la PESD. Asimismo, el Tratado de Ámsterdam instauró la posibilidad del recurso al voto por mayoría cualificada con algunas condiciones.¹¹⁹ Así pues, desde la firma del Tratado de Ámsterdam, la PESC va evolucionando prácticamente con cada Consejo Europeo.

¹¹⁷ Tema que veremos en el Capítulo 4.

¹¹⁸ La arquitectura comunitaria se representa como un templo griego, que consta de tres pilares; el primer pilar es el de las cuestiones comerciales y económicas sustentadas en la Comunidad Económica, con base supranacional; el segundo pilar es el de la política exterior con entendimiento intergubernamental; y el tercer pilar que abarca las cuestiones de justicia y orden interno. Ver Anexo 1.3 *Esquema del Marco Comunitario*.

¹¹⁹ La mayoría cualificada se refiere a la mayoría de votos que se debe alcanzar ponderando el voto en función de la población, donde se puede lograr la mayoría con el 55 por ciento de los Estados miembros o con el 65 por ciento de la población de la Unión Europea.

El Tratado de Niza (2001) introdujo la posibilidad, en determinadas condiciones, de instaurar cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC para la puesta en práctica de una acción común o de una posición común. Estas cooperaciones reforzadas no pueden referirse a cuestiones que tengan implicaciones militares o relativas al ámbito de la defensa. El tratado de Reforma, prevé la creación del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores que será responsable de la PESC quien estará asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior, de nueva creación.¹²⁰

Mientras tanto, la PESD tiene por objetivo permitir a la Unión desarrollar sus capacidades civiles y militares de gestión de las crisis y de prevención de los conflictos a escala internacional. De este modo contribuye al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. La PESD, que no implica la creación de un ejército europeo, tiene un párrafo interesante *evoluciona de manera compatible y coordinada con la OTAN*.

En este sentido, la base para que la Unión Europea pueda maniobrar autónomamente en materia de política exterior al desarrollar “*sus capacidades civiles y militares de gestión de crisis y la prevención de conflictos a escala internacional*”, no se contempla, puesto que debe coordinarse con la OTAN.

En el caso de la Doctrina Estratégica de Seguridad de Javier Solana, a la que se le conoció como *Una Europa Segura en un mundo mejor*, representa una pieza fundamental para nuestro estudio, ya que nos adentrará a conocer realmente cuáles son las amenazas y el camino que la Unión Europea debe enfrentar si quiere armar una política exterior realmente en común, en dicho tema. En este sentido, el estudio de las políticas sobre su seguridad estratégica, se centra en definir los objetivos fundamentales, discriminando lo importante de lo que no lo es para aprovechar de mejor manera los recursos materiales y humanos ante amenazas a la seguridad.

3.1 La Doctrina de Seguridad Estratégica

El texto sobre la Doctrina de Seguridad Estratégica del año 2003, comienza exponiendo que el contexto de seguridad se caracteriza por una apertura de fronteras; “*...las corrientes comerciales y de inversión, el desarrollo tecnológico y la expansión de la democracia, han supuesto una libertad y una prosperidad crecientes para muchas personas. Otras, en cambio, perciben la*

¹²⁰Información del Portal Oficial de la Unión Europea. <http://europa.eu/scadplus/> Visto el sábado 1º de diciembre de 2007.

mundialización como fuente de frustración y de injusticia.”¹²¹

Y continúa, "... *la seguridad es una condición para el desarrollo ya que la violencia destruye la infraestructura y promueve la delincuencia lo que retrasa el desarrollo de un país, que consecuentemente le crea conflicto, inseguridad y pobreza*".¹²²

Además plantea las amenazas que debe enfrentar la Unión Europea para referirse a una Europa segura catalogándolas en tres principales; el terrorismo, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva, que son un peligro si entendemos que los grupos terroristas pueden adquirirlas, y los Estados europeos en descomposición junto con la delincuencia organizada. Ya que en países como Somalia, Liberia y Afganistán donde no existe un Estado fuerte, se ha generado la propagación de delincuentes que huyen hacia Europa creando un peligro para aquél continente, en palabras del propio Solana.

Como solución, propone una extensión de la zona de seguridad de Europa, que busque promover un cinturón de países bien gobernados al Este de Europa y en el Mediterráneo, es decir, que los países limítrofes con la Unión Europea de los veintisiete se sustenten en buenos gobiernos para crear un clima de cooperación con la Unión Europea.

Y es aquí donde haremos un paréntesis para referirnos al proceso de Ampliación de la Unión Europea al que además se refiere Solana de la siguiente manera; la ampliación de la Unión Europea se traduce en la intención de seguir extendiendo los valores comunes para crear un continente pacífico y unido. "*Ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy*".¹²³

Pero no hay que olvidar otro punto importante, el hecho de ampliar los Estados adherentes aumenta la seguridad de contar con gobiernos estables, pero también trae como consecuencia acercar a la Unión a zonas conflictivas, de ahí la necesidad de generar lazos de cooperación con aquéllos gobiernos.¹²⁴

¹²¹Javier Solana Madariaga, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Página del Consejo Europeo, p.3, 25 de junio de 2007, visto en <http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> Visto el lunes 10 de diciembre de 2007

¹²²Para un análisis más detallado revisar, María Cristina Rosas. *La tentación autoritaria: La lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre de 2001*, en Terrorismo, Democracia y Seguridad. 11 de septiembre: cinco años después. Ed. ANU, UNAM, México, 2006, pp.32-36

¹²³La profundización en el tema se reflejará en el Capítulo 5. Javier Solana Madariaga, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, *Op. Cit.* p. 1

¹²⁴Para una primera reflexión al respecto, revisar Alva Senzke, *La Unión Europea: Empleo, política y la tercera vía*,

Solana sostiene además en su informe;

*“La Unión Europea, como unión de (ahora) veintisiete Estados con más de 500 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, dispone de una amplia gama de instrumentos y es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial... Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”.*¹²⁵

En este sentido, si nos acercamos al discurso de Barry Buzan sobre el Complejo de Seguridad Regional, la doctrina que expone la Unión Europea en el 2003, centra sus amenazas del exterior en, como decíamos, tres principales temas: el terrorismo, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva, y los Estados europeos en descomposición junto con la delincuencia organizada.

Esto trae a colación el concepto de seguridad compartida, que se refiere a que la seguridad de un país aumenta fomentando la seguridad de los demás, en este sentido, la Doctrina de Seguridad Estratégica refleja este supuesto.

Por otro lado, la seguridad compartida, se refiere a políticas de desarme y distensión entre los miembros que desean cooperar, por ello, tienen los objetivos de extender la zona de seguridad alrededor de Europa que busca promover un cinturón de países bien gobernados al Este de la Unión Europea y en el Mediterráneo con quienes pueden tener relaciones de cooperación; su siguiente objetivo estratégico es consolidar el orden internacional por medio de las instituciones y del apego al Derecho Internacional, y por último hacer frente a las tres amenazas arriba citadas.

Es difícil encontrar una sola definición que convenza a todos sobre las amenazas señaladas, sin embargo, decidimos mencionar la propuesta por la Organización de Naciones Unidas que sostiene que el terrorismo es *“...cualquier acto de violencia desencadenada contra no combatientes que aparte del especificado y en vigor en las convenciones y acuerdos... esté dirigido a causar la muerte o un daño físico grave a un no combatiente civil o a obligar a un gobierno u organización internacional a realizar una acción o abstenerse de realizarla, por medio del terror.”*¹²⁶

en Piñón, Rosa María. (coord.). Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas, Ed. UNAM, FCPyS, Delegación de la Comisión Europea en México. México, 2000, pp.182-185

¹²⁵Javier Solana Madariaga, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Estrategia Europea de Seguridad, *Ibid.* p.1

¹²⁶El 8 de septiembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Estrategia mundial contra el terrorismo*. La estrategia, en forma de resolución y plan de acción anexo, resulta un instrumento excepcional que potencia los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales contra el terrorismo. Se trata de la primera vez en que todos los Estados Miembros han acordado un enfoque estratégico y operacional común para luchar contra el terrorismo. Los esfuerzos para poner en práctica la estrategia comenzaron a raíz de su presentación oficial el 19 de septiembre de 2007. Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

<http://www.un.org/spanish/terrorism/strategy-highlights.shtml> Visto el 6 de agosto 2009. Robert Matthews. *Estados Unidos y la Guerra contra el Terrorismo Cinco años después: un balance*. En María Cristina Rosas. Terrorismo,

En cuanto a las Armas de Destrucción Masiva, éstas pueden ser nucleares,¹²⁷ biológicas¹²⁸ o químicas¹²⁹ la resolución 687 de Naciones Unidas explica que se trata de armas que lastiman o exterminan a un grupo de personas por su sofisticación; y las convenciones que las regulan son el Tratado de No Proliferación Nuclear,¹³⁰ la Convención sobre Armas Biológicas¹³¹ y la

Democracia y Seguridad. 11 de Septiembre: Cinco años después. Ed. ANU, UNAM, México, 2006, p.184

¹²⁷El material fisionable - uranio altamente enriquecido (UME) o plutonio de uso militar - es el ingrediente fundamental en la construcción de un arma nuclear. La mayoría de los expertos coinciden en que los terroristas no son capaces de producir material fisible, sino una organización terrorista razonablemente sofisticada podría hacer un arma nuclear o dispositivo nuclear improvisado (IND), si es robada o adquirida una suficiente cantidad de ese material. Por lo tanto, combatir el contrabando de materiales utilizables en armas nucleares es vital para impedir que los terroristas adquieran armas nucleares. Página de la Nuclear Smuggling Outreach Initiative (NSOI) <http://www.nsoi-state.net/ourpartners/> Visto el 14 de septiembre de 2009

¹²⁸Las armas biológicas son agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas sin importar su origen o método de producción, de tipos y en cantidades que no tienen justificación para fines profilácticos, de protección o con otros fines pacíficos; armas, equipos o medios de distribución diseñados para usar tales agentes o toxinas con fines hostiles o en conflicto armado. De esta manera, el alcance de la Convención se especifica según un criterio de fines generales. Se adoptó tal enfoque para no obstaculizar las muchas aplicaciones biomédicas y otras no hostiles de agentes y toxinas microbianas o de otros agentes, en tanto que permite cubrir cualquier eventual producto de la biotecnología o de la investigación científica que pudiera ser utilizado como arma. El término “toxinas” no se limita exclusivamente a los productos microbianos sino que incluye todas las sustancias tóxicas producidas por organismos vivos, aun las producidas sintéticamente. Respuesta de la Salud Pública a las Armas Biológicas y Químicas. Página Oficial de la Organización Mundial de la Salud. <http://www.paho.org/Spanish/DD/PED/armasbiologicas4.pdf> Visto el 6 de mayo de 2009

¹²⁹Las armas químicas consisten en productos químicos tóxicos (y sus precursores) y en los dispositivos para lanzarlos al blanco. Los productos químicos tóxicos inducen la muerte, lesiones o incapacidad temporal. Los precursores forman parte de la producción de productos químicos tóxicos. Aunque muchas sustancias encajan en la descripción de productos químicos tóxicos, en la práctica sólo se han seleccionado relativamente unas pocas con miras a desarrollar armas. A fin de que una sustancia química sea adecuada para utilizarla como arma de guerra debe ser suficientemente tóxica a objeto de inducir los efectos apetecidos cuando se aplica en cantidades pequeñas y además ser razonablemente fácil de producir en grandes cantidades, tener estabilidad suficiente para preservar su toxicidad durante el almacenamiento y sobrevivir al proceso de diseminación. Las sustancias químicas tóxicas usadas en la producción de armas químicas pueden clasificarse de acuerdo con varios criterios como, por ejemplo, su volatilidad o su uso militar. Se agrupan en agentes hemorrágicos, agentes escoriantes, agentes asfixiantes, agentes neurológicos, agentes incapacitantes, agentes lacrimógenos y toxinas. *Convención Sobre Armas Químicas*. Naciones Unidas. www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2337.pdf Visto el 6 de mayo de 2009

¹³⁰Tratado que entró en vigor en 1970, para enero de 2000, un total de 187 partes se habían sumado al Tratado, incluidos los cinco Estados que poseen armas nucleares (Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia y China), su objetivo es evitar la proliferación de las armas nucleares y la tecnología armamentística, fomentar la cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear y promover la meta de conseguir el desarme nuclear, así como el desarme general y completo. Este Tratado representa el único compromiso vinculante en un tratado multilateral para alcanzar la meta del desarme por parte de los Estados que poseen armas nucleares. *Tratado sobre la No proliferación de armas nucleares (TNP)*, Página Oficial de Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html> Visto el 7 de marzo de 2009

¹³¹Protocolo de Ginebra de 1925, *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción* (Convención sobre Armas Biológicas) fue abierta a la firma el 10 de abril de 1972, convirtiéndose, así, en el primer tratado de desarme multilateral que prohíbe la producción y el empleo de una categoría entera de armas. La Convención sobre Armas Biológicas entró en vigor en 1975, pero la ausencia de regímenes formales de verificación para controlar su cumplimiento ha limitado su efectividad. Convención sobre Armas Biológicas de Naciones Unidas.

Convención sobre Armas Químicas.¹³²

A este respecto, es importante mencionar el Informe sobre la salud en el mundo 2007, *Un porvenir más seguro. Protección de la salud pública mundial en el siglo XXI*. Publicado por la Organización Mundial de Salud, que se centra en determinados problemas que ponen en peligro la salud colectiva de las personas a escala internacional: epidemias y pandemias de enfermedades infecciosas y otros eventos agudos de salud, según se definen en la revisión del Reglamento Sanitario Internacional, conocida como RSI (2005), que entró en vigor en junio de 2007. El propósito del Informe sobre la salud en el mundo de ese año era mostrar cómo acciones colectivas internacionales de salud pública¹³³ podían propiciar un porvenir más seguro para la humanidad. Como demuestran los eventos comentados en ese informe, la seguridad sanitaria mundial, o su ausencia, puede repercutir también en la estabilidad económica o política, el comercio, el turismo y el acceso a bienes y servicios, y si falta reiteradamente, en la estabilidad demográfica. El texto se dividía en cinco apartados que trataban temas vulnerables como epidemias como el SRAS¹³⁴ en el 2003, una enfermedad considerada bioterrorista, de un agente patógeno nuevo o poco común, pudiera tener profundas repercusiones en la salud pública y la seguridad económica a escala tanto nacional como internacional.

Al principio del texto se planteó la amenaza central de detener las enfermedades en las fronteras internacionales. Lo que constituye un instrumento legislativo esencial para la seguridad sanitaria mundial, que brinda el marco global necesario para prevenir, detectar y evaluar los incidentes que

<http://www.un.org/spanish/Depts/dda/bwc/> Visto el 8 de mayo de 2009

¹³²Convención sobre la prohibición de desarrollo, producción, almacenamiento y uso de armas químicas y sobre su destrucción, dispuso para la firma el 13 de enero de 1993, entró en vigencia el 29 de abril de 1997 y para octubre de 2002 contaba con 147 Estados signatarios, inclusive los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque no incluía 47 Estados Miembro de la OMS⁴. La CAQ crea un régimen elaborado para asegurar su cumplimiento y especifica en detalle cómo se deben implementar sus obligaciones; también establece una organización internacional (OPCW) para que supervise su vigencia. Cabe aclarar que la preocupación ante dichas armas comenzó desde la Primera y Segunda Guerra Mundial, sin embargo, su realización ha sido más reciente. *Respuesta de la Salud Pública*. OMS. *Op. Cit.* Visto el 6 de mayo de 2009

¹³³Se entiende por seguridad en materia de salud pública al conjunto de actividades proactivas y reactivas necesarias para reducir al mínimo la vulnerabilidad a los eventos agudos de salud pública que ponen en peligro la salud colectiva de las poblaciones nacionales. El concepto de seguridad mundial en materia de salud pública, o seguridad sanitaria mundial, amplía esa definición para incluir los eventos agudos de salud pública que ponen en peligro la salud colectiva de poblaciones que se extienden por diversas regiones geográficas y a través de las fronteras internacionales. *Un porvenir más seguro. Protección de la salud pública mundial en el siglo XXI*. Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la Salud en el Mundo 2007. <http://www.who.int/whr/2007/es/index.html> Visto el 15 de marzo de 2008

¹³⁴Bacilo del carbunco (*B. anthracis*). Informe sobre la salud en el mundo 2007. Un porvenir más seguro. *Op. Cit.*

puedan constituir una emergencia de salud pública de importancia internacional y, en caso necesario, ofrecer una respuesta coordinada a ellos.

*Las enfermedades infecciosas se propagan ahora geográficamente con mucha mayor rapidez que en cualquier otro momento de la historia. Se calcula que en 2006 viajaron en avión 2100 millones de pasajeros; un brote o epidemia en cierto lugar del mundo puede convertirse en apenas unas horas en una amenaza inminente en cualquier otro punto del planeta.*¹³⁵

Lo interesante que queremos destacar, es que a pesar de las enfermedades epidemiológicas con las que ahora nos enfrentamos; las principales amenazas a la salud son endémicas, entre ellas las relacionadas con la salud materno-infantil, las enfermedades crónicas, la violencia y la salud mental. Estos trastornos no cumplen los criterios del RSI (2005) relativos a la notificación y, sin embargo, representan la mayor parte de la carga mundial de mortalidad y discapacidad.

Aunque el tema de este informe, la seguridad sanitaria, se ha enfocado con una perspectiva mundial, la OMS no puede olvidar que todos los individuos – hombres, mujeres y niños – se ven afectados por las amenazas comunes para la salud. Es fundamental no perder de vista las consecuencias personales de los problemas sanitarios mundiales, que inspiraron el compromiso de 1978 en pro de la atención primaria, basado en la *salud para todos*. Dicho compromiso y los principios en los que se sustenta siguen siendo fundamentales. Por ello, debemos cuestionar las principales amenazas que algunos gobiernos¹³⁶ – y como en este caso organismos internacionales-, proponen como temas prioritarios, puesto que pudieran ser temas impuestos por unos pocos que no reflejan las reales necesidades de la mayoría de la población.

Por otro lado, a los Estados en descomposición, se les conoce como gobiernos que no siguen los principios occidentales; por ser antidemocráticos, o violar los derechos humanos, aunque sabemos que esta tipificación es muy subjetiva, puesto que hay Estados que no cumplen con dichos principios o a los que es muy difícil de adecuar en la lista de democráticos o no, -¿qué es la democracia? sería una buena pregunta, desde el momento que democracia significa *la voluntad del pueblo*-.¹³⁷

¹³⁵*Ibidem.*

¹³⁶En el mismo informe se menciona que apenas unos días después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la diseminación deliberada de esporas de bacilo del carbunco potencialmente mortales por medio de cartas enviadas a través del servicio de correos de los Estados Unidos vino a sumar el bioterrorismo a las realidades de la vida en la sociedad moderna, aunque consideramos que esta es una mención demasiado global, porque ejemplos al respecto son muy pocos.

¹³⁷Recordemos lo que Abraham Lincoln expresaba, la democracia significa el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Según esta versión, la democracia es sinónimo del gobierno de la mayoría. Michael Ignatieff. El mal

La delincuencia organizada en los Estados vecinos afecta la seguridad de Europa, ya que grandes flujos de droga e inmigrantes llegan procedentes de estos países, por ello, se puso en marcha la Política de Vecindad en el 2004.¹³⁸

Solana también señala que la Unión Europea debe estar preparada y anticipar las crisis y las amenazas; para lograrlo, los veintisiete deben estar más activos en la persecución de sus objetivos estratégicos y ser más coherentes tanto los instrumentos de la Unión, como las actuaciones exteriores de cada Estado miembro, porque la clave de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa es que *juntos, los Estados, son más fuertes*.¹³⁹

Por ello, es necesario que los Estados aumenten sus capacidades, otorgando más recursos para la defensa tratando de evitar la duplicación de medios, esto se pensó con la creación de la ya mencionada Agencia Europea de Defensa.

Aquí podríamos decir, que se presenta el fenómeno de percepción de la amenaza, que Barry Buzan planteaba, ya que logra crearse el consenso entre naciones para catalogar un fenómeno -en este caso tres principales-, como amenazas al complejo que representa la Unión Europea, tema al que volveremos en el último apartado de este capítulo, cuando se trate el tema de las tomas de decisiones.

Mientras tanto, debemos mencionar que en enero del 2004 se publicó la Estrategia de seguridad europea, donde se especificó una nueva estrategia de seguridad común coordinada con la OTAN, con objetivos como el multilateralismo eficaz centrado en las Naciones Unidas, una estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva, mejorar la preparación de las operaciones de la Unión Europea con recurso a los medios y capacidades de la OTAN y la creación de una célula de componentes militares y civiles para operaciones conjuntas entre la Unión y la OTAN.

menor. Ética política en una era de terror. Ed. Taurus, Madrid, 2008, p.18

¹³⁸La Política Europea de Vecindad (PEV) se ha desarrollado con el objetivo de incrementar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad mutuas de la UE y de sus países vecinos. La PEV ofrece relaciones políticas y económicas privilegiadas a 16 países vecinos de la Unión Europea, ellos son: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldovia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania. Se basa en Acuerdos de Colaboración y Cooperación y Acuerdos de Asociación, Asociación Euromediterránea, para mantener un compromiso mutuo respecto a los valores comunes (democracia y derechos humanos, Estado de Derecho, buena gobernanza, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible).

http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm Visto el 24 de enero de 2009 Anexo Cuadro 2.1 *Las amenazas a la seguridad de la Unión Europea*.

¹³⁹Alyson Bailes. Cooperación Regional. En *Seguridad Hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. Rosas, Ed. UNAM, México, 2004, pp.381-384

Esto con el fin de aplicar todos los instrumentos políticos y económicos para lanzar iniciativas diplomáticas y dirigir operaciones, civiles y militares.

Con todo esto, no debemos olvidar que los retos al respecto se refieren a que el tema de seguridad puede generar una competencia entre los Estados miembros por el liderazgo del grupo, con el peligro de convertir a la estrategia en un elemento más de división que de cooperación, y además deben comprometerse en el establecimiento de un presupuesto amplio para convertir la capacidad en la materia en una realidad.¹⁴⁰

Creemos sumamente importante mencionar que de la mano de las consideraciones que se realizan sobre esta doctrina, debemos mencionar el texto “La Unión Europea en el mundo. La Política Exterior de la Unión Europea,”¹⁴¹ realizado por la Comisión Europea en el año 2007, como pieza clave para enfrentar los desafíos propuestos en la doctrina, ya que aquí se resumen los intereses inmediatos del grupo, y se definen con una política exterior de *poder blando*¹⁴² y de *seguridad preventiva*¹⁴³ ya que enfatiza los valores europeos y la democracia.

El texto se divide, de manera general, en la interdependencia comercial con otras regiones en el marco de la OMC;¹⁴⁴ la ayuda que pueda proveer a los países menos desarrollados -entre ellos a los ACP (Países del Asia Pacífico y el Caribe) en el marco del Tratado de Lomé de 1975-;¹⁴⁵ además por medio de la Política Exterior de Seguridad y Defensa PESD, envía fuerzas militares y policiales a las zonas de conflicto, envía asistencia monetaria y técnica a muchas zonas muy atrasadas sobre todo en África y el Caribe; canaliza la ayuda humanitaria a través de su Dirección

¹⁴⁰ Esto se revisa detalladamente en el Capítulo 5.

¹⁴¹ Documento Oficial. <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/es.pdf>

¹⁴² El poder blando se basa en la importancia de Europa como un actor económico y con fuerza comercial, en su cultura y su atractiva combinación de economía de libre mercado y protección a la seguridad social. Andrea Rizzi. *Soft power no match for hard reality*. El País. Publicado el 27 de julio de 2009

<http://www.presseurop.eu/en/content/article/80901-european-soft-power-not-working> Visto el 29 octubre de 2009

¹⁴³ Este término lo utiliza puesto que se refiere a las operaciones civiles y militares que comenzó a desplegar en el mundo a partir del 2003, la intención es mantener un mecanismo por medio del cual pueda mandar efectivos militares o policiales europeos a zonas de conflicto para llevar a cabo misiones de gestión de crisis, humanitarias y de rescate, de mantenimiento e incluso de restablecimiento de la paz; también pueden apoyar e impartir formación a cuerpos de policía local.

¹⁴⁴ La Organización Mundial de Comercio se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos. El objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades, desde 1995. Página Oficial de la OMC. http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm Visto el 19 de noviembre de 2009

¹⁴⁵ Para una referencia más detallada favor de remitirse a la página 51 de este texto.

General de Ayuda Humanitaria (ECHO), desde su creación en 1992; y plantean la Política de Buena Vecindad con los países fronterizos de la región, además de mencionar las relaciones de cooperación con la OTAN y el Consejo de Europa, enfatizando la buena relación que mantienen con los Estados Unidos.

3.2 Estructura de la estrategia de la Unión Europea en materia de Seguridad y Defensa Común

Los organismos europeos han estado a la cabeza de los esfuerzos por una clarificación del concepto, y más aún, se han dado a la tarea de crear las instituciones que atiendan a estos nuevos planteamientos, “*la Unión Europea ha estado basada en un enfoque implícito de promoción de la seguridad al abocarse a las causas económicas y políticas del conflicto y al promover la integración en Europa*”.¹⁴⁶

Veamos a continuación la forma en la que han organizado el tema de política exterior y de seguridad común, los recursos con los que cuenta, los cuales en mayor o menor medida conforman su estrategia para conformar su aparato en seguridad estratégica.

Para ello nos vamos a referir a sus instituciones; al Consejo de Ministros, y sus órganos que en materia de política exterior juegan un papel central; a la Comisión Europea y la participación que sus diferentes comisiones y su propio presidente tienen; y al Parlamento Europeo que probablemente no tenga una participación fundamental en temas de política exterior, pero no queda fuera de su ámbito de acción.

3.2.1 El papel del Consejo de la Unión Europea (Consejo de Ministros)

La Unión Europea cuenta con ciertas instituciones que forman parte de su aparato en Seguridad y Defensa Común, el Consejo de Ministros ejerce un papel central en la toma de decisiones en materia de política exterior,¹⁴⁷ además de que el propio Consejo es el responsable de asegurar

¹⁴⁶Cottey, Seguridad Hemisférica. En Cristina Rosas, *Seguridad Op. Cit.*, p.397

¹⁴⁷El Consejo de la Unión Europea es la institución que representa los intereses de cada Estado miembro, su función es aceptar o rechazar las propuestas que vienen de la Comisión -quien normalmente está encargada de las iniciativas-. La Comisión Europea juega un rol central, por tomar en cuenta políticas como el mercado único, competencia, unión económica y monetaria, políticas agrícolas, comercio, transporte, entre otras, todas estas iniciativas autónomas y políticas son hechas con base en sus propios intereses. El Parlamento Europeo se compone de 732 miembros

que los Estados miembros cumplan con los principios de la PESC y respalden las políticas de la Unión.

Por otro lado, la Comisión Europea puede proponer las iniciativas legislativas, pero atendiendo a sus fines formales que la constituyen. El Consejo está envuelto en la adopción de todas las decisiones, pero de manera preferente en el presupuesto y en los acuerdos de asociación que debe decidir en conjunto con el Parlamento. Mientras que el Consejo puede abordar todos los temas que a otras regiones y países del exterior se refiere, la Comisión se encargará de su implementación.

Una de las paradojas del Consejo de Ministros, es que como institución, se encarga de la toma de decisiones en política exterior, pero las reuniones de sus miembros normalmente no mejoran las negociaciones, ocupándose y resolviendo los temas que en forma parecen más urgentes, y dejando normalmente los de menos premura detenidos.¹⁴⁸

Dentro del Consejo de Ministros, se encuentran nueve diferentes consejos encargado de diferentes temáticas, el consejo encargado de los asuntos en política exterior, es el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, llamado en adelante GAERC por sus siglas en inglés, que se encarga de áreas como comercio exterior, cooperación y desarrollo, ayuda humanitaria, acuerdos internacionales, la PESC y la PESD.¹⁴⁹

Esto lleva a acercar a los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros, al Alto Representante de la PESC y a la Comisión Europea. Dependiendo de los temas en la agenda, los Ministros de defensa, o de desarrollo, o de comercio también participan.

Todo el trabajo del Consejo es preparado y coordinado por el Comité de Representantes permanentes (COREPER), compuesto por los Representantes permanentes de los Estados miembros en Bruselas y sus adjuntos. A su vez, el trabajo de este Comité es preparado por cerca

quienes son electos por los ciudadanos, y su designación está ligada a la cantidad de población de cada Miembro, siendo los principales partidos el Demócrata Cristiano, los Social Demócratas y los Demócratas Liberales; quienes además deben aprobar o no el ingreso de nuevos miembros a la UE, los acuerdos con otros países fuera de la Unión, el método de su propia elección, y el rol del Banco Central Europeo, entre otros. Sin dejar de mencionar a la Corte Europea de Justicia compuesta de 25 jueces y 8 abogados generales. Por último, se encuentran los grupos de interés con los grupos económicos (Unión de Trabajadores e Industriales de la Confederación de Europa), profesionales (como ejemplo los granjeros con el Comité de Organización Agrícola y sindicatos), y públicos (como ONG's). Raj S. Chari y Sylvia Kritzinguer. *Understanding EU Policy Making*. Ed. Pluto, Londres, 2006, pp.20-36

¹⁴⁸Stephan Keukeleire y Jennifer MacNaughtan. *Foreign Policy of the European Union*. Ed. Palgrave Macmillan, Londres, 2008, p.72

¹⁴⁹ Ver Anexo Cuadro 2.2 Organigrama del Consejo de la Unión Europea.

de 250 comités y grupos de trabajo compuestos por delegados de los Estados miembros.

Entre estos, algunos comités cumplen una función específica de coordinación y asesoramiento experto en un ámbito determinado, para nuestro estudio el Comité Político y de Seguridad que está encargado del seguimiento de la situación internacional en los campos de la política exterior y de seguridad común y de asegurar, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión en caso de crisis, es el más importante.

Además del GAERC y el COREPER como subestructuras de toma de decisiones, se encuentra el Comité Político y de Seguridad, conocido por su sigla CPS, el Comité Político y de Seguridad es la estructura permanente sobre política exterior y de seguridad común contemplada en el artículo 25 del Tratado de la Unión Europea. El CPS, compuesto por directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, tiene por misión:

1. seguir la evolución de la situación internacional en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC);
2. contribuir a elaborar las políticas;
3. supervisar la ejecución de las decisiones del Consejo.¹⁵⁰

Bajo la autoridad del Consejo, el CPS ejerce el control político y la dirección estratégica de las misiones de gestión de crisis. El Consejo puede autorizarle a tomar decisiones en la gestión concreta de una crisis. Además, está asistido por un grupo de trabajo político-militar, un comité de aspectos civiles de gestión de crisis, el Comité Militar (CMUE) y el Estado Mayor (EMUE) - organismos a los que nos referiremos enseguida-. El Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, aceptó en principio la creación del CPS de forma temporal, ya el Comité Político y de Seguridad adquirió un carácter permanente en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000. El propio Tratado de Niza también instituyó:

El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), encargado de proporcionar al CPS recomendaciones y dictámenes militares sobre todas las cuestiones de ese tipo en la Unión Europea. Este Comité es el órgano militar de mayor rango establecido en el Consejo. Componen el CMUE los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los Estados miembros, representados por sus delegados militares. El CMUE puede reunirse a nivel de Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) o de representantes militares (REPMIL).¹⁵¹

¹⁵⁰ Información del Portal de la Unión Europea. *Op. Cit.*

¹⁵¹ *Ibidem.*

Por último el Estado Mayor militar de la Unión Europea (EMUE) constituye parte de la estructura política y militar permanente que consagra una política de defensa autónoma y operativa de la Unión. El Estado Mayor es responsable de aplicar las políticas y decisiones del Comité Militar y fuente de peritaje militar de la Unión Europea.¹⁵²

Más concretamente, el EMUE tiene las funciones siguientes:

- ✦ supervisar posibles situaciones de crisis;
- ✦ ocuparse de los aspectos militares del planeamiento estratégico anticipado;
- ✦ organizar y coordinar los procedimientos con los cuarteles generales nacionales y multinacionales, incluidos los que la OTAN ponga a disposición de la Unión Europea;
- ✦ programar, planificar, dirigir y evaluar los aspectos militares de los procedimientos de gestión de crisis de la Unión Europea;
- ✦ establecer relaciones permanentes con la OTAN;
- ✦ acoger a un equipo de enlace de la OTAN y crear una célula de la Unión Europea en el SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) de la OTAN;
- ✦ contribuir a los aspectos militares de la dimensión PESD de la lucha contra el terrorismo.
- ✦ El EMUE realizará estas tareas teniendo en cuenta el Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN así como el Proceso de Planificación y Análisis de la Asociación para la Paz. El EMUE trabajará asimismo en estrecha cooperación con la Agencia Europea de Defensa (AED).¹⁵³

La presidencia del Consejo rota cada seis meses, esto es muy importante si entendemos que la presidencia representa y defiende los intereses que en materia de política exterior deben obtenerse, además de ser responsable por la implementación de tales decisiones, expresa la opinión de la Unión en foros internacionales y conferencias, conduce el diálogo con terceros países y la Unión, además de consultar e informar al propio Parlamento Europeo de las diferentes resoluciones.¹⁵⁴

¹⁵²Javier Solana. La política europea de seguridad y defensa: una Unión preparada para contribuir a la gestión de crisis y a la paz. En Joaquín Roy y Roberto Domínguez. *Las relaciones exteriores de la Unión Europea.* Ed. Plaza y Valdés. México, 2001, p.37

¹⁵³Su objetivo principal es promover la cooperación europea en materia de armamento, estudiando las capacidades militares, el desarrollo de la industria, la investigación y el comercio de armamento. Comenzó a ser operativa desde el año 2004 y está dirigida por el señor PESC. *Ibidem.*

¹⁵⁴Stephan Keukeleire. *Foreign Policy of ... Op. Cit.* p.78

Existe asimismo el problema de la continuidad en la presidencia, ello le resta credibilidad al proceso de la PESC, además de que el presidente de este organismo no es el único que toma las decisiones cuando se presenta una crisis, por ello, no puede dar una rápida y firme respuesta que muchas veces es fundamental.

Otro factor decisivo, es que a pesar de que el presidente en turno formalmente representa los intereses de todo el grupo, es inevitable que se note una forma de hacer política propia, todavía influenciada por sus intereses nacionales y sus preferencias. Esto no sería visto como una desventaja, si trajera al grupo nuevas dinámicas para aumentar el nivel político, sin embargo, no siempre sucede así.¹⁵⁵

El Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común (ARPESEC) que por mucho tiempo fue Javier Solana,¹⁵⁶ tiene como funciones,

*“...asistir al Consejo en temas de política exterior y de seguridad común, en particular a través de la formulación, preparación e implementación de decisiones políticas, y, cuando sea necesario en defensa del Consejo a petición de la presidencia, a través de construir un diálogo político con terceras partes”.*¹⁵⁷

Después de ser el Secretario General de la OTAN Javier Solana, fue el primer hombre que ocupó el cargo descrito, son dos las razones fundamentales que le dieron a su puesto la efectividad y la credibilidad necesarias, las políticas que le dicta el Consejo seguir y la habilidad que los instrumentos diplomáticos le dan para actuar.

En el capítulo siguiente revisaremos los cambios que de nombre y funciones tendrá este cargo con el Tratado de Lisboa o Tratado de Reforma. Sin embargo, a continuación abordaremos la conformación del equipo que este agregado tiene para realizar sus funciones.¹⁵⁸

El alto representante ejerce sus funciones en la Secretaría del Consejo, el grupo de entidades que respaldan al Alto Representante son el Gabinete, la Unidad Política, el Centro Colectivo y el Grupo *-staff-* Militar, además del Director General *E* (Relaciones Económicas Exteriores-Asuntos Político Militares); el ARPESEC puede ser ayudado por Representantes Especiales en regiones específicas, y cuenta con tres representantes personales, este conglomerado representa

¹⁵⁵Luis Simón Navarro (22/07/2008), *Los dilemas de Sarkozy: la presidencia francesa de la Unión Europea y la PESD: ¿qué suponen para Europa?*, Madrid, Real Instituto Elcano, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI76-2008

¹⁵⁶ Veremos en el Capítulo 5 los cambios al respecto.

¹⁵⁷Stephan Keukeleire. *Foreign Policy of ... Op. Cit.* p.79

¹⁵⁸ Ver anexo Cuadro 2.3

en números, alrededor de 400 personas, que incluyen a 200 con formación militar como parte del *staff* militar.

La Unidad Política contribuye a la toma de decisiones a través de la preparación de opciones políticas, ayudando además al diálogo con terceros países. El Centro Colectivo, SITCEN en sus siglas en inglés, provee de alertas tempranas, monitoreos y servicios de inteligencia en operaciones de manejo de crisis, facilita el intercambio de información entre los Estados miembros. El Director General E, trabaja bajo la autoridad del Alto Representante y de manera muy cercana con la PESC y la PESD. El *staff* Militar, se mantiene a las órdenes de la PESD en el manejo de operaciones de crisis.

El Consejo Europeo, fue creado en 1974 y se trata fundamentalmente de las reuniones pactadas entre los jefes de Estado o de gobierno de cada país miembro junto con el presidente de la Comisión Europea, la intención es generar el intercambio de ideas y la concertación de acciones sobre orientaciones políticas generales que definirán el rumbo de la Unión, podemos decir que se trata de reuniones de carácter intergubernamental para la generación de acuerdos, siendo una especie de estrategia de cabildeo.¹⁵⁹

3.2.2 El papel de la Comisión Europea

Como un actor supranacional, la Comisión no es tan bien acogida en temas de política exterior, esto juega un rol crítico al tratar de definir, defender, promover y representar los intereses comunes de la Unión; además existe el problema de la *delimitación* entre las competencias de la comunidad europea y la PESC/PESD; como ejemplos, la diferencia entre las *relaciones exteriores económicas*, y las *relaciones exteriores políticas*; entre el *desarrollo*, y la *seguridad* o la propia *política exterior*; entre temas de *política interna/doméstica* y temas de *política exterior* también, lo que ha originado conflictos entre el Consejo y la Comisión y dentro de la propia Comisión.¹⁶⁰

El aumento de responsabilidades de la Comisión Europea en materia de política exterior, ha redefinido la agenda que revisa cada Comisión, por ejemplo, en el caso de Barroso, dividió su

¹⁵⁹Gabriel Pérez Pérez. Ciudadanía y Derechos Sociales en el proceso de integración política europea. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2006, p.183

¹⁶⁰Comisión Europea. Portal de la UE www.eu/es Visto el 19 de septiembre de 2008

Comisión a finales del 2004 en Relaciones Exteriores y Política Europea de Buena Vecindad, Comercio Exterior, Ayuda Humanitaria y al Desarrollo y Política de Ampliación,¹⁶¹ ayudado del Grupo de Comisionados en Relaciones Exteriores, que conformó un número de 2,300 personas aproximadamente, quienes tienen objetivos e intereses particulares lo que hace que no siempre se trabaje en conjunto.¹⁶²

Los Directores Generales de Relaciones Exteriores (DG RELEX, por sus siglas en inglés), son responsables de la coordinación de las relaciones exteriores de la Comisión y la contribución de ésta con la PESC y la PESD.¹⁶³ Elaborando políticas sobre prevención de conflictos, monitoreo de elecciones, derechos humanos y democratización, desarme y no proliferación de armas.

Los DG en materia de Comercio, son fundamentales en las negociaciones sobre comercio exterior, siendo sus objetivos la defensa de los intereses comerciales de la Unión Europea y la liberalización del comercio mundial que no siempre coincide con los temas sobre política exterior.

El DG sobre el Desarrollo trabaja en temas como el Acuerdo de Cotonou con los 77 países firmantes el APC,¹⁶⁴ esto con el objetivo de reducir la pobreza de aquéllos países y ayudar al desarrollo, completando la agenda con condiciones como la buena gobernanza y la defensa a los derechos humanos.

El DG sobre la Política de Ampliación, a pesar de que tuvo su auge en el año 2004 cuando se dio la mayor ampliación en números de miembros al interior de la Unión Europea, lo cierto es que quedan temas pendientes al respecto como los casos de Turquía y algunos países en los Balcanes, de lo que se hará una revisión en el Capítulo 5.

¹⁶¹ Ver Anexo Cuadro 2.4

¹⁶² *Ibidem.*

¹⁶³ Ver Anexo Cuadro 2.5

¹⁶⁴ Acuerdo de Cotonou, acuerdo de intercambio comercial y de asistencia firmado en el 2000 entre la Unión Europea y los 77 estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) en Cotonou, Benín. Reemplazó a la Convención de Lomé. Los firmantes son los 27 Estados miembros de la Unión Europea y Angola, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, República Centroafricana, Chad, Etiopía, República del Congo, República Democrática del Congo, Comoras, Costa de Marfil, Eritrea, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, Togo, Tanzania, Uganda, Yibuti, Zambia, Zimbabwe, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago, Islas Cook, Fiji, Kiribati, Islas Marshall, Estados Federados de Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.
<http://www.bei.europa.eu/projects/regions/acp/index.htm> Visto el 6 de octubre de 2008

El DG para Ayuda Humanitaria (ECHO por sus siglas en inglés), hasta el 2005 la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, fue la encargada de manejar toda la ayuda al respecto, con un presupuesto anual de 500 millones de euros, esta suma ha sido una cantidad considerable de ayuda para más de 60 países en todo el mundo.¹⁶⁵

El DG de la Oficina de Cooperación de Ayuda Europea (conocida como AIDCO, por sus siglas en inglés), provee de 7 billones de euros en asistencia externa anual, con proyectos en más de 150 países y territorios, esta ayuda incluye proyectos directos con la PESC como Misiones de Observadores Electorales y Facilidades para la Paz en África.¹⁶⁶

Como vemos, la Comisión juega un rol muy importante cuando se trata de generar ayuda material a terceros países, lo que la ha introducido de manera directa a temas de política exterior, como en el diálogo político y cláusulas de condicionalidad referentes al ámbito democrático, y los derechos humanos.

La prevención de conflictos constituye un elemento importante de la PESD. La Comisión desempeña un papel importante en esta labor, centrándose en la mejora de la coherencia y la eficacia de todas las actuaciones de la Unión, la Comisión aspira a:

1. coordinar y utilizar más sistemáticamente los instrumentos de la Comunidad;
2. definir y luchar contra las causas profundas de los conflictos;
3. mejorar la capacidad de intervención en conflictos incipientes;
4. fomentar la cooperación internacional en la materia.¹⁶⁷

Las operaciones de gestión civil de las crisis tienen cuatro ámbitos prioritarios de actuación, fijados por el Consejo Europeo en Feira en el año 1999: la policía, el Estado de Derecho, la protección civil y la administración civil. Su fuente de financiación presupuestaria es consecuencia de su objetivo y su contenido. En términos presupuestarios, los fondos pueden proceder de tres líneas diferentes:

- la línea correspondiente del presupuesto de la Comunidad Europea, cuando las operaciones se llevan a cabo dentro de un instrumento comunitario (misiones de información u observación, formación, incentivos económicos y comerciales al desarrollo, limpieza de minas, derechos humanos, reconstrucción, ayuda alimentaria,

¹⁶⁵ Comisión Europea. *Portal de la UE* www.eu/es

¹⁶⁶ Michelle Cini, *European Union Politics*. Ed. Oxford, New York, 2007, pp.145-150

¹⁶⁷ Comisión Europea. *Portal de la UE* www.eu/es *Ibid.*

intervenciones humanitarias, etc.);

- la línea presupuestaria de la PESC, cuando se trata de operaciones PESC sin implicaciones militares o de defensa (desarme, apoyo a los procesos de paz, asistencia política, etc.);
- un presupuesto al margen del de la Comunidad Europea, cuando se trata de operaciones en el marco de la política europea de seguridad y defensa (PESD) con implicaciones militares o de defensa.¹⁶⁸

La Comisión ha ayudado a que la política exterior tenga un enfoque estratégico para delinear objetivos e intereses en la materia, como ejemplos tenemos los comunicados de Prevención de conflictos, la Decisión del Multilateralismo, la Política Europea de Buena Vecindad y el Documento Verde: *Estrategia de energía europea*.

Pero desde otro punto de vista, se dice que la Comisión vuelve más *administrativos* muchos de los temas, perdiendo el sentido de lo que significa el interés en política exterior; lo que además se traduce en que cuando la Comisión dialoga con terceros países, el enfoque sea más burocrático que político y con tintes más formales que como un diálogo real, por lo que no siempre es un instrumento que se utilice en toda su potencialidad.¹⁶⁹

El Artículo 27 del Tratado de la Unión Europea especifica, “La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.”, esto quiere decir que debe tener una participación central en la PESC, ya que en el Artículo 22 del propio Tratado se propone que el Consejo o cualquiera de sus miembros pueden generar consideraciones o propuestas sobre el tema; mientras que en el Artículo 18 del mismo Tratado, sobre el tema de la presidencia de la Comisión, se dice que ésta debe estar completamente asociada con las tareas de representación de la Unión en materia de la PESC e implementando sus decisiones.

3.2.3 El papel del Parlamento Europeo

El rol del Parlamento Europeo, llamado en adelante PE, es bastante limitado en materia de política exterior, en este sentido ha intentado tener una mayor participación, por lo que existe a su

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ Cini. *European Union...*, *Op. Cit.* p.152

interior el Comité de Asuntos Exteriores, y los subcomités de Derechos Humanos y en Seguridad y Defensa, además de otro sobre temas institucionales como el Comité de Asuntos Constitucionales.¹⁷⁰

Adicionalmente cuenta con cerca de 40 Delegaciones Interparlamentarias, Comités Parlamentarios Conjuntos y Comités de Cooperación Parlamentaria, grupos de trabajo que mantiene con terceros países, donde los temas sobre derechos humanos y democracia son muy referidos.

El poder limitado del PE se manifiesta cuando se habla de la PESC, ya que su rol es netamente consultivo. La presidencia consulta al PE sobre los principales temas y las decisiones básicas de la PESC y asegura que sus propuestas sean consideradas; la Presidencia y el Consejo se aseguran de informar regularmente al PE del desarrollo de la PESC, el PE puede pedir explicaciones o hacer recomendaciones, y mantener un diálogo anual sobre temas de la PESC; pero este Parlamento no trabaja en conjunto con el Alto Representante de la PESC.

Un punto de fortaleza del PE, se refiere a que éste tiene derecho de veto cuando se trata de discutir Acuerdos de Asociación y Cooperación con terceros países, sobre protocolos financieros con terceros países y sobre enmiendas significativas de los Acuerdos.¹⁷¹

La mayor limitación de este órgano es cuando pueden no aprobar un acuerdo, por considerar que no cumple con las bases necesarias sobre protección a los Derecho Humanos, ejemplos al respecto se encuentran en los Acuerdos de Amistad y Cooperación con Kazajastán y Uzbekistán a finales de los años noventas.

En este sentido se plantea la crítica sobre si la política exterior de la Unión Europea sufre de un déficit democrático, por lo que algunos autores sostienen que los principios de coherencia y continuidad son los que han traído las exitosas reformas que ha sufrido la PESC, además de decir que las limitantes que el PE tiene en materia de política exterior *son parte del juego (sic)*.¹⁷²

La primera razón es porque muchos de los parlamentarios podrían dañar el proceso secreto, rápido, coherente y eficiente que necesitan los temas de política exterior. Esto se relaciona con el segundo argumento, en el que se dice que los preceptos parlamentarios sobre la defensa a los

¹⁷⁰ Ver Anexo Tabla 2.5. Joaquín Roy. *El teléfono de Europa: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)*. En *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. Ed. Plaza y Valdés, México, 2001, p.135

¹⁷¹ Parlamento Europeo. Portal de la UE www.eu/es/parlament Visto el 16 de noviembre de 2008

¹⁷² Keukeleire. *Foreign Policy of ... Op. Cit.* p.83

derechos humanos y la democracia podrían interferir con los intereses inmediatos de la política exterior. Y un tercer argumento sostiene que dada la naturaleza intergubernamental de la PESC, este recurso de legitimidad todavía reside en la soberanía nacional.¹⁷³

Aquí podríamos recordar lo que Barry Buzan mencionaba sobre mantener un *statu quo* que al Estado dominante le convenga donde “*se distribuye el poder de manera estable o deseable a sus intereses*”; si revisamos la composición del PE por países, y la nueva distribución que contempla el Tratado de Lisboa, tendremos una idea más clara al respecto.¹⁷⁴

Vamos a referirnos por último al componente civil, desarrollado en los Consejos Europeos de Feira (1999) y Gotemburgo (2001), se ha perfilado con el propósito de mejorar un ámbito de intervención en el que la comunidad internacional ha mostrado ciertos signos de flaqueza. Hasta el año 2003 la Unión Europea había establecido cuatro grandes instrumentos interdependientes, destinados a:

- garantizar el orden público: posibilidad de suministrar hasta 5,000 agentes de policía, de ellos 1,000 en un plazo de 30 días, para misiones que van del restablecimiento del orden en colaboración con una fuerza militar a la formación de los cuerpos de policía locales;
- asentar el Estado de Derecho: posibilidad de proporcionar hasta 200 jueces, fiscales y otros especialistas en este ámbito;
- consolidar la administración civil: posibilidad de suministrar un equipo para organizar la celebración de elecciones, el sistema fiscal, la enseñanza, el suministro de agua, etc.;
- crear estructuras de protección civil: posibilidad de apoyar a los agentes humanitarios mediante operaciones de ayuda, ya que se plantea que la Unión Europea deberá ser capaz, en un plazo de tres a siete horas, de desplegar dos o tres equipos de evaluación compuestos por diez expertos y equipos de intervención de hasta 2,000 personas.¹⁷⁵

¹⁷³Cini. *European Politics. Op. Cit.* pp.182-183

¹⁷⁴La composición del PE se compone a partir del 13 de junio del 2009, por 732 diputados frente a los 626 que tenía antes. El número de diputados que corresponde a cada Estado se fija en los propios Tratados Comunitarios según la población de cada país, para Alemania están fijados 99, Francia, Italia y Reino Unido le siguen con 72 escaños; quienes tienen menor cantidad son Luxemburgo, Estonia y Chipre cada uno con 6, mientras que Malta es el que tiene el menor número de todos con 5, para llegar a un total de 736 diputados que lo conforman. Para un mayor análisis favor de revisar Página: Elecciones Europeas <http://www.elecciones europeas.net/preguntas-frecuentes> Visto el 19 de octubre de 2009

¹⁷⁵Portal Oficial de la Unión Europea. www.eu/es Visto el 17 de mayo de 2009

Por otra parte, el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, instauró el *objetivo global*, es decir, la capacidad de la Unión de poder desplegar, en el plazo de 60 días y durante al menos un año, hasta 60,000 hombres.

Para referirnos en mayor profundidad a las misiones que realiza la PESD, diremos que a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999), se incluyeron nuevas misiones en el Tratado de la Unión Europea (Título V). Esta innovación importante se refiere a las misiones humanitarias y de evacuación, las misiones de mantenimiento de la paz, así como las misiones de las fuerzas de combate para la gestión de las crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz, conocidas como *misiones de Petersberg*. A estas misiones de gestión de las crisis civiles y militares, se añade el componente de la Política Europea de Seguridad y Defensa consistente en la *prevención de los conflictos*.

Las *misiones de Petersberg* forman parte de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Se incluyeron de forma expresa en el Tratado de la Unión Europea (Artículo 17) y se desglosan en:

1. misiones humanitarias o de rescate;
2. misiones de mantenimiento de la paz;
3. misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.¹⁷⁶

Estas misiones se crearon mediante la declaración de *Petersberg*, adoptada tras el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental de junio de 1992, donde los Estados miembros de la Unión Europea Occidental deciden poner a la disposición de su propia unión, pero también de la OTAN y de la Unión Europea, unidades militares procedentes de todo el abanico de sus fuerzas convencionales.

3.3 La PESC y la PESD

Según el Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea “*La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de*

¹⁷⁶*Ibidem.*

seguridad”; el nombre de Política Exterior y de Seguridad Común también fue creado y asumido en el mismo tratado, su nombre indica expresamente que se trata de una política común, esto dio la impresión en algún momento de que se trataba de una política igual a las del primer pilar, tal como la Política Agrícola Común y la Política Comercial Común. Sin embargo, el Tratado de Maastricht no proveyó de instrumentos comunes necesarios para afianzar una política común; muy por el contrario, el tema de política exterior y seguridad común plantea los intereses que cada Estado miembro cuida, como una toma de decisiones en el nivel intergubernamental.

La palabra *política* sugiere que la PESC es cualitativamente diferente a la cooperación entre Estados miembros que había caracterizado a la Cooperación Política Europea (CPE)¹⁷⁷, producto del Reporte de Luxemburgo que comenzó por cohesionar el mismo objetivo en política exterior en 1970,¹⁷⁸ pero que no tuvo el eco deseado; de hecho la cooperación entre los miembros por conducto de su política exterior particular, continúa siendo de vital importancia para la PESC, como ya veíamos.

Sin embargo, cabe mencionar que desde la época en que se creó la Cooperación Política Europea hubo diferencias entre los miembros de la Unión Europea en materia de política exterior, debiéndose en primer lugar, a las relaciones que tienen algunos de los Estados de la integración con terceros países y su postura en materia de seguridad, esto sería explicado por Buzan como una de las dinámicas del complejo de seguridad, que se refiere a la transformación interna, es decir, cuando se modifica el patrón de amigo-enemigo, donde algunos miembros del grupo modifican sus condiciones y por ello los intereses que los atraen o alejan de los demás miembros son esenciales.

Esto porque muchos de los miembros de la Unión Europea cuentan con importantes relaciones bilaterales fuera del grupo, o tienen una política exterior muy particular, esas razones explican del por qué la política exterior dentro de la Unión no está fortalecida. En casos contrarios, cuando se trata de países de bajo perfil en política exterior, tratan de fortalecerla en el marco de la Unión

¹⁷⁷Recordemos que ésta tiene su antecedente en la Comunidad Europea de Defensa (CED) de 1954, pero su fracaso llevó a reorientar los objetivos esenciales del grupo hacia la integración económica.

¹⁷⁸Fue incluida en el Acta Única Europea en 1987, acercando los temas de política exterior a los intereses comunitarios, sin embargo recibió críticas por considerar se reactiva en lugar de preventiva, sobre todo cuando a finales de los años ochentas y principios de los años noventas no pudo responder de manera efectiva a los acontecimientos sobre el colapso de la Unión Soviética. Michelle Cini. *European Union Politics*. Ed. Oxford, Nueva York, 2007, p.239

que de otra forma no lograrían.¹⁷⁹

Además, recordemos a los defensores de la OTAN como organismo encargado de su seguridad -a pesar de no ser lo mismo que la política exterior-, lo prefieren antes que la defensa común europea.

Los Artículos 11 al 17 del Tratado de la Unión Europea plantean que la PESC permea todas las áreas de política exterior y de seguridad y “*debe incluir todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión,*”¹⁸⁰ incluido el campo de una política común de defensa, que debe negociarse en el seno del Consejo Europeo, sin embargo, esto no es del todo concreto; puesto que la PESC no cubre “*todas las áreas de política exterior y de seguridad*”¹⁸¹ y no incluye “*todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión.*”¹⁸² La defensa territorial de los Estados miembros no está contemplada por la PESC, y no olvidemos que como veíamos en el primer apartado de este capítulo “*evoluciona de manera compatible y coordinada con la OTAN*”, por lo que muchos de los Estados miembros de la Unión Europea mantienen sus intereses en política en seguridad a la luz de ese foro.

Un logro importante a mediados de la década de los ochentas del siglo XX, fue la institución de la Conferencia Intergubernamental (CIG) con la intención de elaborar un tratado sobre la Política Exterior y de Seguridad Común, pretendiendo que en un futuro se pudiera hablar de conformar los Estados Unidos de Europa, en los que la unión política fuera una realidad posible de alcanzar.¹⁸³

A finales de los años noventas, hubo una recomposición al respecto, el enfoque político fue reformulado para incluir la dimensión en seguridad militar, sin embargo, quince años después de la creación de la PESC, ésta no es todavía autónoma o completamente común; el poco afortunado intento de política exterior y de seguridad común, se ha quedado en misiones humanitarias que han llegado a ciertas zonas cercanas a la Unión, por medio de su PESD.

Vamos a desarrollar algunos elementos que conforman la PESC para un análisis más esquemático de su naturaleza, el Artículo 11 en su segundo párrafo especifica,

¹⁷⁹Mónica Carreón, *La Unión Europea de los veinticinco...* Op. Cit. p.70

¹⁸⁰Tratado de la Unión Europea. eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.html Visto el 3 de diciembre de 2007

¹⁸¹*Ibid.*

¹⁸²*Ibidem.*

¹⁸³Sergio A. Berumen, Karen Arriaza. Estructura económica de la Unión Europea. Ed. Esic. Madrid, 2006, p.121

Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. El Consejo velará por que se respeten estos principios.¹⁸⁴

La primera parte de este párrafo, en su escrito original, “*The Members States shall support the Union’s external and security policy actively and unreservedly in a spirit of loyalty and mutual solidarity*”, particularmente, al utilizar la palabra *shall*, indica que la PESC es legalmente válida. Sin embargo, políticamente esto no es más que una condicionalidad cuando continúa el párrafo y expresa “...*con un espíritu de lealtad y solidaridad mutua.*” Mientras que en la segunda parte, el texto plantea que “...*se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión*”, el grado en que estos intereses puedan especificarse para actuar con “...*eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales*”, sería un factor que los haría realmente trabajar en conjunto ya que, sin conocer estos intereses, en la práctica cada Estado toma su propio camino en la materia.

En la PESC, el Consejo es responsable de asegurar que los principios sean observados, y no la Comisión o la Corte de Justicia, como en el caso del primer pilar. Los Estados miembros no están obligados a verificar la observancia del comportamiento de los otros, eso hace para algunos, que sea una limitante de la PESC. El Consejo no tiene un mecanismo de coerción y no hay una estadística que contemple que los Estados miembros han cumplido con sus compromisos. Normalmente los Estados más fuertes del grupo alegan como argumento sus responsabilidades que tienen en foros multilaterales como Naciones Unidas o el G8.¹⁸⁵

Por lo que a pesar de existir avances en las negociaciones e instituciones en materia de política exterior, ésta sigue careciendo del soporte y compromiso de todos sus miembros en una homogénea medida. Cuando se quiera emprender una acción en el ámbito internacional por parte de alguno de sus miembros, y esto pudiera afectar los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo, quien determinará por

¹⁸⁴Tratado de la Unión Europea. eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.html Visto el 3 de diciembre de 2007

¹⁸⁵Se denomina G8 al grupo de los 8 países más industrializados del mundo cuyo peso político, económico y militar es fundamental a escala global, perteneciendo cuatro de ellos a la Unión Europea quienes son Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, además de conformar al grupo otros cuatro países del exterior quienes son Canadá, Estados Unidos, Japón, y Rusia.

unanimidad -salvo excepciones¹⁸⁶- los intereses estratégicos de la Unión y fije los objetivos de la PESC.

Ahora vamos a analizar las partes que conforman la PESC, conociendo así sus objetivos, sus instrumentos, sus estrategias comunes y sus acciones conjuntas.

A) Objetivos: Los objetivos de la PESC, están enlistados en el mismo Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea:

- *la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas,*
- *el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas,*
- *el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores,*
- *el fomento de la cooperación internacional,*
- *el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.*¹⁸⁷

Sobre estos preceptos podemos pedir que se profundice, por ejemplo, en el primer objetivo, sobre “*la defensa de los valores comunes*”, sería importante aclarar cuáles son los valores comunes que todos los miembros protegen, en el entendido que se trata de la “*independencia e integridad de la Unión*”; aunado al segundo objetivo sobre “*el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas*”, puntualizando cuáles son esas formas, puesto que para muchos de los miembros de la Unión Europea, la *forma* de preservar su seguridad militar está situada en el marco de la OTAN y/o en sus fuerzas nacionales.

Los últimos tres objetivos, pueden tener una valoración más positiva, cuando se trata de acercarse a los criterios que en Naciones Unidas, o en la OSCE¹⁸⁸ se hacen, para trabajar de manera coordinada con esos organismos, sin embargo, hay consideraciones que al respecto se hacen.

Una de las cuestiones es sobre los valores y preceptos específicos que son la guía para las acciones en materia de política exterior, formalmente el compromiso es defender los principios

¹⁸⁶Puesto que el Consejo se pronunciará por mayoría cualificada cuando se trate de una posición de la Unión, cuando se trate de un representante especial, cuando sea una decisión presentada por el Alto Representante de la PESC en respuesta a una petición del propio Consejo, o por iniciativa del propio ministro, por ejemplo.

¹⁸⁷Tratado de la Unión Europea, eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.html Visto el 6 de julio de 2009

¹⁸⁸Para una revisión de la Organización favor de remitirse al Capítulo 2.

que todos los miembros persiguen, suscribiendo el acuerdo, sin embargo, permiten un margen de maniobra donde cada Estado interpreta a su manera la mejor forma de manejar las situaciones, o utilizar los medios a su alcance,¹⁸⁹ la ocupación en Irak desde el año 2003 es un claro ejemplo ilustrativo.¹⁹⁰ Para algunos países, una operación militar fue necesaria para *reforzar la seguridad internacional*, mientras que para otros la operación militar socavaba la seguridad internacional; para algunos Estados las resoluciones de Naciones Unidas proveyeron de bases firmes para las acciones militares, mientras que para otros ellas fueron insuficientes para legitimar el uso de la violencia.

Además se dice que la propia evidencia ha demostrado que no siempre la PESC trabaja en función de sus objetivos, cuando aporta iniciativas sobre la observancia de los derechos humanos y la democracia, principios que no promueve con el mismo rigor hacia China o Rusia, por dar dos ejemplos.

Y por último, algunos autores sostienen que los cinco objetivos de la PESC enumerados en su Artículo 11, responden más a objetivos de identidad y de interrelación, que ser objetivos externos; por lo que el sustentarse en estos objetivos cuando se refieren al área de política exterior, sirve tanto para disfrazar las desavenencias de sus miembros como para alargar el debate sobre una identidad moral superior.¹⁹¹

B) Instrumentos: Los instrumentos que utiliza se encuentran contenidos en el Artículo 12 del Tratado de la Unión Europea, que dice a la letra:

La Unión perseguirá los objetivos expuestos en el artículo 11 mediante:
— *la definición de los principios y de las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común,*
— *la determinación de estrategias comunes,*
— *la adopción de acciones comunes,*
— *la adopción de posiciones comunes,*
— *el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.*¹⁹²

¹⁸⁹Roberto Domínguez. La Unión Europea: tendencias generales. En Joaquín Roy, et. al. *La Unión Europea y el TLCAN*. UNAM, México, 2004, pp.236-237

¹⁹⁰ Tema que se desarrolla ampliamente en el Capítulo 4.

¹⁹¹ Domínguez. La Unión Europea... *Op. Cit.* p.237

¹⁹² Tratado de la Unión Europea. *Op. Cit.*

Esta serie de instrumentos parecen congruentes, el Consejo de Ministros como la autoridad política más importante sobre la PESC, define los principios, genera las políticas y las estrategias comunes; después adopta las decisiones para la implementación de las políticas, cuando se requieren acciones conjuntas así las organiza, y verifica la cooperación de los Estados miembros para el respaldo mutuo en la materia. Sin embargo, en la práctica, también ha utilizado otra serie de instrumentos que no están contenidos en el propio Artículo 12, como instrumentos diplomáticos que contemplan las declaraciones, visitas de alto nivel, reuniones, la participación en conferencias internacionales, reuniones informales, llamadas informales, mediadores, envío de observadores; con la creación de la PESD nuevos instrumentos como la mediación por medios pacíficos y construcción de paz deben agregarse.¹⁹³

C) Las estrategias comunes, fueron mencionadas por primera vez en el Tratado de Ámsterdam, provee un campo detallado de estrategias comprensivas sobre las políticas de las diferentes regiones, países o temas políticos. Según el Tratado de la Unión Europea, el Consejo Europeo decide “*la estrategia común que será implementada por la Unión en áreas donde los Estados miembros tienen intereses importantes en común*”.

D) Las acciones conjuntas son descritas en el Artículo 14 del Tratado de la Unión Europea; que en los párrafos 1 y 3 sostiene;

1. El Consejo adoptará acciones comunes. Las acciones comunes se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión. Las acciones comunes fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración.

*3. Las acciones comunes serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción.*¹⁹⁴

Son siete los párrafos contenidos en este apartado, de los cuales cuatro se refieren a la participación directa de los Estados miembros, las acciones conjuntas delimitan las actividades que tendrán que desarrollar, cuando ellos planean adoptar una posición o tomar acción conforme al plan de acción conjunta, deben proveer de información en tiempo y forma para tener una concertación previa con el Consejo, excepto cuando se trate de una medida exclusiva del

¹⁹³Keukeleire. *Foreign Policy of... Op. Cit.* p. 89

¹⁹⁴Tratado de la Unión Europea. *Ibid.*

Consejo; además dice que en caso de la imperiosa necesidad de un Estado miembro de realizar una acción y a falta de una decisión del Consejo, éste puede tomar medidas, teniendo en cuenta los objetivos de una acción común, pero avisando lo antes posible al Consejo de dicha maniobra. En la práctica sin embargo, después de tratar de fijar la acción a tomar se han utilizado las acciones conjuntas de manera limitada en número tanto en la PESC como en la PESD, que son financiadas a través del presupuesto de la PESC y que necesitan ser adoptadas a través de un acta legal.

Por lo que podemos entender, que la aplicación de las acciones conjuntas tienen muchas limitantes, puesto que sólo en algunas de ellas son las que se toman como parte de la PESC, y muchas más son las que se toman en el marco del primer pilar. Puesto que el primer pilar posee el necesario presupuesto, procedimientos, la experiencia y las relaciones con terceros países para implementar las acciones conjuntas; además las propias acciones conjuntas no requieren de una obligación particular de cada Estado miembro, por ejemplo, cuando se realizan operaciones de manejo de crisis, los Estados miembros deben poner personal a disposición de la Unión Europea, que no es obligatorio, siempre tiene un sentido voluntario.¹⁹⁵

Esto también ocurre cuando se trata de las posiciones comunes, desarrolladas en el Artículo 15 del Tratado de la Unión Europea que dice “*El Consejo adoptará posiciones comunes. Las posiciones comunes definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes*”.¹⁹⁶ En la práctica, cuando se trata de tomar posiciones comunes en asuntos de política exterior, el campo de acción es muy limitado.

Como vimos arriba, el último objetivo de la PESC descrito en el Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea que manifiesta “*el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política*”.¹⁹⁷ Es probablemente el más importante instrumento con el que cuenta la Unión, y de los menos analizados, puesto que a pesar del despliegue de instrumentos y actores comunes en la materia, lo cierto es que hablando de política exterior, su implementación con base en los intereses de cada Estado miembro antes de una política exterior en común y los instrumentos diplomáticos de cada Estado, son los que

¹⁹⁵*Ibidem.*

¹⁹⁶*Portal Oficial de la UE www.eu/es* Visto el 30 de abril de 2009

¹⁹⁷*Ibidem.*

mantienen una posición central.

Ahora nos referiremos al caso de la PESD, para conocer sus componentes, no sin antes aclarar, que como veíamos en el apartado anterior, la conformación de la cooperación europea en materia de defensa siempre fue tratada en el marco de la OTAN, dada la historia que en materia de seguridad tiene la región.

Decíamos párrafos arriba, que los comienzos para crear una política de defensa común, fueron asentados en 1950 con la creación de la Comunidad Europea de Defensa, el dinamismo en esta materia fue mínimo, puesto que hasta principios de los años noventa y gracias a los acontecimientos en Europa del Este sobre la nueva conformación del panorama internacional de la posguerra fría, es cuando al firmar el Tratado de la Unión Europea en su Artículo 17 plantea “La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo”.¹⁹⁸

Esto plasmado en el año 2000, pero ya desde 1999 se había planteado este tema en las reuniones de Colonia y Helsinki, por lo que a continuación desarrollaremos los cuatro principales elementos que conforman la PESD; el militar, el civil, el industrial y tecnológico y el político.

a) Dimensión militar: En diciembre de 1998, se firma la Declaración de Saint Malo, que enmarcó los primeros pasos para lo que constituiría la PESD; en su Declaración Conjunta en Defensa Europea, los entonces presidentes de Francia Jaques Chirac y de Reino Unido Tony Blair,¹⁹⁹ acordaron que “la Unión debía de gozar de capacidad para realizar acciones autónomas, respaldada por fuerzas militares, para responder a crisis internacionales”,²⁰⁰ por lo que se asentaba un acuerdo sobre la puesta en marcha de operaciones militares, aquí lo interesante sería cómo y bajo qué criterios organizar estas operaciones.

En su momento, la administración de Bill Clinton, apoyó la idea de crear al interior de la Unión Europea lo que constituiría la PESD, pero con tres restricciones conocidas como “*las tres Ds*”;

¹⁹⁸ *Ibidem.*

¹⁹⁹ Recordemos que históricamente las posiciones de Francia y Reino Unido han sido contrarias; Francia se ha interesado por crear un organismo de defensa capaz de ser autónomo en sus decisiones con respecto a Estados Unidos y a la OTAN, mientras que Reino Unido siempre ha pensado que cualquier decisión al respecto debe ser respaldada por estos dos actores internacionales.

²⁰⁰ Antonio Sánchez Pereyra. Geopolítica de la Expansión de la OTAN. UNAM, CEIICH, México, 2003, p.407

no desenganche (de la OTAN), no duplicación (de capacidades con la OTAN) y no discriminación (de no Estados miembros de la Unión Europea en la OTAN). La resolución final se concretó en el Acuerdo *Berlín Plus* en diciembre del 2002, que plantea la relación entre la OTAN y la Unión Europea en el manejo de crisis; la Unión Europea podría desplegar una operación de forma autónoma o recurrir a la ayuda de la OTAN y sus capacidades, si recurriera a esta última opción la OTAN garantizaría que la Unión Europea gozara de todas las facilidades.²⁰¹ Esto pudo concretarse cuando en enero de 2003 se desplegó la Operación *Armonía Aliada (Concordia)* en Macedonia -para sustituir las fuerzas estadounidenses que vigilaban y permitir que éstas se canalizaran a la ocupación en Irak-, y en el 2004 la Fuerza de estabilización en Bosnia y Herzegovina.²⁰²

Con respecto a los soldados, se dice que se debían desplegar entre 50 y 60 mil efectivos para las Misiones *Petersberg*,²⁰³ esto demostró que debía de dotarse al organismo de mayores capacidades militares, por lo que se firmó el Plan de Acción de Capacidades Europeas dirigido a mejorar las capacidades en aire, protección contra químicos, nuclear y biológica, fuerzas de operaciones especiales, defensa con misiles balísticos, ataque y soporte de helicópteros e inteligencia.

En mayo del 2003, el Consejo aprobó que las Misiones *Petersberg* mejoraran sus capacidades operacionales, aunque esto tuvo sus limitantes, porque las capacidades no eran a veces comparables a las de la OTAN, así la Unión Europea estableció el *Mecanismo de Desarrollo de Capacidades* para su mejora y para asegurar el desarrollo de capacidades a través de la OTAN.

Sin embargo, para el 2004 (y después de los atentados en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, y con la experiencia de Madrid en ese año),²⁰⁴ se planteó un nuevo objetivo, para el 2010 ser capaces de “responder con rapidez y decisión a todo el espectro en operaciones de manejo de crisis según lo estipulado en el Tratado de la Unión Europea; desplegar en no más de

²⁰¹ Sánchez Pereyra. *Geopolítica... Op. Cit.* p.411

²⁰² Gale A. Mattox. *The ambivalent power.* En James Gow. *European Union and Strategy: An Emerging Actor.* Ed. Routledge New York, 2009, p.83

²⁰³ Las Misiones Petersberg nacen en 1992, en la reunión anual de la Unión Europea Occidental, incorporadas en el Tratado de la Unión Europea mediante el Tratado de Amsterdam, éstas se especifican en el Artículo 17 del propio Tratado, segundo párrafo cuando se sostiene que “Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”. Tratado de la Unión Europea. eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.html Visto el 6 de abril de 2009

²⁰⁴ Desarrollo detallado del tema en el Capítulo 4

10 días una operación después de anunciarla; la creación de una célula civil-militar para manejar operaciones; el establecimiento de la Agencia Europea de Defensa (EDA) en el 2004; el desarrollo para el 2007 del despliegue de efectivos; comienzo de la carrera aérea para el 2008; y la compatibilidad de todo el equipo en comunicación espacial y terrestre”.²⁰⁵

No hay que olvidar la constitución en 2003 del *NATO-EU Capability Group*, que coordina desde entonces las iniciativas relativas a las capacidades de la OTAN y de la UE, tomando como base la sinergia y la complementariedad entre ambas organizaciones con objeto de reforzarse mutuamente.

Además de este factor militar, incluye la política operacional, que se refiere al grupo que Solana tiene directamente bajo su mando, al Comité Militar y al Grupo Militar, este último compuesto por los ministros de defensa de cada Estado miembro, por lo que existen tres tipos de operaciones que realiza la PESD

1. Bajo el esquema del *Berlín Plus*, es hacer uso de los instrumentos que la OTAN aporta como el Cuartel General de Operaciones, junto con el Cuartel General Supremo del Comando Europeo (SHAPE en sus siglas en inglés).
2. La siguiente opción se refiere a operaciones autónomas que puede realizar la PESD, por medio de su cuartel general.
3. Y la última son operaciones conjuntas entre civil-militar.²⁰⁶

b) Dimensión civil: Siendo una propuesta de los gobiernos de Suecia y Finlandia, la intención es reforzar las operaciones militares con el manejo de crisis, por lo que el Consejo Europeo en Feira en el año 2000 definió cuatro prioridades para desarrollar capacidades civiles: policía, reforzamiento del Estado de Derecho, administración civil y la protección civil.

En el 2004 se llevó a cabo la primer Conferencia sobre Capacidades Civiles, que fijó seis objetivos para ayudar a las áreas prioritarias de mejora policial, el Estado de derecho, administración civil, protección civil, monitoreo y soporte.

Conjuntando estas dos dimensiones, las operaciones que se han desplegado desde 1999 (cuando se aprueban en Colonia) a enero de 2010 son veinte en total, cuatro con base militar, catorce

²⁰⁵Sánchez, *Geopolítica, Op. Cit.* p.412

²⁰⁶Keukeleire. *Foreign Policy of ... Ibid.* p.91

operaciones civiles, una operación conjunta civil-militar y una naval.²⁰⁷

c) Dimensión industrial y tecnológica: Se sabe que el despliegue de operaciones carece de suficientes capacidades, esto por tres factores; el insuficiente presupuesto en defensa, un mercado de defensa fragmentado y el modelo de gasto no coordinado.²⁰⁸

El presupuesto para el año 2009 en defensa de la Unión Europea llegó a 24 billones de euros,²⁰⁹ mientras que los Estados Unidos utilizaron en el año 2007, 547 millones de dólares (sin incluir sus gastos en arsenal nuclear);²¹⁰ sin embargo, las empresas armamentistas europeas han mejorado sus números como lo demuestra el informe del SIPRI 2009, donde *BAE Systems* de Reino Unido²¹¹ se encuentra como la segunda empresa más importante a nivel mundial por tener utilidades en más de mil 800 millones de dólares sólo en el año 2007, y en séptimo lugar se encuentra *EADS*²¹² con más de cien millones en utilidades en el mismo período, mientras que la italiana *Finmeccanica* y la francesa *Thales* se encuentran en la novena y décima posición, respectivamente a nivel mundial, siguiéndoles 28 empresas europeas más.²¹³ Se dice en este sentido, que la consolidación de la base europea de defensa lo representa la adquisición pública de equipo militar, puesto que el mercado de armamento no sólo consta de la oferta, sino de la demanda, por la relación con el Estado que cumple como *patrocinador, regulador, comprador primordial o a veces único*.²¹⁴ De ahí las bondades de crear la Agencia Europea de Defensa para generar un mercado dinámico en la materia.

d) Dimensión política: Tres son los temas centrales en esta agenda; la legitimidad, el liderazgo político y una PESD sin una política exterior europea.

En el caso de la legitimidad, el cuestionamiento central recae en el lugar donde se han desplegado misiones, y los lugares donde la Unión Europea no tiene presencia; por otro lado, en

²⁰⁷ Ver Anexo Cuadro 2.6

²⁰⁸ Keukeleire. *The foreign policy...* Op. Cit. p.192

²⁰⁹ Página oficial de la Unión Europea sobre presupuesto, http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm

²¹⁰ Página del SIPRI. www.sipri.org Visto el 19 de abril de 2009

²¹¹ Empresa global que se dedica al desarrollo, envío y soporte en defensa, seguridad y sistema aeroespacial. Página Oficial Bae systems. www.baesystems.com Visto el 13 de septiembre de 2009

²¹² Ver Anexo Cuadro 2.7 Las principales empresas de armas en el mundo. European Aeronautic Defense and Space Company EADS N.V. empresa industrial europea en el ramo de la aviación y el espacio; desarrolla y comercializa aeronaves civiles y militares, así como misiles, cohetes espaciales y sistemas relacionados.

<http://www.eads.net/1024/es/Homepage1024.html> Visto el 13 de septiembre de 2009

²¹³ Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI) *Yearbook 2009, Armaments, Disarmament and International Security*. Resumen en español.

<http://www.sipri.org/yearbook/2009/files/SIPRIYB09summaryES.pdf> p.7 Visto el 6 de febrero de 2010

²¹⁴ Sánchez, *Geopolítica*, Op. Cit. p.432

el caso del liderazgo, cuando pudiera darse una escalada de violencia en cierta región donde se opera, un regreso al conflicto y la violencia o el aumento de bajas de los activos, no queda claro en quien recae la responsabilidad al respecto, se dice que pudiera recaer en sus gobiernos y parlamentos, sin embargo, es algo que todavía se encuentra como un tema no definido. Y por último, no contar con una política exterior desarrollada que respalde a la PESD, puesto que una no es sinónimo de la otra, podemos sustentar que existan objetivos generales en política exterior -que ya analizábamos-, pero eso no nos habla de la profundidad con la que se actúa en cada tema importante. No nos especifica por qué intervenir en cierto conflicto ó en una región determinada del mundo -recordando al primer punto-, o no hacerlo.

Se desplegó en el año 2004 el documento "Objetivo Principal 2010" (*Headline Goal 2010*), donde se plantea la capacidad militar de la Unión, en el documento se enfatizan los componentes cualitativos, más que cuantitativos, esto es un referente que sin embargo, no alcanza a cubrir todas las necesidades que la Unión Europea requiere en la materia, puesto que expresar quien proveerá de todos los recursos necesarios en cada misión, no es detallado.²¹⁵

Cabe mencionar, la relación de los gobiernos con la industria europea de defensa, si la presencia pública en las empresas de defensa tuvo un auge en años anteriores a la década de los noventa, después de ese momento se redujo su participación. Francia es el principal país propietario del sector industrial de defensa que abarca firmas como *EADS* (European Aeronautic Defense and Space Company), *Dassault* (Aviation) y *THALES* (Aerospace) dedicadas al sector militar, así como *GIAT* (Armament) y *DCE* (Armament), a quien le sigue como ejemplo, Italia, Finlandia y España.

Por otro lado, hay que mencionar que la industria de defensa está sometida a un régimen de intervención y limitación de sus actividades, por su carácter estratégico y del peligro de sus productos; además existen importantes limitaciones hacia el capital extranjero; por otro lado, están sujetas a un estricto control de evaluación por parte de sus Ministerios de Defensa; quienes producen material clasificado debe adoptar un procedimiento de seguridad industrial dictado por la OTAN; por último, debe haber homologación de productos para la seguridad y el éxito de las operaciones.²¹⁶

²¹⁵Malena Britz, *Analyzing the EU's shared strategy*. En James Gow. European Union... *Op. Cit.*, p.59

²¹⁶Fernando Díez Moreno. *La industria Europea de Defensa*. En Marcelino Oreja Aguirre. El futuro de la Unión

Vamos a un tema muy importante, la demanda, ya que si del lado de la oferta la configuración del mercado es de un oligopolio, las empresas se enfrentan a un monopsonio, ya que se trata de un solo comprador, o al menos uno que absorbe la mayor parte de la producción, el Estado. *...son los gobiernos compradores los que definen los productos y financian su desarrollo de tal forma que la actividad empresarial de las industrias de defensa se limita a demostrar su capacidad para abordar programas, desarrollarlos y posteriormente aprovechar esta infraestructura tecnológica e industrial para exportar sus productos a terceros países para lo cual requieren así mismo del apoyo institucional.*²¹⁷

Por lo que sin el soporte de los gobiernos, este funcionamiento de tales empresas sería materialmente imposible, esto justifica el impulso que los gobiernos dan a la industria de defensa.

Un mercado más integrado sería de mucho apoyo para los gobiernos, con el fin de comprar los mejores equipos a mejores precios en toda Europa. Seis son los principales Estados productores (Francia, Alemania, Italia, España, Suecia e Inglaterra) quienes ya han reconocido la lógica de armonización de algunas normas de defensa del mercado.

En 1998 se firmó un acuerdo conocido como la *Carta de Intención*, que tendría un impacto importante sobre una serie de regulaciones fronterizas en armamentos. A pesar de que su aplicación se limita a ayudar a las empresas transnacionales a operar a través de las fronteras, y no establecer un mercado común entre los signatarios, tiene algunas características positivas:

1. *Seguridad de suministro*, de productos vitales para la defensa de cualquier Estado ante una eventualidad.
2. *Seguridad de la información*, clasificada; al no ponerse en peligro por fusiones.
3. *Investigación y desarrollo*, para canalizar sus avances y aprovechar las ventajas de las fusiones.²¹⁸

Pero de nueva cuenta, la escasa cooperación entre gobiernos en armamento es sinónimo de falta de compromiso político; aunque a las empresas europeas les ha costado trabajo penetrar en otros mercados -como el estadounidense-, es indudable que el nivel de sofisticación y calidad no es un el problema que lo explica, sino el miedo de aquéllos a permitir que las armas caigan en manos

Europea. Unión Política y Coordinación Económica. Dykinson, Madrid, 2002, p.175

²¹⁷ *Ibidem*

²¹⁸ *Ibidem*

no deseables.

Aquí podemos cuestionarnos el concepto de la seguridad para Europa y su interés por resguardarla, y la delgada línea que se cruza cuando la producción de armas se hace por cuestiones monetarias, donde el nombre del comprador es lo menos importante, al igual que el uso que se le da al armamento porque los dividendos acaparan la atención.²¹⁹

3.4 El proceso de toma de decisiones

Con respecto a este proceso, es necesario acotar algunas consideraciones generales sobre el capítulo, que nos permitirán aterrizar en los fines y tesis del capítulo planteados en un principio.

Para detallar las reglas en las que la Unión Europea se ha basado para ejercer su toma de decisiones, plantaremos dos métodos al respecto, el primer régimen en el que basan su toma de decisiones es el *método comunitario*, trabajado bajo el principio de interés común, con actores definidos, comprometidos, que realizan funciones de defensa, promoción y representación. El método comunitario no es sinónimo de supranacionalismo, puesto que éste último se refiere a que los Estados miembros pierden completo control sobre la toma de decisiones. Lo que realmente ejercen, es un sistema en donde se designa una forma de operar para el equilibrio de poder entre la Comisión como órgano supranacional, el Consejo de Ministros quien representa los intereses de los Estados miembros, el Parlamento Europeo que es elegido por la ciudadanía y la Corte Europea de Justicia como un organismo supranacional. Formalmente este tipo de toma de decisiones se aplica sobre temas de economía y comercio, pertenecientes al primer pilar.²²⁰

El segundo método de toma de decisiones es el *intergubernamentalismo*, donde los Estados miembros mantienen el control en la toma de decisiones, el cual actúa de dos formas; como intergubernamentalismo de cooperación, donde los Estados miembros no transfieren sus competencias a la Unión Europea pero cooperan en la elaboración de la política exterior y coordinan sus propias políticas exteriores, y por otro lado la integración intergubernamental, donde los Estados miembros transmiten ciertas competencias a la Unión Europea, pero mantienen

²¹⁹Para ver un análisis más minucioso al respecto, remitirse a Mariana Alejandrina Solano Silva. *La Unión Europea y la Seguridad Humana ante conflictos armados*. En Carlos Uscanga. El Dilema de la Seguridad Humana desde las perspectivas del mundo. Cuadernos de Estudios Regionales, UNAM-FCPyS, México, 2009, pp.25-42

²²⁰Raj S. Chari. Understanding EU... *Op. Cit.* pp.20-33

un estricto control sobre la toma de decisiones a través de la posición dominante del Consejo de Ministros y la aplicación de la regla de unanimidad en las votaciones en la toma de decisiones, este método intergubernamental es utilizado en materia de política exterior y seguridad común, el llamado segundo pilar.

El tema de política exterior, no se puede encasillar en un sólo pilar cuando se trata de analizar la forma en la que se toman las decisiones al respecto, de hecho como envuelve competencias, actores, procesos e instrumentos diferentes, es una de las explicaciones por las que al hablar del tema de política exterior se transita entre lo intergubernamental y el supranacionalismo, con ciertos matices este último, y cuando ya revisábamos algunos ejemplos al respecto.

Si bien es cierto que la toma de decisiones en materia de política exterior ha sido desarrollada dentro del marco del intergubernamentalismo, desde su creación y según sus objetivos -no olvidemos que la OTAN sentó un precedente en materia de seguridad además de seguir viviendo sus efectos directos muchos de los miembros de la Unión Europea-, por lo que la materia no es una política terminada y aún hoy se sigue aprendiendo sobre la marcha.

En el Tratado de la Unión Europea, Título V del Artículo 17, se plantea la relación que formalmente mantiene la Unión Europea con respecto a la OTAN, y dice en la segunda parte del primer párrafo:

La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.²²¹

Y continúa en su cuarto párrafo;

Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la OTAN, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título.²²²

²²¹Tratado de la Unión Europea. eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.html Visto el 14 de octubre de 2009

²²²*Ibidem.*

Con esto, entendemos la preeminencia que la OTAN tiene en temas de seguridad sobre la Unión Europea, lo que nos acerca al enfoque intergubernamental, donde normalmente se toman las decisiones, ya que como veíamos, es en el seno del Consejo de Ministros donde se tienen los instrumentos más consolidados en dicha materia.

La situación que al interior de la Unión Europea se plantea en materia de seguridad estratégica, tiene como principal influencia los intereses de cada país miembro y la propia lógica intergubernamental en la toma de decisiones.

Si recordamos que la seguridad estratégica se refiere a *la implementación en política exterior del poderío militar para lograr fines políticos en materia de seguridad*; podemos ver que los instrumentos que han representado la PESC y la PESD en materia de seguridad han avanzado en cuanto a las operaciones de manejo de crisis.

Sin embargo, éstas no han sido suficientes, porque el tema de las misiones es sólo una parte de lo que se contempla en avances en política exterior, y la estructura en la que están sustentadas éstas dos políticas hace que las decisiones se tomen en el ámbito intergubernamental que provee de mecanismos limitados al momento de actuar u organizar las prioridades.

Si recordamos las cuatro dinámicas de un Complejo de Seguridad que Buzan proponía, podemos ver que en temas de la PESC y la PESD y su avance en materia de seguridad ha cumplido -en algunos casos en mayor medida que en otros- con una de las cuatro dinámicas que proponía, creemos que ha desarrollado la cuarta dinámica, cuando se trata de:

*La Superposición: una potencia externa al complejo, penetra directamente en el complejo y modifica parte o toda su dinámica de seguridad.*²²³

Puesto que gran parte de la explicación de la dinámica de la PESC ocurre a la sombra de la OTAN, un organismo externo a la Unión Europea que influye cuando desea hacer cualquier propuesta en la materia o cuando, si lo considera, quiere desplegar alguna operación en alguna región del mundo.

La experiencia ha demostrado que la influencia de este organismo es tan fuerte, que la toma de decisiones de forma autónoma en la Unión es muy difícil de crear, porque la propia forma en la que se toman decisiones, el intergubernamentalismo, obedece a los intereses de los Estados miembros con la influencia de ésta organización.

²²³Buzan. *Security. A new framework...* Op. Cit. pp.13-14

La influencia directa del Consejo de Ministros en la toma de decisiones, es otro punto que refuerza este precepto, recordemos que la presencia que pudiera tener la Comisión Europea no es predominante y mucho menos la del Parlamento Europeo.

La dinámica que al interior del Consejo de Ministros organiza los temas de política exterior, hacen que el Alto Representante de la PESC, Javier Solana, tenga una serie de asesores en todas las materias que por su diversidad de perfil y formación, pudieran traer más lentitud al proceso que dinamismo.

Por otro lado, el caso de la presidencia del Consejo, que ya veíamos ocupaba por seis meses el mandato, era un punto que hasta antes de entrar en vigor el Tratado de Lisboa, era una limitante para tener una presidencia que pueda responder de manera pronta y expedita a cualquier crisis que se suscitara al interior y fuera de la Unión Europea.

Una de las explicaciones al respecto, se refiere a las políticas que tienen prioridad para funcionar en la Unión, según el Cuadro 2, titulado “¿Quién toma las decisiones?”, podemos ver esquemáticamente la forma en la que se dividen los grados de importancia según la política de la que se trate; tenemos las distintas áreas políticas, definiendo las cuatro primeras como pertenecientes al llamado Primer Pilar de la Unión Europea, ya que son temas que se refieren a áreas tradicionales de cooperación comunitaria como son el Mercado Único, la Competencia, la Unión Económica y Monetaria y la Política Agrícola Común. Se dice que en este pilar la Comisión Europea juega un rol central, ya que son todas estas iniciativas autónomas, y políticas hechas con base en intereses de grupos de particulares.²²⁴

Por ello, se encuentran en el cuadro, en donde además se ha legislado de manera importante, participando como actor principal al momento de lanzar iniciativas legislativas sobre estos temas la propia Comisión Europea (columna 4), y se han realizado negociaciones con diferentes actores como el Consejo de Ministros, en cuanto a la perspectiva teórica (columna 6), por lo tanto, se ubican en el nivel supranacional, puesto que como iniciativas surgieron con ese fin, aunque su negociación se ha ido desarrollando en el caso de la Unión Económica y Monetaria y la Política Agrícola Común en el plano intergubernamental.

²²⁴Para estudiar de manera detallada cómo es que los grupos de poder económico, tienen gran influencia en la toma de decisiones, ver Helen S. Wallace y Alasdair R. Young. Participation and Policy-making in the European Union. Ed. Clarendon, Londres, 2003, 280pp.

Cuadro 2.-
¿Quién toma las decisiones?

Área Política	Primer orden (prioritarias)	Segundo Orden (han sido congeladas por tiempo indefinido)	Actor		Perspectiva Teórica	
			Iniciativa Política	Negociación Política	Iniciativa Política	Negociación Política
Mercado Único	☑		Comisión Europea y Corte Europea de Justicia	Comisión y Unión de Empleados e Industriales de la Confederación Europea	Supranacional	Supranacional y CED ²²⁵
Competencia	☑		Comisión Europea	Comisión y UNICE ²²⁶	Supranacional	Supranacional y CED
Unión Económica y Monetaria	☑		Comisión Europea	Consejo de Ministros	Supranacional	Intergubernamental y CED
Política Agrícola Común	☑		Comisión Europea	Consejo de Ministros y Comité de Organización Agrícola.	Supranacional	Intergubernamental y CED
Política Social		☑	Comisión Europea	Consejo de Ministros y trabajadores	Supranacional	Intergubernamental
Libertad, justicia y seguridad		☑	Comisión Europea	Consejo de Ministros y grupos de interés de base social	Supranacional	Intergubernamental
Política Exterior		☑	Consejo de Ministros		Intergubernamental	

Fuente: Cuadro realizado por la autora con información de Keukeleire Stephan y Jennifer MacNaughtan. Foreign Policy of the European Union. Ed. Palgrave Macmillan, Londres, 2008, p.192

Las siguientes dos áreas políticas que se refieren al rubro social y a la libertad, justicia y seguridad, son áreas que han tenido poco dinamismo; en 1974 el Programa de Acción Social falló como un intento de dar soporte al tema social, años después surge la Carta Social llamada formalmente la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, que para muchos no es más que un orden que no vincula jurídicamente a los

²²⁵Teoría de la Clase Económica Dominante.

²²⁶Unión de Trabajadores e Industriales de la Confederación de Europa (UNICE por sus siglas en inglés)

trabajadores con bases realmente legales, puesto que los participantes pretendían que la Comisión Europea no extendiera las políticas sociales a un ámbito más alto.

Así, planteamos que estas políticas se han mantenido en un segundo plano, donde las iniciativas nacen en la Comisión Europea y su negociación en el Consejo de Ministros, y en algunas otras asociaciones como el grupo de trabajadores y grupos de interés con base social, por ser a quienes interesa las negociaciones que se dan al respecto.

En cuanto a la perspectiva teórica, se plantea que en los dos casos comienzan en el ámbito supranacional, pero de ahí se mantienen las negociaciones en el ámbito intergubernamental, puesto que son áreas donde los países han preferido mantener el mando, y no dar mucho margen de maniobra a las instituciones supranacionales.

En la última fila se encuentra el tema de Política Exterior, que es un área donde los Estados reflejan sus intereses particulares, por lo cual el orden de prioridad es mínimo, y se concentra en el Consejo de Ministros, por lo que el interés que se ha mostrado hacia este rubro, en comparación con las demás políticas sigue siendo bajo, esto hace que uno cuestione del por qué del fenómeno, existen muchas interpretaciones al respecto; sin embargo, lo que nosotros creemos es que los grupos de interés que guían las negociaciones hacia ciertos temas de perfil económico, antes que plantear un verdadero interés en conjunto como los temas de seguridad común, pudiera no ser una respuesta tan descabellada al respecto.

Con respecto a la Doctrina de Seguridad Estratégica de la Unión Europea, es cierto que se aplicó el principio de percepción de amenaza que Barry Buzan planteaba, ya que logra crearse el consenso entre naciones para catalogar un fenómeno -en este caso tres principales-; el terrorismo, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva, y los Estados europeos en descomposición junto con la delincuencia organizada, como amenaza al complejo que representa la Unión Europea.

Y es aquí donde se introduce el principio sobre la seguridad, cuando ésta toma un lugar en la política a través de establecer reglas del juego sobre las propias políticas, esto es la política de seguridad, que se refiere a que el Estado (en este caso la Unión Europea) en nombre de su seguridad o de amenazas definidas, utiliza medidas de emergencia que están fuera de sus políticas tradicionales de acción. Es decir, cuando un tema es catalogado como prioritario por encima de otros temas, y en este caso han propuesto su PESC y su modo de aplicarla por medio de la PESD,

como la forma en la que atacarán sus amenazas.²²⁷

La institucionalidad es una de sus armas, a diferencia de los grupos terroristas, para ser institucional una política de seguridad debe ser legitimada por toda la sociedad, aunado al hecho de vivir en un sistema democrático.

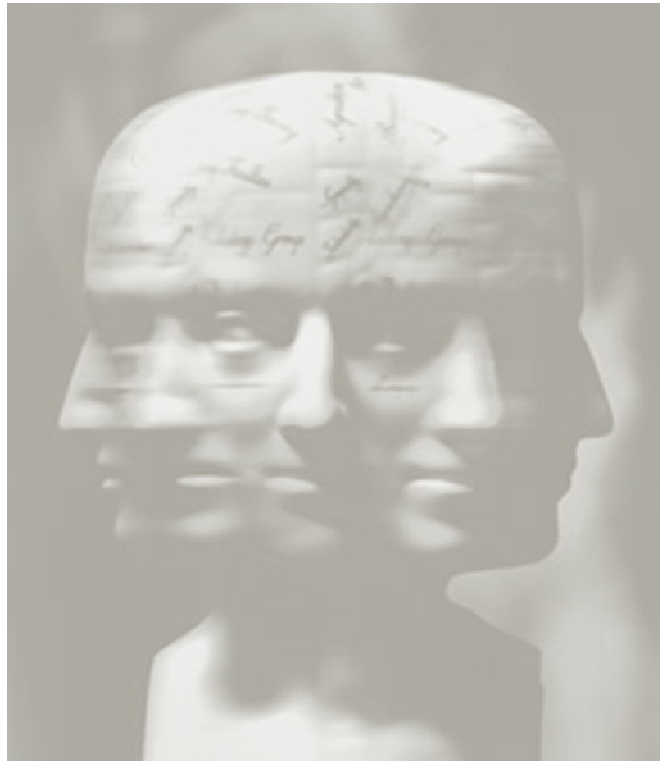
Además de cómo percibir la amenaza, a la cual creemos se percibe como subjetiva, es decir, lo que se *percibe* como amenaza. Para Barry Buzan se trata de una percepción de la amenaza, y en el caso de la Unión Europea se logró por consenso entre sus miembros catalogar tres fenómenos como amenazas a su complejo.²²⁸

Por lo tanto, la situación que al interior de la Unión Europea se plantea en seguridad estratégica, tiene como principal influencia los intereses de cada país miembro y la propia lógica intergubernamental en la toma de decisiones. Esa hipótesis fue corroborada y nos abrió el espacio para comenzar a plantear lo que políticamente está ocurriendo al interior de la Unión Europea, sus reformas que el Tratado de Reforma contempla, y los procesos críticos que ha tenido que vivir la Unión ante las tres amenazas directas a su seguridad estratégica, todo esto expuesto en el siguiente capítulo.

²²⁷ *Ibidem.*

²²⁸ *Ibid.* pp.29-31

Capítulo 4.- El Planteamiento Estratégico General



4. El Planteamiento Estratégico General

Después de que el mundo dejó atrás el entorno bipolar, como ya habíamos revisado, también el panorama mundial había comenzado a virar hacia una agenda que consideraba temas como el medio ambiente, derechos humanos, la equidad, la paz, la denuncia al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, el no al racismo, la xenofobia y la intolerancia, entre otros, como centro del interés general. Fue un momento donde el presupuesto para la defensa en muchos países disminuyó, lo que hizo pensar además en que esta disminución sería el comienzo de una nueva era para la humanidad.

Esto además, fue manifestado por el entonces presidente de los Estados Unidos, George Bush (padre), quien presentó su nueva agenda global denominándola *Un nuevo orden mundial*, que incluía varios rubros denominados como amenazas, los cuales se refieren al narcotráfico, la proliferación de armas convencionales y no convencionales, el respeto a los derechos humanos, la migración y el deterioro ambiental. Vemos, que esta agenda con problemas Norte-Sur sustituía a la Este-Oeste -de la Guerra Fría-, algunos lo interpretaron “como una manera de responsabilizar al Sur por los problemas del Norte”.²²⁹

Este periodo sirvió para crear un concepto fundamental para el bienestar del ser humano, y se debe al concepto de *seguridad humana* que el PNUD en 1994 tipifica como proteger al ser humano contra amenazas como la contaminación ambiental, las enfermedades infecciosas, las carencias económicas, la delincuencia organizada, etc., distinguiendo siete valoraciones al respecto, la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad en materia de salud, la seguridad ambiental, la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política.

Sin embargo, a raíz de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos, estas consideraciones comenzaron a dejarse de lado, anteponiéndose *la lucha contra el terrorismo* sobre cualquier otro tema de la agenda global.

²²⁹María Cristina Rosas, *La tentación autoritaria: la lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre de 2001*. En Cristina Rosas. Terrorismo, Democracia y Seguridad. 11 de Septiembre: Cinco años después. UNAM, México, 2006. p.35

La Unión Europea debió replantear sus objetivos en materia de seguridad,

*“La Unión Europea, adoptó para el 21 de Septiembre (2001) un paquete de acciones antiterroristas para que todos los Estados definieran y penalizaran al terrorismo del mismo modo, y que arrestaran y penalizaran a los sospechosos en beneficio de cada miembro. Estados Unidos y la Unión Europea han negociado y acordado una mayor relación en cuanto a homologar el papeleo de los documentos para poder viajar principalmente por vía marítima-“.*²³⁰

A pesar de que el terrorismo es un fenómeno muy viejo y conocido puesto que en algunos países de la Unión Europea se había convivido con él; casos como el de España con el grupo separatista vasco ETA (*Patria Vasca y Libertad*), el cual nació en la década de los años sesentas del siglo pasado; o en Reino Unido el caso del IRA (Ejército Republicano Irlandés) que afortunadamente desde 1998 no ha cometido un acto terrorista y parece que su desarme es una realidad, son ejemplos de que aún después de los atentados en los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 antes mencionados, Europa sabía de la magnitud que significaba un ataque terrorista y más aún, ya legislaba en algunos países al respecto, lo que señala que los ataques en Madrid del 11 de marzo de 2004 y de Londres del 7 de julio de 2005, fueran dos acontecimientos fatídicos pero no extraños para la cultura del terror en aquellas regiones, lo que hizo que la sociedad actuara de manera coherente y que al día de hoy se prevea al terrorismo como parte de la agenda en seguridad de la Unión Europea, pero no como el único tema a discutir, idea que si es central en la visión de los Estados Unidos.

Detallaremos en este apartado sobre el caso, retomando que es vital la seguridad regional para la cooperación en materia de terrorismo, sin ser el único tema que merece el interés de los europeos dada su relación con estos asuntos donde su compromiso se refleja en el interés de adoptar la decisión marco que invita a los Estados miembros a acercar sus legislaciones, establece normas mínimas sobre delitos terroristas, delimita estos delitos, precisa además las sanciones que los Estados miembros deben incorporar en su legislación nacional.²³¹ Ya que abordemos el tema, nos preguntaremos sobre la necesidad real para Europa -o la posible imposición- de mantener este tema en el centro del debate, y cuáles implicaciones traerá en materia de seguridad.

²³⁰ Alyson Bailes. *Cinco Años Después: Un análisis sobre la seguridad global a partir del 11 de septiembre de 2001*. En Rosas, *Terrorismo, Democracia...* Op. Cit., p.89

²³¹ Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, del 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo. Página Oficial de la Unión Europea <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33168.htm> Visto el 4 de noviembre de 2008

Otro indicador de la reestructuración después de los atentados en los Estados Unidos, fue la Doctrina de Seguridad Estratégica,²³² documento mediante el cual Javier Solana plantea la necesidad de cumplir con el binomio seguridad-desarrollo, además de enumerar las amenazas a la seguridad, que como veíamos, ordena de la siguiente manera; terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado y delincuencia organizada, a las que responde en el mismo documento con una serie de objetivos estratégicos, sin embargo, es un tema que preferimos desarrollar de manera muy detallada con anterioridad, puesto que no es simple de argumentar, sobre todo cuando en esa doctrina refiere ciertas causas de las amenazas a las que ya hemos hecho un análisis minucioso en el Capítulo 2.

Además la Unión Europea debe definir categóricamente los desafíos planteados después de las dos últimas ampliaciones del 2004 y del 2007 cuando representaron más un interés por estabilizar la zona -como un riesgo que veían ante el exterior- que por generar grandes refuerzos comerciales para el bloque, por ello puede decirse que fue un interés más político que económico.

Por lo anterior, como ya anotábamos arriba, el significado de seguridad ha cambiado recientemente para la Unión, y temas como la legitimidad²³³ de acción se están replanteando, tanto temporal como espacialmente; por ello si antes se trataba de generar la seguridad regional - muy *ad hoc* con los objetivos de las organizaciones europeas que revisábamos antes- el énfasis que predomina ahora es la seguridad de la Unión Europea de cara al exterior. Si hacemos la diferencia entre tiempo y espacio es porque temporalmente, pensamos en los riesgos y amenazas que puedan suscitarse en un futuro, y espacialmente por considerar el paso de la seguridad interna a la seguridad externa.²³⁴

En este sentido, es importante hacer un recuento, de los avances de la PESD en materia militar, ya que en el año 2000 se creó el Catálogo de Necesidades que identificaba 144, agrupándolas en siete categorías: mando, control, comunicaciones e inteligencia (C31); inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento (ISTAR); capacidad de despliegue y movilidad; enfrentamiento efectivo; protección y supervivencia; sostenimiento y logística; apoyo general.

²³²“Una Europa Segura en un mundo mejor”. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Documento Oficial.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> Visto el 4 de noviembre de 2008

²³³Según el Diccionario de la Real Academia Española es la *cualidad de comportarse conforme a las leyes*.

²³⁴Pertti Joenniemi. *Towards a European Union of Post-Security? Cooperation and Conflict* 2007. <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/42/1/127> Visto el 7 de junio de 2007

Pero a pesar de esta delimitación, de las misiones Petersberg lanzadas por medio de sus Fuerzas de Reacción Rápida, la realidad es que las operaciones no son en realidad “una fuerza”, sino un conjunto de unidades y capacidades de las que extraer una fuerza para la realización de una misión concreta, y su conformación y despliegue no son automáticos, ya que dependen de la participación voluntaria de los Estados miembros, que deciden caso por caso, por lo que el reclutamiento de fuerzas acaba convirtiéndose en una coalición de voluntarios. Por otra parte, las carencias no superadas a comienzos de la segunda década del Siglo XXI, en cuanto a despliegue, interoperabilidad, transporte estratégico, etc., cuestionan lo apropiado de su calificativo de “reacción rápida”.²³⁵ Hay una falta evidente del cumplimiento efectivo del *Headline Goal* de Helsinki, como consecuencia de la evolución del entorno internacional y, en particular, de la profunda división que la crisis de Irak había generado entre los Estados miembros -y que se revisará aquí-, en diciembre de 2003 se aprobó la esperada *Estrategia Europea de Seguridad*,²³⁶ que además de expresar el deseo de alcanzar un consenso, abriría el camino hacia un nuevo Objetivo Principal.

Antes de avanzar, hay que mencionar que la Doctrina de Seguridad Estratégica propuso añadir a las tradicionales operaciones *Petersberg* (misiones humanitarias, de rescate, de mantenimiento y de restablecimiento de la paz), las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad. Esta ampliación de misiones UE requería incrementar las capacidades civiles y militares, por lo que las medidas eran:

- ampliar las misiones consideradas en la propia doctrina, asume la importancia de un enfoque preventivo y considera como elementos claves la disponibilidad de fuerzas de despliegue rápido y la creación de una Agencia Europea de Defensa.
- Reforzar la asociación estratégica UE-OTAN, iniciada a través de los acuerdos de *Berlín Plus* y de la Fuerza de Reacción Rápida (*Nato Response Force*, NRF) creada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Praga, en noviembre de 2002.²³⁷ Por lo que introduce un enfoque más

²³⁵ Beatriz Pérez de las Heras y Cristina Churruza Muguruza. Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) OPEX Observatorio de política exterior española, Madrid, junio 2009, www.opex.org Visto el 16 de diciembre de 2009 p.15

²³⁶ Revisado en el Capítulo 3

²³⁷ *Ibidem*.

cualitativo con respecto a la organización de las fuerzas, incidiendo así en la necesidad de una mayor planificación militar y en un mejor uso de los recursos compartidos y puestos en común por medio de los *battlegroups*, agrupaciones tácticas de 1,500 efectivos, con apoyo naval y aéreo y, en su caso, por fuerzas de reserva, para 2007 ya existían varios escuadrones multinacionales, dos de estos *battlegroups* se encuentran en turno de alerta durante seis meses, rotando entre todos los disponibles, para alguno de los cinco escenarios en los que se considera su actuación:

- Separación de partes en conflicto por la fuerza.
- Prevención de conflictos.
- Estabilización, reconstrucción y asesoramiento militar a terceros países.
- Operaciones de evaluación en un ambiente hostil.
- Apoyo a operaciones humanitarias.

Por el momento, ninguno de estos batallones ha sido utilizado. Consecuentemente, se corre el riesgo de acabar con un balance similar al de la Fuerza de Reacción Rápida de Helsinki: “*cuantitativamente constituidos; funcionalmente afectados por las mismas limitaciones no superadas y, operativamente no desplegados*”.²³⁸ Por otra parte, la escasa interoperabilidad de las fuerzas europeas suscita dudas sobre su efectividad en misiones arriesgadas.

No hay que olvidar que de las doce misiones actuales que lleva a cabo la PESD, ocho son las misiones en operación de carácter civil y dos de carácter civil-militar.²³⁹ El problema fundamental es la falta de sinergia entre el desarrollo de la PESD, la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad y las políticas de los Estados miembros, para dirigir las operaciones de manera eficiente hacen falta claros objetivos políticos que hasta ahora han estado ausentes. Las misiones de gestión de crisis han respondido a la situación internacional y a las prioridades políticas de los Estados miembros, pero no se han enmarcado en una estrategia más amplia de la Unión, que tuviera en cuenta programas y acciones comunitarios existentes, así como su contribución a la prevención de crisis mediante programas a largo plazo de prevención de

²³⁸Pérez. *Las capacidades...* Op. Cit. p.16

²³⁹Estas doce operaciones despliegan un total de 7,932 efectivos. Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI) *Yearbook 2009, Armaments, Disarmament and International Security* Resumen en español. <http://www.sipri.org/yearbook/2009/files/SIPRIYB09summaryES.pdf> p.7 Visto el 6 de febrero de 2010

conflictos.

Aquí es importante hacer un énfasis en el tema de la ampliación, ya que si la ampliación contemplaba en términos tradicionales generar al interior de la Unión un clima de cooperación, y hablando en términos estrictos de nuestro enfoque, en *seguridad a su interior*; resulta, que como sabemos, con esta ampliación los nuevos miembros son parte de una comunidad de seguridad -es decir, el riesgo en teoría no está al interior-, y nuestro interés sobre seguridad se centra en estos nuevos vecinos con los que la comunidad colinda, abordando la cuestión de la elección de los nuevos miembros.

Un tema importante en este sentido, se refiere a los vecinos con los que colinda, ya que la inestabilidad que llegara a representar alguno de ellos al interior, definitivamente amenazaría la seguridad para el bloque, en el caso de los Balcanes se trata de una región que desde su conformación en Estados ha evidenciado la multiculturalidad, esto ha recaído en fuertes disputas entre grupos, por lo que nos concentraremos en un evento de importancia directa para la Unión Europea, las diferencias dentro de la República Federal Yugoslava que trajeron como consecuencia la intervención de tropas de la OTAN en la región de Kosovo, que a últimas fechas consiguió su independencia. Evento que es sustancial para la Unión cuando se tratan temas de su seguridad, y de la descomposición del Estado que significó.

Por ello, además de la revisión de este episodio, revisaremos los adelantos que en materia de seguridad produjo el Tratado de Maastricht, de igual modo nos enfocaremos al Tratado de Ámsterdam, conjuntamente con un episodio ocurrido dos años después, los ataques terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos, momentos que consideramos forman un nuevo parteaguas para los temas de seguridad en todo el mundo, porque además se trata de la ocupación que realizó aquel país sobre Irak por la amenaza de que éste último tuviera Armas de Destrucción Masiva que pudiera usar contra occidente. Por último nos adentraremos en el Tratado de Niza, después de la reconfiguración de la agenda internacional contra el terrorismo internacional, y los ataques terroristas que se vivieron en Madrid y Londres en 2004 y 2005, teniendo como eje de análisis a tal amenaza y la manera en la que han reaccionado las naciones afectadas.

Por lo anterior, podemos observar que en este capítulo se revisarán las amenazas que la región de Europa evidenció y que en el año 2003 planteaba en su Agenda de Seguridad Estratégica, el ejemplo de Estados en descomposición dentro de la región de los Balcanes particularmente en

Kosovo; la amenaza sobre Armas de Destrucción Masiva por parte de Irak y que la Unión tuvo que enfrentar y por otros miembros apoyar en una intervención a aquél país: y la amenaza terrorista que a pesar de no ser un tema nuevo para los europeos, replanteó su estrategia de confrontación.

Si bien nuestra intención es hacer de este escrito un preámbulo para el análisis de los temas que vamos a revisar a continuación, no queremos pasar por alto, que la Unión Europea concentra en el tema de seguridad, un número importante de intereses que mantiene en sus relaciones al exterior y al interior, si bien hemos señalado muchos de ellos y una serie de instituciones que comienzan a desarrollar su actuar en el ámbito político, también es cierto que cuando algún conflicto de interés directo se suscita -como ejemplo, el caso de la proclamación el 17 de febrero de 2008 por parte de Kosovo de su independencia-, no siempre ha respondido con la homogeneidad que se espera, tema que será abordado más adelante en el desarrollo del apartado sobre los Balcanes.

Esto nos da muestra de que si bien el tema de seguridad en la Unión Europea es fundamental, los avances al respecto tienen que ser muy bien evaluados ya que esto ayudará para que a futuro las propuestas en el tema puedan ser mejor orientadas para alcanzarse.

4.1 La OTAN, la OSCE y la UEO en su relación con la Unión Europea

En el capítulo primero, ya hacíamos referencia al cambio que significó para Europa la desintegración del bloque comunista en el Este de Europa, y revisábamos algunas de las principales características de aquella desintegración, con respecto a la presencia de organismos regionales en Europa en materia de seguridad.

Abordábamos la transformación que el propio concepto de seguridad ha sufrido a raíz de aquéllos hechos y la evolución que le ha dado a instituciones como la propia Unión Europea o a la OSCE. En este apartado trataremos de referirnos a los mismos organismos, pero enfatizando su participación y compromiso de cara a los desafíos que se presentaron a comienzos del nuevo siglo.

Veíamos por ejemplo el caso de la OTAN, cuando su participación en la reconfiguración de Europa después de 1989 significó una nueva valoración de sus funciones y objetivos, más aún,

una década después en abril de 1999, sus miembros reunidos en Washington promulgaron un nuevo concepto estratégico de la OTAN que incluía su objetivo principal, y las tareas fundamentales en materia de seguridad, así como sus elementos en esta materia.

Por lo que expresaba que su objetivo principal,

*“...consiste en salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares. Sobre la base de los valores comunes que constituyen la democracia, los derechos humanos y el imperio del derecho, la Alianza está comprometida desde su creación con la garantía de un orden pacífico, justo y duradero en Europa. Proseguirá por este camino. La realización de ese objetivo puede verse comprometida por crisis y conflictos que afecten a la seguridad de la región euroatlántica. Por ello, la Alianza no sólo vela por la defensa de sus miembros, sino que contribuye a la paz y a la estabilidad de esta región”*²⁴⁰.

Porque además sostenía que *“...la Alianza encarna la asociación transatlántica que establece un vínculo permanente entre la seguridad de América del Norte y la seguridad de Europa”*.²⁴¹

Pero aún así, no deja fuera a los demás Estados soberanos y a quienes acaten los principios de la Carta de Naciones Unidas, cuando sostiene más adelante *“La consiguiente sensación que tienen los miembros de la Alianza de gozar de un mismo nivel de seguridad independientemente de las diferencias de situación o de capacidades militares nacionales contribuye a la estabilidad en la región euroatlántica. La Alianza no persigue esas ventajas únicamente para sus miembros, sino que está empeñada en la creación de condiciones favorables para el desarrollo de la asociación, de la cooperación y del diálogo con otros países que compartan sus grandes objetivos políticos”*.²⁴²

Es necesario subrayar, que una de sus principales tareas en seguridad se refiere a *“sentar una de las bases indispensables para un entorno de seguridad euroatlántico estable, fundado en el desarrollo de instituciones democráticas y sobre el compromiso de resolver las controversias de manera pacífica, y en el que ningún país estará en condiciones de recurrir a la intimidación o a la coacción contra otro país mediante la amenaza o el uso de la fuerza”*.²⁴³

²⁴⁰Página Oficial de la OTAN. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-063e.htm> Visto lunes 9 de febrero de 2009

²⁴¹Página Oficial de la OTAN. *Op. Cit.*

²⁴²*Ibidem.*

²⁴³*Ibidem.*

Además planteaba la adopción de una nueva estructura de mando, y en particular del concepto de las Fuerzas Operativas Combinadas y Conjuntas (FOCC)²⁴⁴, el establecimiento de medidas que permitieran el despliegue rápido de fuerzas para el abanico completo de las misiones de la Alianza, y la construcción de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD)²⁴⁵ en el seno de la Alianza.

Estos cambios ponen de manifiesto la transformación que al interior del organismo se ha hecho para enfrentar lo que llaman “los riesgos a la seguridad”, de forma táctica.

Por otro lado, la OSCE, como acuerdo regional, es la organización de seguridad más amplia de Europa, y desempeña un papel esencial en la promoción de la paz y la estabilidad, además desarrolla una labor particularmente activa en los campos de la diplomacia preventiva, de la prevención de conflictos, de la gestión de crisis y de la rehabilitación tras un conflicto, a últimas fechas. La OTAN y la OSCE han establecido una estrecha cooperación práctica, en particular en lo que respecta a la acción internacional encaminada a lo que ellos llaman, “instaurar la paz”.

No debemos olvidar, que en el proceso de reestructuración de la OSCE en la posguerra fría -en el año 1992-, la OTAN presentó grandes propuestas de cambio y estuvo muy pendiente de su evolución por medio del *Grupo de los Dieciséis*, un bloque de países de occidente perteneciente a la OTAN y a la propia OSCE que junto con Irlanda -el único país en ese momento no miembro de la Unión Europea-, forjaron tales iniciativas. Por lo que la OTAN se pronunció en un documento por el apoyo que brindarían en operaciones de mantenimiento de la paz, con los recursos y experiencia requeridos enfatizando de la previa revisión, y según sea el caso.²⁴⁶

En cuanto a la cooperación entre las dos organizaciones, prácticamente es inexistente, se dice que sólo se trata de un *solapamiento entre ambas instituciones*, la OSCE presenta un gran parecido de textos y documentos a la OTAN sobre buscar remedio a los temas en seguridad, sin embargo

²⁴⁴Es una fuerza operativa multinacional (combinada) con elementos de los ejércitos de Tierra, de la Armada y del ejército del Aire (conjunta), implica que cuando unas fuerzas operativas combinado conjuntas tienen que llevar a cabo operaciones en una zona alejada, en la que el ejercicio del mando resulta difícil desde un cuartel general de la estructura de mandos, sea posible destacar un cuartel general que se despliegue en la zona y sea capaz de controlar una fuerza de este tipo. Gobierno de España. Página del Ministerio de Defensa de España.

http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4063&&keyword=&auditoria=F Visto el 10 de febrero de 2009

²⁴⁵Proceso que plantea la estrecha cooperación entre la OTAN, la UEO y, cuando procede, la Unión Europea. Permitiendo a todos los aliados europeos realizar una contribución más coherente y efectiva a las misiones y actividades de la Alianza, como expresión de sus responsabilidades compartidas, dando el control político y la dirección estratégica a la UEO.

²⁴⁶María Angustias Caracuel Raya y Javier Solana. Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría. Ed. Tecnos, Madrid, 2004, p.187

aunque tenga legitimidad política, la OSCE carece de medios para hacer efectivas sus decisiones, y este es el punto que la diferencia de la OTAN, ya que ésta a su vez carece de la legitimidad, para realizar acciones fuera de su área comprendida, aunque sólo puede intervenir si recibe el mandato de la OSCE.²⁴⁷

Mientras que la Unión Europea, ha tomado importantes decisiones y ha dado un nuevo impulso a sus esfuerzos encaminados a reforzar su dimensión de seguridad y defensa. Este proceso tendrá repercusiones para la totalidad de la Alianza, sobre la base de las medidas tomadas por la OTAN y la UEO. La elaboración de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) abarca la definición progresiva de una política de defensa común. Esa política, tal como se sustentó en el Tratado de Ámsterdam, preveía la incorporación de las misiones *Petersberg* de la UEO al Tratado de la Unión Europea por medio de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y, en establecer relaciones institucionales más estrechas con la UEO.

En cuanto a la relación de la OTAN con la Unión Europea, se debe destacar que siempre ha sido muy cercana, la OTAN cumple su función de proveer de seguridad a Europa, por lo que muchos países de la Unión Europea no creen en la necesidad inmediata de formular su propio órgano de seguridad.

La importancia de las relaciones transatlánticas quedó refrendada en la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza que los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de 2009. Donde se planteó una nueva definición del concepto del objetivo estratégico de la OTAN para 2010.²⁴⁸

La OTAN reconoció la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz y dio la bienvenida a los esfuerzos de la Unión para consolidar sus capacidades y su potencial para tratar desafíos a la seguridad. Los jefes de Estado y Gobierno afirmaron que estaban resueltos a que la relación OTAN-UE fuese una asociación estratégica y que los esfuerzos de ambas organizaciones debían reforzarse mutuamente y ser complementarios. Este punto es fundamental para el reconocimiento de un complejo de seguridad en la Unión.²⁴⁹

²⁴⁷María Angustias. *Los cambios de la OTAN...* Op. Cit., pp.192-193

²⁴⁸En la cumbre del 60º aniversario, la Alianza Atlántica ha empezado un complejo proceso de reflexión sobre su razón de ser. Dos asuntos se plantean el Concepto Estratégico: la guerra de Afganistán y la relación con el este de Europa, en especial con Rusia.

²⁴⁹En la actualidad, 21 naciones de la Unión Europea son miembros de pleno derecho de la Alianza Atlántica, y el resto, con la única excepción de Chipre, participan en las diversas formas de asociación (partnership) de la

Algunos miembros han querido reforzar su participación con la OTAN, como Francia quien se había apartado del Mando Integrado de la OTAN desde 1966, y recientemente se reincorporó a dicho mando.²⁵⁰

Sin olvidar, el compromiso *Berlín Plus* que ha servido como base de las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea y, en particular, *el modo en que la UE puede hacer uso de los medios de la OTAN de planeamiento o, de ciertas capacidades, para la ejecución de las operaciones militares de gestión de crisis, en aquellos escenarios en las que la Alianza no se encuentre directamente involucrada.*²⁵¹

En el marco de el compromiso *Berlín Plus* se creó el Grupo de Capacidades UE-OTAN, que no ha surtido efectos, pero que gracias a las negociaciones entre la Agencia Europea de Defensa y la Conferencia de Directores de Armamento de la OTAN, esto no ha tan importante este aspecto, incluso hay pláticas entre cada Estado miembro y representantes de la OTAN. Aunque no hay que olvidar que es difícil la coordinación entre ambos de manera más práctica, por ejemplo, en el caso de la intervención reciente en Afganistán, donde el bajo presupuesto, junto con poco arsenal militar, dejan ver las carencias de aquél organismo.²⁵²

Lo interesante hasta aquí es detallar que la Unión Europea, en este proceso transformador, se ha dado a la tarea de asentar en sus múltiples tratados, la necesidad de organizarse al interior para defender lo que considera su seguridad común. Proponiendo los fines, instrumentos y medios que le servirán para cumplir con sus objetivos en lo que consideró desde 1992 como una “política de seguridad y defensa común”, y en lo que ha progresado, como veremos a continuación.

organización atlántica. Revisar Anexo Cuadro 3.1 *La arquitectura de la seguridad europea.*

²⁵⁰Antonio Jiménez Barca. *Sarkozy confirma el ingreso de Francia al mando integrado de la OTAN.* El país. 11 de marzo de 2009

http://www.elpais.com/articulo/internacional/Sarkozy/confirma/ingreso/Francia/mando/integrado/OTAN/elpepuint/20090311elpepuint_16/Tes Visto el 27 de junio de 2009

²⁵¹Recordemos que son dos las operaciones desplegadas dentro de este mecanismo, *Concordia* (Macedonia), ya finalizada, y *Althea* (Bosnia y Herzegovina), todavía en ejecución. Mario A. Laborie Iglesias. *La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica.* Real Instituto Elcano. ARI 25/2010 - 28/01/2010.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari25-2010 Visto el 5 de febrero de 2010

²⁵²El secretario de Defensa de los Estados Unidos Robert Gates pidió el martes (23 de febrero de 2010) cambios radicales en la forma en la que la OTAN se prepara para conflictos no convencionales como es el caso de la guerra de Afganistán. El reducido presupuesto de la OTAN refleja una tendencia política y cultural dentro de la alianza, dijo Gates. Para evitar el surgimiento del conflicto en Europa, los países integrantes de la OTAN no han podido modernizar sus ejércitos y en vez de esto dependen del armamento estadounidense. Oficina de Prensa Reuters. 23 de febrero de 2010. <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE61M11F20100223> Visto el 23 de febrero de 2010.

Porque además al formular esta premisa, intentó satisfacer a las dos corrientes existentes en Europa sobre los asuntos de defensa, primero al grupo de Reino Unido, Holanda y la burocracia dirigida de la OTAN que pretendía la opción del pilar europeo de la Alianza en el cual los Estados Unidos continuarían siendo el país líder, y el segundo grupo representado por Francia y Alemania que consideraban que los Estados Unidos debían ser aliados estratégicos de Europa, pero éstos últimos debían tener una identidad de defensa con fuerzas armadas propias.²⁵³

En cuanto a la UEO, ésta siempre mantuvo una relación muy cercana a la OTAN, a pesar de muchos años mantener un bajo perfil siempre estuvo auspiciada por la OTAN, incluso cuando se reactivó para asumir su capacidad operativa en las misiones *Petersberg* no hubo objeción al respecto, se denominaban como mutuamente complementarias, ya que se plateaba su utilización como de doble sombrero.²⁵⁴

Incluso cuando en 1992 se habló por parte de Alemania y Francia de los eurocuerpos (cuerpo de ejército), que en principio se creía podían desplazar a la UEO, pero que terminaron por formar parte de las Fuerzas de Defensa y Fuerzas de Reacción Rápida de la OTAN, sin generar graves complicaciones.

Por lo que la estructura de seguridad se tomó con cierto humor cuando se decía:

*Habrá soldados con la bandera roja y gualda en los hombros, el casco azul en la cabeza, el emblema de la OTAN en el pecho, la banderola de la UEO en la mano y la insignia del Eurocuerpo en la frente.*²⁵⁵

No debemos dejar de ver que el principal problema al que se ha enfrentado la Unión Europea desde que concibió este concepto ha sido la falta de planificación o estrategia a seguir.

En la Tabla 3.1 del Anexo, podemos observar de manera esquemática la seguridad europea, refiriéndonos a la composición de miembros en los organismos que permean la escena europea en esta materia.

²⁵³*Ibid.* p.197

²⁵⁴Término que hace referencia a la posibilidad de que unidades militares de la OTAN, puedan ser desplegadas en Europa para desarrollar tareas particulares de la UEO, lo cual significa que los comandantes de estas unidades puedan usar el sombrero de la OTAN o de la UEO y actuar bajo una u otra autoridad.

²⁵⁵María Angustias Caracuel. Los cambios de la OTAN... *Op. Cit.*, p.213

4.2 El Tratado de Maastricht y la intervención de la OTAN en Kosovo

En el segundo capítulo veíamos la conformación de la PESC y la PESD, y gracias a ese acercamiento comenzamos a estudiar algunos apartados de los tratados al respecto, ya que plantean las características de estos organismos como de algunos otros.

En este apartado nos vamos a referir al Tratado de Maastricht o también llamado Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992, que entró en vigor el 1o de noviembre de 1993, puesto que es el primer documento en el que se inscribe el objetivo de una “Política Exterior Común,” -donde además se instituye el nombre de Unión Europea-²⁵⁶, refiriéndonos así, al Artículo 2 sobre los objetivos de la Unión y que plantea en su segundo párrafo:

*- afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17.*²⁵⁷

El título V sobre Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común contempla en sus Artículos del 11 al 16 los objetivos, fines y medios que utilizará para cumplir sus objetivos en esta materia, temas que ya veíamos en el capítulo anterior cuando nos referíamos a la estructura de la estrategia de la Unión Europea en materia de Seguridad y Defensa Común.

Avanzaremos para referirnos al Artículo 17, que ya veíamos antes, pero que es importante replantear para considerar puntos centrales de este apartado, que a su letra dice,

*-La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*²⁵⁸

Y continúa más adelante,

Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate

²⁵⁶Cabe hacer mención que los antecedentes de estos tratados son el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero del 23 de julio de 1952 que expiró el 23 de julio de 2002; el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea que entró en vigor el 1o de enero de 1958 su firma se dio a la par del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), por lo que a estos dos últimos se les conoce como los Tratados de Roma; después se firmó el Tratado de Fusión que entró en vigor el 1o de julio de 1967 donde se estableció una sola Comisión y un solo Consejo para las tres comunidades que existían; y el 1o de julio de 1987 entra en vigor el Acta Única Europea que conjuntaba nuevas disposiciones para un mercado interior único.

Portal Oficial de la Unión Europea. http://europa.eu/abc/treaties/index_es.htm Visto el 10 de febrero de 2009

²⁵⁷Portal Oficial de la Unión Europea. TUE. <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

Tratado de la UE. Visto el 10 de febrero de 2009

²⁵⁸*Íbidem.*

*para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.*²⁵⁹

Y termina anotando,

*Con vistas a promover los objetivos del presente artículo, las disposiciones del presente artículo se revisarán de acuerdo con el artículo 48.*²⁶⁰

Por lo que vemos, plantea formular declaraciones a nivel internacional, a manifestar su posición sobre conflictos armados, sobre los derechos humanos, y sobre cualquier otro tema que se refiera a los principios comunes.

Con respecto al Artículo 48 que cita, se refiere a las modificaciones al tratado que se llegarán a presentar y aprobar y la forma de hacerlo.

Mientras que por último, el Artículo 28 plantea quién pagará los gastos en materia de política exterior común, diferenciando entre los gastos operativos que correrán a cargo de las Comunidades Europeas al igual que los gastos administrativos; sin embargo la diferencia es que en los primeros puede que el Consejo disponga si se trata de operaciones militares o de defensa, otra cosa. Además los gastos que no corran por parte de las Comunidades Europeas podrán correr a cargo de ciertos Estados participantes.

Una región por demás interesante,²⁶¹ y con una influencia geoestratégica²⁶² única, es la llamada de *Los Balcanes*,²⁶³ por situarse como el puente más directo entre Europa y Asia, entre el Occidente y el Oriente; la geografía dictaminó el fraccionamiento y dispersión de los distintos grupos y poderes políticos, región que representa el 5 por ciento del territorio europeo y el 8 por ciento de la población de Europa.²⁶⁴

Entre 1991 y 1995 se dieron varios procesos de balcanización en el mundo, precisamente el nombre de *balcanización* se refiere a una fragmentación, el nombre nace por lo ocurrido en dicha región,²⁶⁵ donde Serbia vivió uno de los momentos más delicados de su historia al enfrentar una

²⁵⁹ *Ibidem.*

²⁶⁰ *Ibidem.*

²⁶¹ Interesante puesto que en ella conviven 14 diferentes grupos étnicos que en su mayoría hablan idiomas diferentes.

²⁶² Es el estudio que relaciona los problemas estratégicos militares con la geografía.

²⁶³ La región la componen los países de Yugoslavia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Bulgaria, Grecia, Albania, Turquía, Eslovenia, Hungría, Moldavia y parcialmente Croacia y Rumania.

²⁶⁴ Pajovic, Slobodan. Los Balcanes: entre el pasado y el presente. Una introducción histórica a los estudios balcánicos. Centro de Investigación y Docencia Económica. CIDE, México, 2000, p.7

²⁶⁵ La historia de la región de los Balcanes es muy antigua, se remonta al siglo VII cuando el principado de Karantania toma bajo su cobijo a la mayoría de los eslovenos. Siguiendo con la historia, en el siglo IX se funda el Estado serbio para alcanzar su máximo esplendor, pero tiempo después cayó bajo dominio turco (año 1389), por lo

invasión por parte de la OTAN y vivir un proceso negociador para la solución del conflicto en dudosas circunstancias.

Entre 1995 y 1999 Kosovo vivió una serie de enfrentamientos entre serbios y albanos que desencadenaron un genocidio.²⁶⁶ Se dice que desde 1993 el odio étnico tomó una fuerza desproporcionada, cuando los serbios peleaban en Bosnia por integrar la Gran Serbia, y por otro lado, los albaneses en medio de la pobreza y crisis económicas empezaron a reunir armas, pensando que la autonomía era la solución a sus problemas por medio de la ELK la Armada ó Ejército de Liberación de Kosovo fundada en 1992, por lo que en 1996 se erige como un grupo insurrecto y toma el 30 por ciento de la provincia bajo su control.²⁶⁷

Esta acción trajo mayor dominio de los albaneses, por lo que en 1997 Milosevic -el entonces presidente de Yugoslavia,²⁶⁸ acepta firmar un tratado con el dirigente albanés Rugova. Éste busco al entonces Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan para que mediara y encontrara una solución, a lo que respondió que el Consejo de Seguridad tomaría *medidas adicionales* y que *aceleraría la planeación de la contingencia*, lo que algunos interpretaron como una posibilidad de utilizar la fuerza armada.

que se da la primera gran migración de diferentes pueblos hacia los Balcanes respetando sus costumbres y cultura forjando su identidad, esto fue un factor para que consecuentemente, los pueblos de los Balcanes se organizaran y se liberaran del propio Imperio Otomano muchos años después además de no ceder a las pretensiones del Imperio Austro-Húngaro que dio paso a la Primer Guerra Mundial y a su conformación como país independiente. El 20 de octubre de 1944 entró en Belgrado el ejército ruso, y dejaron gobernar a Tito sin rivales, proclamando la República Popular Federativa de Yugoslavia, quedando abolida la monarquía. Constituyendo en 1946 al amparo de su Carta Magna la igualdad de las seis Repúblicas: Serbia, Croacia, Eslovenia, Montenegro, Macedonia y Bosnia, además de las regiones de Kosovo y Vojvodina, conjuntando la frase “todos somos yugoeslavos”, llevando el nombre de República Popular Federativa de Yugoslavia.

El gobierno comunista de Josip Broz Tito respondió con represión a todas las manifestaciones nacionalistas en toda Yugoslavia, ello con el propósito de mantener un balance entre las diferentes repúblicas y más particularmente, evitar la predominancia de Serbia sobre las otras.

²⁶⁶Se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- (a) Matanza de los integrantes del grupo;
- (b) Lesión grave a la integridad física o mental de los integrantes del grupo;
- (c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- (d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- (e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

Enciclopedia del Holocausto. [USHMM](http://www.ushmm.org/wlc/article.php?lang=es&ModuleId=10007251)

<http://www.ushmm.org/wlc/article.php?lang=es&ModuleId=10007251> Visto el 6 de enero de 2009

²⁶⁷Para ver los antecedentes históricos del conflicto remitirse al Anexo 3.2 Antecedentes del Conflicto

²⁶⁸Para ver los antecedentes de este conflicto remitirse al Anexo 3.3 Historia de Yugoslavia

Vamos a hacer un paréntesis en esta parte, para mencionar que los Balcanes pueden ser considerados como un subcomplejo regional, donde se concentran pocas actividades regionales fuera del contrabando, y que representa un verdadero dilema para la seguridad de la nueva Europa. Después de la desintegración de la Ex- Yugoslavia en 1991, de un primer conflicto en Bosnia, y de este segundo conflicto al que hacemos referencia en Kosovo, se trata de una zona donde la mezcla de nacionalismo, aunado a la poca experiencia en respeto a fronteras, hacen que los ánimos se exacerben y sea difícil una pacífica solución.

Bosnia tuvo un moderado éxito, sin embargo, el caso de Kosovo fue demasiado confuso -lo sigue siendo desde su autoproclamación de independencia-, y hay otro problema cerca, el caso de Macedonia;²⁶⁹ todo esto hace que sea considerada una zona sin agenda de seguridad, donde de no enfocarse en un regionalismo en el tema, jamás se podría pensar en organizarse como zona importante para la Unión Europea. Y sobre esta última, veremos que la forma en la que enfrentó el problema de Kosovo, además de ser un complejo que en seguridad regional comenzaba a organizarse, no dio las soluciones que se necesitaban, por lo que trataremos al desarrollar este tema, de contestar a qué formas podría una estrategia de seguridad regional después del conflicto tomar los Balcanes para su reconstrucción.²⁷⁰

Sobre todo porque la zona se ha caracterizado por estar rodeada de intereses extranjeros para su conformación, y en tiempos de la Guerra fría al dedicarse las grandes potencias a reforzar sus zonas de influencia directa se olvidaron de los Balcanes, por lo que la zona entró en una fase de baja productividad y poco crecimiento, al término de la Guerra Fría la entonces Comunidad Económica Europea, gozaba de mayores estándares de desarrollo, lo que significó además que la brecha entre ambas zonas se profundizara; incluso en el ámbito político, donde fue fácil que las élites políticas de la zona olvidada pudieran transformar hábilmente el descontento social, cuando llegó a niveles muy altos, en un nacionalismo destructivo y retrógrado. Lo que aumentó la tensión en la región, lo que la desintegración de Yugoslavia se tradujo en actos de violencia y guerras locales.²⁷¹

²⁶⁹ Para un análisis más detallado favor de remitirse al Capítulo 5

²⁷⁰ James J. Hentz. New and Critical Security and Regionalism: Beyond the Nation State. Ed. Ashgate. Hampshire, 2003, p.156

²⁷¹ Pajovic, Slobodan. Los Balcanes:.. Op. Cit.p.55

Volviendo al conflicto, Albania y Macedonia asilaron a tropas de la OTAN, Alemania atendía en su territorio a 140 mil kosovares (serbios) y a 250 mil albaneses, Gran Bretaña estudiaba la conveniencia de pedir al Consejo de Seguridad el uso de la fuerza contra Yugoslavia.

Mientras que Boris Yeltsin -entonces presidente de Rusia-, dialogó con Milosevic, y logró el acceso a Kosovo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Naciones Unidas por medio del Consejo de Seguridad votaron una resolución que exigía el cese de hostilidades entre los dos grupos, resolución que fue aprobada por todos los miembros a excepción de China quien planteó que era una cuestión interna del país.

Las posiciones eran opuestas, los serbios no cedían nada, los albaneses buscaban la autonomía, aunque un grupo de serbios pensaba en la tercera opción, partir Kosovo, y quedarse con una parte llamada Treпча donde se encuentran unas 40 minas de oro, plata, plomo, lignito e incluyendo industrias mineras que se concentran en esa provincia.²⁷²

La OTAN con Javier Solana todavía al frente de esa organización, proclamaba “tenemos la legitimidad para actuar y detener una catástrofe humanitaria”, y además manifestaba su apoyo a Naciones Unidas para lograr la autonomía de Kosovo, ya que Kofi Annan visitaba las oficinas de la OTAN donde acordó la cooperación “combinando diplomacia con fuerza como clave para lograr la paz de los Balcanes.”

Después de las negociaciones en Rambouillet I y II, la violencia no cesó, ya que éstas carecían de neutralidad, puesto que los acuerdos pretendían someter a las autoridades yugoslavas a las decisiones de la Suprema Corte de Kosovo. Serbia debía compartir todo beneficio derivado de las transacciones internacionales, mientras que las riquezas de Kosovo sólo le pertenecían a la provincia, además ni la OTAN ni la ONU negociaron directamente con Milosevic, sólo lo hicieron a través del ex primer Ministro ruso Viktor Chernomirdin, el presidente finlandés Martti Ahtisaari y Richard Holdbrooke, sin concretar nada.²⁷³

Tampoco presentaron un plan de desarme de la UCK ni civil, ni militar, no se consideraba una reconstrucción psicológica *post* conflicto, como la creación de empleos, escuelas, hospitales, ni la prevención de conflictos futuros, tampoco mencionaba la igualdad para albaneses y serbios y no aclaraba el papel de los medios de comunicación locales o kosovares, nunca se incluyó un

²⁷²Dana H. Allin. NATO's Balkan Interventions. Ed. Routledge. Londres, 2005, p.23

²⁷³Gülnur Aybet. A European Security Architecture after the Cold War. Questions of Legitimacy. Ed. St. Martins, New York, 2000, p.222

programa de paz entre los kosovares, ni se les escuchó, se actuó como si solo hubiera albaneses en Kosovo y serbios en Belgrado, la idea de resolver el conflicto en Kosovo en un mes era imposible, puesto que Kosovo era un problema muy complejo.²⁷⁴

Pero era complejo, porque a lo largo de su historia, la zona ha cumplido ciertas características comunes como el ser objeto de disputas extranjeras, que predominen fuerzas centrípetas por nacionalismos, problemas étnicos, conflictos religiosos y pretensiones de expansión territorial, por lo que las experiencias en cooperación regional han sido pocas y esporádicas a lo largo de su historia.²⁷⁵

Sin la autorización del Consejo de Seguridad, la OTAN dio paso a *su solución*, la intervención armada que duró del 25 de marzo al 9 de junio de 1999, el objetivo era debilitar la capacidad militar serbia, mejorar las garantías de los derechos humanos de todos los grupos y demostrar credibilidad en la alianza, en una estrategia de bombardeo aéreo sistemático, donde no utilizaron tropas en tierra y los bombardeos que empezaron en Serbia se extendieron a Kosovo y Montenegro.²⁷⁶

En números, se dice que en más de 100 masacres, murieron entre 100 mil y 500 mil albaneses. La guerra enfrentó al grupo de los aliados con 19 países que en total sumaron 40 mil efectivos con alta tecnología, contra 40 mil serbios.²⁷⁷ Una guerra de 79 días que provocó no sólo más de 5 mil muertos (80 por ciento civiles), 6 mil heridos, entre 2 y 3 millones de refugiados y la devastación de Serbia, además fue un gasto de 20 millones de dólares, usados en gran parte para pagar los 3,300 misiles *Tomahawk* lanzados diariamente (20 mil en total) que solo producen los Estados Unidos²⁷⁸.

²⁷⁴Mónica González. *Kosovo: La Diplomacia del cañonazo y el intervencionismo... de parte de los pacifistas*, en Susana Chacón. *Negociaciones diplomáticas: ¿Un arte olvidado?*, Tecnológico de Monterrey, México, 2003, p.51

²⁷⁵Pajovic, Slobodan. *Los Balcanes...* Op. Cit. p. 41

²⁷⁶Los objetivos fueron en principio 20 blancos, pero se fueron extendiendo a edificios habitacionales vacíos, oficinas públicas, instalaciones de radio y televisión, puentes ferroviarios y la embajada China, pero lo peor fue que no les enviaron ayuda porque decían que los militares serbios podían secuestrarla, además, la OTAN usó minas antipersonales y material bélico contaminado con uranio empobrecido, las cuales son municiones perforantes por su densidad y velocidad; bombas de fragmentación que se dividen hasta en 200 piezas, mini bombas, muchas de las cuales no estallaron; armas radioactivas que al entrar al cuerpo humano por inhalación o ingestión, el polvo permanece en el organismo, durante 2 o 3 años, produciendo malformaciones en niños, esterilidad y cáncer; y mercurio que daña los riñones, el hígado y el sistema nervioso. *Los Balcanes, la intervención de la OTAN y sus repercusiones*. Seminario de Investigación II. Dr. José Antonio Murguía Rossette.

²⁷⁷María Angustias Caracuel Raya. *Los cambios de la OTAN...* Op. Cit., p.177

²⁷⁸Dado que no hubo combates cuerpo a cuerpo en los que participaran las fuerzas de la OTAN, sus bajas fueron muy reducidas. La mayoría de ellas ligadas a operaciones aéreas y a accidentes ocurridos durante los combates.

Milosevic acepta lo que solo dos meses antes rechazaba, se rinde, y se firma un acuerdo el 9 de junio, retirándose los serbios y la supervisión de Kosovo queda al mando de la OTAN por mandato de la ONU, se destinaron 5 millones para ayudar a los refugiados albergados en Albania, Macedonia, Montenegro y Kosovo.

En cuanto a la reconstrucción, el Consejo de Seguridad creó la KFOR (Fuerza Internacional de Paz para Kosovo),²⁷⁹ y un número no específico de expertos *reconstructores* como Francia, Gran Bretaña, Alemania y los Estados Unidos establecieron un protectorado sin llamarlo como tal. Ofreciendo además un Pacto de Estabilidad en los Balcanes, que no fue más que un *mini* Plan Marshall donde proveían de 200 millones a la región en un programa que duraría 7 años.

Esto recrea nuevamente el escenario habitual de los Balcanes, potencias extranjeras que intervienen en la zona, problemas étnicos por nacionalismos exacerbados y la falta de organismos de integración política regional.

Como ejemplo la relación con los países vecinos, Macedonia concentra a un 25 por ciento de su población de origen albanés, teniendo además sus propios conflictos étnicos, que incluyen los problemas con Grecia por el legado cultural, tiene gran cercanía con Taiwán porque ésta le provee de ayuda económica. En el caso de Albania, considerado el país más pobre de Europa, apoyó a los separatistas del ELK no sólo en términos políticos sino económicos. Bulgaria aprovechó la crisis para plantear la ampliación de la OTAN al sureste de Europa. Grecia colaboró con efectivos para el ejército de los aliados.²⁸⁰

Aunque la crisis permitió replantear la idea de un sistema de seguridad europea independiente de los Estados Unidos, al mismo tiempo encontró una ocasión que explicaba el beneficio de su alianza con la superpotencia, dejándole en sus manos la resolución del conflicto.²⁸¹

Gran Bretaña, Alemania, Italia y Francia a pesar de en algunos casos estaban divididos al interior, apoyaron la ocupación. Por su parte, el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan dio implícitamente su aprobación cuando dijo “es un hecho trágico que la diplomacia haya

²⁷⁹ Desde junio de 1999 la OTAN impuso esta fuerza de paz para Kosovo para mantener y salvaguardar la seguridad para todos sus ciudadanos, sin importar su origen étnico. Para más información favor de remitirse a http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm Visto el 17 de noviembre de 2009.

²⁸⁰ Aybet. *A European Security... Op. Cit.* p.224

²⁸¹ Gale A. Mattox. *The ambivalent power. The United States and European security and defense policy.* En James Gow. *European Union and Strategy: An Emerging Actor.* Ed. Routledge New York, 2009, p.79

fallado, pero existen momentos en los que el uso de la fuerza es legítima para lograr la paz”.²⁸²

Probablemente, la conferencia de la Unión Europea Occidental en Rhodas, demostró abiertamente la gran ambigüedad europea en materia de política exterior, el ministro de defensa griego condenó el intervencionismo, el uso de la fuerza y todo acto terrorista, apoyando la integridad territorial de Yugoslavia (no de Serbia), considerando no aceptable la separación de Kosovo, señalando que “no tenía intención de apoyar una intervención, a menos de que otras organizaciones la apoyaran”, mientras que España declaró “dada la actitud serbia frente a la mediación internacional, la UEO debe prepararse para una intervención si la situación se agrava y bajo la ausencia de toda posibilidad de solución política negociada”.²⁸³

Con respecto a la OTAN, ésta elaboró desde 1998 su nuevo concepto de seguridad estratégica - que revisamos a principios de este Capítulo-, donde se señalaba la intención de favorecer la estabilidad y la seguridad en toda la región euroatlántica, sin definir sus límites geográficos. La OTAN no estaba amenaza ni sus miembros, nunca definió su objetivo real en Belgrado, y realizó su guerra humanitaria por aire afectando a más civiles. Las violaciones de la OTAN a la ley internacional, incluían el ataque a un Estado soberano y reconocido recientemente por la comunidad internacional.²⁸⁴

Y más allá, la propia Unión Europea fue incapaz de tomar una posición propia, que no confrontara aún más a las partes, y alegara por soluciones reales. Milosevic demostró que ni Washington ni Europa, ni las organizaciones internacionales son capaces de disuadir, prevenir, impedir o resolver conflictos étnicos que afectan a millones de civiles, lo que debe ser el objetivo.²⁸⁵

Las justificaciones de la guerra fueron principalmente morales, pero tenían un trasfondo económico y político, puesto que los conflictos no son *desastres* sino oportunidades de

²⁸²Mónica González. Kosovo: La Diplomacia, *Op cit.* p.54

²⁸³González. *Op. Cit.* pp.64-65

²⁸⁴ Algunos plantean que al término de la Guerra Fría la OTAN quería mantener su dominio en Europa Central y Oriental, sin embargo la entonces Yugoslavia fue el único país que se negó a entrar en la OTAN, además Washington instaló una Iniciativa de Cooperación en Europa del Sudeste (ICES) encargada de reorganizar sectores tan sensibles como la energía, el petróleo, las comunicaciones y la investigación, nuevamente la entonces Yugoslavia fue la única que rechazó el proyecto, por otro lado, existe un proyecto de la Unión Europea llamado “corredores” que funcionan como autopistas estratégicas para comunicar comercio de bienes y energéticos en Los Balcanes, provenientes de Asia. Michel Collon. Monopoly la OTAN a la conquista del mundo. Ed. Hirru, Navarra, 2000, pp.146-157

²⁸⁵El Tribunal enfrentó serios problemas al no encontrar pruebas de asesinato o de ejecución. De los 3,000 exhumados, sólo 680 cadáveres encontrados en 150 lugares sirvieron de prueba para enjuiciar a serbios, pero lo que se calificó como la masacre de Racak, resultó ser un cementerio según constataron los forenses.

expansionismo, de ahí el concepto que Mónica González (q.e.p.d.) planteaba, la *diplomacia muscular*, sobre *la amenaza y el uso de la fuerza como mejor opción para resolver conflictos*²⁸⁶.

La inestabilidad de los Balcanes no fue interés de nadie, sólo es la defensa de un perímetro estratégico en el sur de Europa contra las filtraciones musulmanas, finalmente el conflicto no se resolvió, pero la autoproclamación de independencia en Kosovo se realizó el 17 de febrero del 2008 a pesar de las consideraciones al respecto sobre el separatismo, de todos los miembros de la Unión Europea 21 la han reconocido, y 6 restantes no lo han hecho ellos son España, Eslovaquia, Italia, Rumania, Grecia y Chipre, esto demuestra que hace falta un mayor consenso en política exterior en la Unión Europea al respecto.

El primer adversario de la Europa política, que en palabras de Antonio Negri se refiere a “*un poder político que se despliega en el espacio europeo, estructurando este mercado bajo formas políticas adecuadas... la centralización de las funciones de política exterior y política militar y, por último, el desarrollo de estructuras federales que conecten el centro político y administrativo de Europa y las distintas regiones que la componen*”,²⁸⁷ no se ha concretizado en la Unión Europea, podemos ver que en el caso de los Balcanes pocos fueron los esfuerzos por “hablar con una sola voz”, frente al conflicto.

Lo que puso en entredicho la verdadera intención de los miembros de la Unión Europea para caminar hacia la cohesión política. A pesar de haber firmado en 1993 un tratado que consideraba por primera vez temas de política exterior.

Sin embargo, no hay que olvidar que para muchos investigadores, sin la intervención de los Estados Unidos por medio de la OTAN, consideran que Europa pudo haber sido sujeto de un conflicto cerca de su periferia, y pudo enfrentar el problema de un gran número de refugiados.²⁸⁸

Contestando a la pregunta que hacíamos antes, sobre cómo idear una estrategia de seguridad regional después del conflicto de los Balcanes para su reconstrucción, creemos que sin tomar en cuenta la más catastrófica que llevaría a la desintegración, podría tratarse de dos vías, la primera una regionalización formal donde los acuerdos protocolarios llevarían a mayores discusiones y tratados que orienten la zona hacia proveerse de mayor seguridad, o una segunda vía llamada integración pasiva donde los Estados participen en las estructuras Europeas, lo que a largo plazo

²⁸⁶González. *Op. Cit.* p.61

²⁸⁷Antonio Negri. *Europa y el Imperio. Reflexiones sobre un proceso constituyente*. Ed. Akal, Madrid, 2005, p.25

²⁸⁸Peter Sherman. *European security after 9/11*. Ed. Ashgate. Publishing, Ltd., London, 2004, p.56

las acercará a solicitar su membresía en la Unión Europea. Esto únicamente se cumplirá cuando los objetivos del complejo de seguridad y del subcomplejo sean los mismos, lo que los acercará. Pero no hay que olvidar, que la urgencia de resolver la crisis a la seguridad de este subcomplejo en particular es prioritaria para la Unión Europea, por su cercanía geográfica, debilidad y potencial levantamiento violento.

Tal vez eso sea lo que explique del por qué fue mal manejado el conflicto en Kosovo, se trató de una intervención multilateral en lugar de regional, de mayor división en lugar de integración y de más ofensivas en lugar de prevenciones tempranas. Esto hizo que las intervenciones externas llegaran tarde, y cuando llegaron varios participantes intervinieron con una actitud parcial. Nunca hubo una postura unificada por parte de la Unión Europea -sólo cuando se descalificaron los bombardeos-.

4.3 El Tratado de Ámsterdam y la posición de la Unión Europea después de la intervención de los Estados Unidos en Irak

Estas disposiciones fueron revisadas en el Tratado de Ámsterdam²⁸⁹ firmado el 2 de octubre de 1997 y que entró en vigor el 1o de mayo de 1999, repetimos que los Artículos del 11 al 28 están dedicados a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y designó a la Unión Europea Occidental (UEO) como apoyo de defensa europeo.

En esta nueva configuración de reglas, Alemania y Francia en conjunto, buscaron reformar el texto de la PESC a fin de implementar el método de “Europa a la carta”,²⁹⁰ para reforzar la cooperación de los Estados dispuestos a actuar -después de Kosovo-, sin verse bloqueados por otros, buscando además mejorar la credibilidad y capacidad de actuación.

Y para ello, en este momento es cuando se decide que las funciones de representación internacional recaerán en el secretario general del Consejo, como el Alto representante de la PESC para dotar de una cara hacia el exterior al grupo. Además para resolver el tema de la

²⁸⁹Portal Oficial de la Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> Tratado de Amsterdam. Visto el 16 de febrero de 2009

²⁹⁰El concepto de *Europa a la carta* designa la idea de un método de integración diferenciada según el cual los distintos Estados miembros están en condiciones de seleccionar, como ante un menú, el sector político en el cual quisieran participar, conservando sólo un número mínimo de objetivos comunes. Revisar el glosario del Portal de la Unión Europea http://europa.eu/scadplus/glossary/europe_a_la_carte_es.htm

credibilidad de las acciones realizadas por la Unión Europea, se crean las misiones *Petersberg*, como parte de la PESD.²⁹¹

Donde planteábamos que todo esto se dio gracias al Consejo reunido en Colonia en 1999, donde comenzó una intensa actividad política para crear estructuras de defensa autónomas que permitieran el ejercicio efectivo de una Política Exterior Común y disponer del uso de fuerzas que posibilitaran su desarrollo efectivo, ya que después de este evento, revisábamos el Consejo de Helsinki de diciembre de 1999, y un año después el Consejo Europeo de Niza.²⁹²

Poco después de los atentados terroristas en los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001,²⁹³ la Unión Europea reafirmó su compromiso de dotar de operatividad a la PESD.

Recordemos que además a raíz de esos atentados,²⁹⁴ el terrorismo se volvió la primer amenaza contra la que lucharían los Estados Unidos, en ese sentido, la razón por la que se realizaron los ataques se esbozaron días después, cuando el grupo terrorista denominado *Al Qaeda* se adjudicó el evento.²⁹⁵

En este sentido, la amenaza del terrorismo no era por cuestiones políticas contra un régimen dentro de un país, sino entre un grupo que mantiene células en todo el mundo, y que se organiza en redes dirigido contra los Estados Unidos *la capital imperial de una civilización materialista, secular y ajena.*²⁹⁶

Aquí podemos hacer dos preguntas, cuál es el sentido de proveer seguridad a un país que ha sido atacado por un grupo terrorista, y cuál sería la reacción que hay que tener: la solución sería

²⁹¹ Detallada en el Capítulo 3

²⁹² Fernando Díez Moreno. *La industria Europea de Defensa*. En Oreja Aguirre. El futuro de la Unión Europea... Op. Cit. pp.166-167

²⁹³ El 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos sufrieron ataques terroristas en dos ciudades, por lo que las Torres Gemelas -en Nueva York- reducidas a escombros, y el Pentágono -en Virginia- seriamente dañado, además de un avión caído en Pensilvania, fueron las imágenes del peor ataque sufrido en sus más de doscientos años de historia. La respuesta se materializó en una guerra en Afganistán, que en marzo del 2003 continuó con la ocupación en Irak; con una guerra preventiva que se traduce en una guerra contra el terrorismo. Periódico *El País*. <http://www.elpais.com/todo-sobre/tema/atentados/septiembre/44/> Visto el 22 de abril de 2009

²⁹⁴ Ver Anexo Tabla 2.1.a

²⁹⁵ Recordemos que Bin Laden ofreció 3 razones por las que atacó el 11 de septiembre: 1) la presencia militar de los Estados Unidos en Arabia Saudita, la tierra santa (La Meca), 2) la colaboración de los Estados Unidos con los regímenes corruptos y apóstatas de Medio Oriente y 3) la opresión de los palestinos por parte de los israelíes que son apoyados por los Estados Unidos. Robert Matthews. Estados Unidos y la Guerra contra el Terrorismo Cinco años después: un balance.

En María Cristina Rosas. Terrorismo, Democracia y Seguridad. 11 de septiembre: cinco años después. Ed. ANU, UNAM, México, 2006, p.189

²⁹⁶ Michael Ignatieff. El mal menor. Ética política en una era de terror. Ed. Taurus, Madrid, 2008, p.136

recurrir a los medios que limitan las libertades en nombre de nuestra seguridad, o avanzar por los mecanismos que no limitan nuestras libertades y que no responden con violencia y engaño.

En principio, los Estados Unidos atacaron Afganistán en octubre de 2001, alegando la legítima defensa,²⁹⁷ ya que debemos recordar que la autorización no requiere prueba alguna de la identidad de los responsables del atentado, al igual que no es necesario recibir una autorización; con ayuda de la coalición del norte islámica y teniendo la versión de que la célula que planeó los ataques en aquel país se encontraba en las montañas de Afganistán protegida por el gobierno talibán, realizaron una embestida aérea que sólo dañó poblados sin detener a los conspiradores. Ya que fue hasta marzo del 2002 cuando entraron por medios terrestres, sin tener de nueva cuenta, suerte. Así fue como surgió la idea de amenaza irakí, al considerar que el gobierno de Saddam Hussein almacenaba Armas de Destrucción Masiva,²⁹⁸ y en un juego de dichos, y posturas divergentes que no solucionaban el problema,²⁹⁹ fue que Naciones Unidas se hizo a un lado, y permitió que por su propia mano, los Estados Unidos entraran a Irak alegando derrocar al

²⁹⁷Los Estados Unidos dieron aviso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, acerca de sus intenciones de responder al ataque en una carta presentada por John Negroponte en el siguiente sentido, *De acuerdo con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (...) los Estados Unidos junto con otros Estados ha iniciado acciones en el ejercicio del derecho inherente de la defensa propia, individual y colectiva (...) mi gobierno ha obtenido información clara y precisa que demuestra que la organización Al Qaeda, apoyada por el régimen Talibán en Afganistán tuvo un papel central en los ataques. Aún hay mucho que no conocemos, ya que nuestra investigación está en etapas preliminares. Puede resultar que nuestra defensa propia requiera de nuestras acciones respecto a otras organizaciones y otros Estados.* Mónica Gambrill. *Reglas para la Legítima defensa.* En José Luis Valdés. Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre. Ed. UNAM, México, 2002, p.274

²⁹⁸Irak suscribió el TNP (Tratado de No Proliferación) en 1968, por lo que calificó para recibir cooperación tecnológica y asistencia técnica, además de un reactor por parte del gobierno francés, sin embargo, por confrontaciones militares con vecinos como Irán y Kuwait, se crearon en 1991 la UNSCOM, para que en parte, verificara el desarme de los arsenales nucleares en Irak, y la UNMOVIC que realizó inspecciones de noviembre de 2002 a marzo del 2003, después de calificarlo Estados Unidos como parte del grupo de los países del *eje del mal*, al darse la resolución 1441 del Consejo de Seguridad el 8 de noviembre de 2002, se estableció un ultimátum a Irak para que diera acceso irrestricto a sus instalaciones, cosa que aceptó, incluso envió un dossier de 12 mil páginas con toda su información al respecto; a pesar de ello, el Secretario de Estado de los Estados Unidos Colin Powell presentó las llamadas *evidencias concluyentes* acerca de los programas de armas de destrucción masiva de Irak, puesto que para Hans Blix -inspector en jefe del grupo enviado-, no existían amenazas concluyentes al respecto. María Cristina Rosas *El fiasco de la amenaza iraquí.* En Irak: 5 años después. *Op. Cit.* pp.158-179

²⁹⁹Malas decisiones se tomaron, como después de la ocupación generar fuerzas armadas y policiales autosuficientes, fallaron en los planes de la reconstrucción e inclusive en el aprovisionamiento de servicios básicos, fue difícil proponer un autogobierno incluso por la dictadura que tantos años había mantenido Hussein, pero lo más serio es la poca evidencia de las Armas de Destrucción Masiva -los inspectores de Naciones Unidas no mostraron pruebas fehacientes-, las atrocidades cometidas por el personal de la invasión, todo esto no ha logrado generar una alianza importante entre los países vecinos de Irak, puesto que ven a Siria e Irán como enemigos de intereses. Alyson J. K. Bailes. *Cinco años después: un análisis sobre la seguridad global a partir del 11 de septiembre de 2001.* En María Cristina Rosas. Terrorismo, Democracia... *Op. Cit.*,p.90

régimen que ponía en peligro su seguridad.³⁰⁰

No debemos olvidar la grave crisis política en la que se vio envuelta la Unión Europea a raíz de las posiciones contrapuestas de distintos Estados miembros en relación con la intervención de la coalición liderada por los Estados Unidos en Irak en el 2003; situación que trajo una fractura en la PESC y por consiguiente en temas de la PESD.

Esto comenzó desde enero del 2002 el entonces presidente de los Estados Unidos George W. Bush planteó su teoría del *eje del mal*,³⁰¹ y afirmó que se haría lo necesario para proveer a su país de seguridad, rechazando la creación del tribunal penal internacional de interés europeo, por lo que lanzó su primer advertencia a los países de la Unión Europea al mencionar que *la historia les había dado una oportunidad de defender la libertad y combatir la tiranía, y mientras algunos se relajarían o cansarían, los Estados Unidos no lo harían*; estos comentarios fueron calificados de unilaterales y sin fondo por la Unión Europea, a lo que el entonces jefe del Pentágono Ronald Rumsfeld contestó que Europa estaba dividida en la *vieja Europa* representada por Alemania y Francia, y una *nueva Europa* que apoyaba a los Estados Unidos en Irak.³⁰²

³⁰⁰Las armas nucleares, utilizadas dos veces en agosto de 1945, no se han vuelto a usar desde entonces. Las armas químicas, utilizadas por Estados importantes en la Primera Guerra Mundial, no se han utilizado tampoco a partir de entonces. Aunque Irak las utilizó contra su propia población en 1987 y contra las fuerzas enemigas iraníes, la excepción confirma la regla: entre los Estados modernos, el uso de armas químicas ha sido totalmente inaceptable. En cuanto a las armas biológicas, en 1969, Estados Unidos renunció unilateralmente al uso de las mismas con propósitos hostiles o en un conflicto armado. Otras naciones han seguido el ejemplo haciendo un incesante acopio de ellas, pero no las han desplegado con propósitos defensivos ni ofensivos. Michael Ignatieff. El mal menor: ética política en una era de terror. Ed. Taurus, Madrid, 2005, p.194

³⁰¹El llamado *eje del mal* es la lista negra de los Estados Unidos donde se encuentran seis países considerados como peligrosos y a quienes hay que vigilar, ellos son: Irán, Corea del Norte, Cuba, Myanmar, Zimbabue, Bielorrusia. Para un análisis más detallado favor de remitirse a Periódico electrónico *El Mundo* <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/02/16/internacional/1108578216.html> Visto 7 febrero de 2008

³⁰²Según Claudio Testa en su artículo “El rápido final de la nueva Europa” describe las dos variantes de la siguiente manera: Con ese nombre (la nueva Europa), EEUU y la burguesía “atlantista” de Europa bautizaron a los ex “países comunistas” del Este europeo, el Báltico y los Balcanes. Se quiso establecer un contraste con la “vieja Europa” occidental, decadente, cuyos trabajadores son vagabundos que pretenden seguir aferrados al anacrónico “Estado de bienestar”, sudar poco y ganar mucho, y que además se oponen a la cruzada santa de Bush en Medio Oriente. El peor ejemplo de esta vieja Europa serían los franceses, que vienen creando problemas desde 1789. En contraste, se decía que los “nuevos europeos” adoran el neoliberalismo, hacen sin protestar cualquier sacrificio para ingresar a la Unión Europea, trabajan doble turno por la mitad del salario y además se enrolan en masa en las guerras de la civilización occidental contra la barbarie islámica. Página del Diario Internacional. <http://www.eldiariointernacional.com/spip.php?article607> Visto el 7 de abril de 2008

Los firmantes de la carta del Grupo de los Ocho,³⁰³ mostraron su proximidad a Washington en la crisis en Irak, no importando entorpecer un mayor acercamiento con los gobiernos europeos quienes se dividían en dos bloques: el que estaba en desacuerdo con los Estados Unidos conformado por Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, y el que apoyaba al entonces presidente Bush donde se encontraban Dinamarca, España, Italia, Portugal y Reino Unido, sumándose Polonia quien participó activamente, Hungría quien puso a disposición de los Estados Unidos su base militar y República Checa quien ofreció equipo de descontaminación de armas químicas y biológicas.

Aunado a eso, el Grupo de Vilnius,³⁰⁴ también apoyó a los Estados Unidos a pesar de tener intenciones de unirse a la Unión Europea, por lo que Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia y Rumania prometían estar preparados para una coalición internacional con intención de desarmar a Saddam Hussein; esto muestra que se tuvieron más trabas ante el objetivo de que la Unión Europea se exprese con una sola voz en política exterior, y por ende en su seguridad.

El ingreso de Alemania y España para el período 2003-2004 como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se produjo en un momento delicado, e impuso un nuevo reto a la Unión Europea en su esfuerzo por consolidar una política exterior y de seguridad común; Francia y Reino Unido son miembros permanentes del Consejo de Seguridad por lo que al incluir a España y Alemania aumenta la presencia de la Unión a cuatro países, pero Francia y Alemania se manifestaron opuestos a una intervención militar en Irak, mientras que Reino Unido y España apoyaron estas acciones; lo que demuestra que cuando se trata de anteponer los intereses domésticos, económicos o estratégicos, *“los miembros de la Unión Europea aún están lejos de dejar a un lado sus prerrogativas nacionales para contribuir a la configuración de una*

³⁰³Al mencionar al Grupo de los Ocho se hace referencia al Grupo de las naciones más industrializadas que tienen poder en cuanto al sistema económico internacional, ellas son: Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, Italia, Canadá y Rusia (desde el 2006). Página Oficial G8 http://www.g7.utoronto.ca/what_is_g8.html Visto el 17 de enero 2009

³⁰⁴Conformado por Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia y Rumania, quienes pertenecen a la región Este de Europa, el nombre de la capital de Lituania se dio porque ahí concertó una reunión entre todos sus miembros y se autonombraron así. *Carta de la Unión Europea*. Instituto de Investigaciones de Estudios de la Integración Europea, ITAM. Febrero, 2003, Volumen I, Número 9. <http://ieie.itam.mx/CUE9.pdf> Visto el 4 de abril de 2009

*política exterior única y clara”.*³⁰⁵

Esto también pone en el debate lo que algunas veces se ha comentado sobre la demanda de algunos otros países, de que en el Consejo de Seguridad se conceda solamente un asiento a la Unión Europea, pero por razones de presencia esta medida sería muy difícil de aceptar por Francia y Reino Unido.

En cuanto al acuerdo *Berlín Plus*, se puso en duda su viabilidad, tomando en cuenta que la OTAN respaldaba las decisiones de los Estados Unidos, cuando países como Francia, Alemania, Luxemburgo y Bélgica que no estaban de acuerdo con los fines de ocupación sobre Irak, plantearon la idea de crear su propio Cuartel General permanente de la Unión Europea en Tervuren (Bélgica), esto traducido para muchos como una disminución de influencia de los Estados Unidos y de la propia OTAN, finalmente no ocurrió -por las negociaciones que manejó Reino Unido-, pero fue un buen referente sobre la fuerza política que podría llegar a tener la Unión.

La impotencia de la Unión Europea al adoptar una política coordinada en seguridad y defensa, pone en la mesa el debate sobre integrar en una sola voz los intereses contrapuestos de sus miembros; pero no diluye la percepción de que la situación actual en la que se multiplican los riesgos comunes a toda Europa hace que los países miembros de la Unión, necesiten definir una PESC que defienda su seguridad y plantee los intereses comunes.

Previo a ello en febrero del 2003, la entonces presidencia griega organizó una reunión extraordinaria con los entonces 15 miembros de la Unión Europea; en ella se fijó un punto de consenso mínimo donde se expresaba que la guerra contra Irak se planteaba como último recurso, abogando por mantener en el marco de las Naciones Unidas la responsabilidad primera del desarme de Saddam Hussein, apoyando el trabajo de los inspectores de las Naciones Unidas.

Este consenso se mantuvo por siete días, porque una semana después España y Reino Unido en el marco del Consejo de Seguridad apoyaron tajantemente a los Estados Unidos y mencionando que Irak no había aprovechado su oportunidad para desarmarse, fueron contrarios a la posición de Alemania y Francia quienes propusieron al mismo tiempo un plan de 120 días para el desarme pacífico de Irak y plantearon la necesidad de preservar la unidad en el Consejo de Seguridad.

³⁰⁵Carreón. *Op. Cit.* p.79

Estas divisiones fueron muy criticadas y reflejaron un clima pesimista al respecto, puesto que se decía que al fracasar una posición común dentro de la Unión en materia de política exterior tan delicada, era muy difícil que se pensara en avanzar en la construcción de instituciones sólidas en la materia.³⁰⁶

El gobierno español organizó en noviembre del 2003 una Conferencia de Donantes con la finalidad de apoyar la rehabilitación y la reconstrucción de Irak, la Unión Europea donó 236 millones de dólares para el período 2003-2004, fundamentando que además de tener una obligación moral con el pueblo iraquí, la asistencia europea podría producir una transición rápida hacia un gobierno democrático e independiente, además de favorecer los intereses europeos sobre la estabilidad de Medio Oriente; por lo que a cambio pidió que la coalición generara un programa de reconstrucción transparente y eficiente.³⁰⁷

La OTAN participó directamente, después de los ataques del 11 de septiembre, cuando invocó por primera vez en la historia su Artículo 5, donde explicaba que el ataque a alguno de sus miembros, era considerado como un ataque a todos los miembros, por lo que apoyaron a los Estados Unidos en su guerra contra el terror, por lo que después de reformular en la década de los noventas su objetivo estratégico -ya que desapareció como veíamos la amenaza rusa-, ahora estaba dispuesta a enfrentar los nuevos desafíos, o como Josef Joffe diría, (la OTAN) *“es una alberca donde los miembros de la coalición sirven de manera unilateral al interés nacional en seguridad de los americanos.”*³⁰⁸

Respecto a la reconstrucción de Irak, el Congreso estadounidense solicitó que no se permitiera a empresas alemanas y francesas participar en ese rubro, además el presidente Bush pidió a su Congreso 1,900 millones de dólares para la reconstrucción de Irak; anteriormente se había mencionado que la labor de los Estados Unidos sería en acciones militares y la de los europeos para pagar la reconstrucción, sin embargo, parece ser que ya no fue una tarea costosa, sino que pudo reeditar decenas de miles de millones de dólares a las compañías americanas, por lo que relegó a las Naciones Unidas y a la Unión Europea a un segundo plano en el tema de la reconstrucción.³⁰⁹

³⁰⁶*Ibid.* p.92

³⁰⁷*Ibid.* pp.81-82

³⁰⁸Shearman. *European... Op. Cit.* p.56

³⁰⁹*Ibidem.*

Las razones del por qué atacar a los Estados Unidos fueron diversas, y se habló desde un resentimiento de los países subdesarrollados contra la potencia americana, hasta una revancha de los primeros por las intervenciones en sus países que trajeron como consecuencia en algunos casos extremos, muertes -tenemos muchos ejemplos al respecto en la historia mundial-; lo interesante de resaltar, es que el seguimiento que se ha hecho en años recientes sobre el origen y la organización de los grupos terroristas internacionales, en muchos casos se refiere a grupos que están concentrados en los propios países donde ocurren los ataques, es decir, en países desarrollados.³¹⁰

Por ello, la forma en la que se ha desenvuelto la llamada *guerra contra el terrorismo* de los Estados Unidos, como sabemos, ha tenido muchas objeciones y ha dejado muchas dudas sobre la conveniencia y positividad de su tratamiento,³¹¹ esto porque -como decíamos-, la percepción ante un ataque terrorista en Europa y en los Estados Unidos ha sido a lo largo de la historia en cada uno diferente,³¹² antes de pasar al ejemplo europeo, debemos subrayar que los ataques terroristas del 11 de septiembre han dejado para Europa dos caminos, por un lado, continuar trabajando en una arquitectura internacional donde los Estados Unidos tienen la hegemonía, o desarrollar sus propias instituciones para contener el poder de los Estados Unidos que hasta hoy no ha encontrado restricciones. Porque no debemos olvidar que a pesar de cualquier acontecimiento, la llamada guerra contra el terrorismo global, se basa realmente, en el daño o amenazas contra el Estado americano y sus intereses, no hacia los de todo el mundo.

Las reformas que hicieron algunos países después de los atentados en los Estados Unidos fueron las siguientes, Alemania tuvo una evolución de su legislación anti-terrorista, como con la ley *Otto Katalog* del 1º de enero del 2002, siendo sus características principales: la desaparición de la división entre la policía y los servicios de inteligencia, que éstos tendrán acceso a la base de datos de la policía, además se ampliaron las competencias de la policía en la frontera para potenciar la

³¹⁰Sherman, *Op. Cit.* p.19

³¹¹Los Estados Unidos lanzaron el anuncio de una Guerra Preventiva en el año 2002 dentro de su Estrategia de Seguridad Nacional, planteando que quien no los apoyara estaría contra ellos, y que intervendrían en cualquier país del que se presumiera constituyera una amenaza a su seguridad, así es como surge el concepto de *guerra larga* muy cercano a los conceptos utilizados en tiempos de la Guerra Fría. Dana H. Allin, Gilles Andréani, Gary Samore, y Philippe Errera. Repairing the Damage: The Possibilities and Limits of Transatlantic Consensus. Ed. Routledge. Londres, 2006, p.20

³¹²Natividad Fernández Sola y Stelios Stavridis. *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea*. En Carlos Closa Montero y Natividad Fernández Sola. (coord.) La Constitución de la Unión Europea. Ed. Tecnos, 2005, p. 229

seguridad en los puertos, aeropuertos y aeródromos y evitar atentados terroristas, se modificaron las normas sobre asociaciones para que el gobierno tuviera mayor control jurídico sobre los grupos religiosos y asociaciones.

Bélgica con una Ley del 4 de abril de 2003 reformó al código penal, y planteó la sanción a la amenaza de ataques nucleares, químicos y biológicos, tipificando la simulación de atentado contra personas o bienes, que significa el castigo a quien difunda o expanda sustancias que sin representar peligro alguno, pudiera inspirar temor entre la población.

Francia impuso la Ley 1062 del 15 de noviembre de 2001, donde tipifica como delito el financiamiento al terrorismo -ley que llegaría a su fin el 31 de diciembre de 2003-. Además planteó la Ley 2003-239 del 18 de marzo de 2003 para la seguridad interior, donde se prolongan algunas disposiciones de la Ley 1062 hasta el 31 de diciembre de 2005. La Ley anti-terrorista del 22 de diciembre de 2005, que sustenta una mayor vigilancia de las comunicaciones por teléfono, por internet, además de que la policía puede tener acceso inmediato a los datos de los pasajeros que se transportan por tierra, mar y aire.

Italia por su parte, lanzó la Ley 431 del 14 de diciembre de 2001, que crea el *Comité de Seguridad Financiera*, encargado de realizar las averiguaciones correspondientes.

Reino Unido, expuso la Ley sobre Seguridad, Crimen y Terrorismo del 13 de diciembre de 2001, que autoriza la detención de extranjeros, ya sea por sus antecedentes o por lo que se sospecha que podrían hacer. Además de la Ley de Prevención del Terrorismo del 11 de marzo de 2005, aplicada a nacionales y extranjeros, que introduce la figura de órdenes de control que permite vigilar a los extranjeros, y sus movimientos o incluso arrestarlos en sus domicilios. Después de los atentados terroristas en Londres del 7 de julio de 2005, el gobierno buscó endurecer sus medidas, como con la expulsión del país de extranjeros que alienten ideas terroristas, al igual que incrementó la vigilancia y los controles sobre los ciudadanos británicos.

La Unión Europea en conjunto, por su parte, adoptó la Decisión Marco del Consejo del 13 de junio de 2002, donde introdujo una definición común sobre terrorismo.³¹³ Expresó su intención

³¹³El concepto fundamental en el que se basa esta propuesta es el concepto de delito terrorista. Los delitos terroristas pueden definirse como delitos cometidos intencionalmente por un individuo o un grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarles y de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medio ambientales o sociales de un país. Esto supone que los derechos jurídicos que se ven afectados por esta clase de delitos no son los mismos que los derechos jurídicos que se ven afectados por los delitos comunes. La razón es que la motivación del delincuente es diferente, aunque los delitos terroristas pueden generalmente

de formar un Servicio de Inteligencia de la Unión Europea (SIUE), equiparable a la CIA para los Estados Unidos, que pudiera ser capaz de proporcionar información veraz y a tiempo de las fuerzas armadas, con ayuda de la capacidad de comando, control, comunicaciones, computadoras e inteligencia europeas (C4I). Pero los ejércitos europeos no han sido capaces de tener autonomía, más bien están dependiendo de la OTAN y de la infraestructura estadounidense C4I. Carece de un servicio de inteligencia y la Oficina de la Policía Europea (EUROPOL) tiene atribuciones muy limitadas en la materia, como el no poder hacer arrestos o trabajar de forma independiente de los 27 gobiernos miembros de la institución.³¹⁴

Los Estados Unidos consideran que un factor de disuasión para el posible ataque contra ellos, es mantener su estatus de superpotencia militar en el mundo, consideran rearmarse como lo hace Francia, que en el año 2004 gastó 46 mil 174 millones de dólares, cifra mayor a la del año 2001 que significó 43 mil 677mdd, Gran Bretaña destinó 47 mil 401mdd en el 2004, cifra cercana a los 47mil 777mdd en el 2001, por lo que el segundo ejemplo, es muy diferente.

Decir que la democracia es el mejor antídoto para el terrorismo, es cuestionable, las sociedades democráticas pueden deponer a las autoridades que hagan mal su trabajo, pero para los Estados Unidos, se trata de contar con regímenes amigos o a modo, situación que resulta riesgosa.

Robert Kagan plantea que las diferencias entre ellos, se deben al poder y a los principios para alcanzarlo; sin embargo, otros autores dicen que se debe a intereses y temas pragmáticos referentes a objetivos nacionales; ya que en la retórica donde se justifica la política exterior se enmascara el interés nacional, prueba más clara es la justificación de los Estados Unidos por intervenir en Irak y cambiar su régimen político alegando temas morales para defender los derechos de la población iraquí contra el *diablo violento* que se representaba en la figura del

equipararse a los delitos comunes en cuanto a sus efectos prácticos, y por tanto, también se ven afectados otros derechos jurídicos.

De hecho, los actos terroristas generalmente dañan la integridad física o psíquica de particulares o grupos, su propiedad o su libertad de la misma manera que los delitos comunes, pero los delitos terroristas además van dirigidos a socavar las estructuras mencionadas previamente. Por esta razón, los delitos terroristas y los delitos comunes son diferentes y afectan a distintos derechos jurídicos. Por tanto, parece adecuado contar con elementos de tipificación y penas distintos y específicos para estos delitos particularmente graves...por lo tanto, podemos establecer que un grupo terrorista es una organización estructurada, establecida durante un cierto periodo de tiempo, de más de dos personas que actúan de manera concertada para cometer actos terroristas. Portal Oficial de la Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0521:FIN:ES:PDF> Visto el 19 de septiembre de 2009

³¹⁴Rosas, Terrorismo... *Op. Cit.* pp.54.61

dictador Saddam Hussein.³¹⁵

En el mismo sentido, no olvidemos las críticas de Rusia y Francia, sobre la intervención de los Estados Unidos, luego de que fueran excluidas del programa “petróleo por comida,”³¹⁶ y de no ser parte del listado de compañías petroleras que trabajarían en Irak, por lo que en estos casos no se reflejan los intereses morales, sino una competencia estratégica en un entorno incierto. Uno puede hacer un ejercicio que refleje las diferencias entre los dos actores mientras se ignoran las similitudes, sin embargo, estas diferencias están articuladas en el contexto del interés nacional de cada Estado en la Unión Europea, así como en los Estados Unidos.

Esto se sustenta cuando al pensar en la preocupación de la Unión Europea por proteger los derechos humanos de la población iraquí; no se remonta a la guerra entre Irak e Irán en 1980, cuando Occidente proveía a Saddam Hussein de armas e inteligencia militar, incluso cuando la comunidad internacional sabía del empleo de armas químicas en sus enfrentamientos.³¹⁷

Algunos consideran que eran otros los objetivos que debieron perseguir los Estados Unidos después de los atentados en su país, antes que optar por una guerra preventiva e intervenir en

³¹⁵Los equilibrios entre legalidad y legitimidad son importantes, pareciera que en un momento dado las vidas de los soldados de la coalición son más importantes que las vidas de los iraquíes que pretenden proteger. Sin embargo, como muestran los accidentes relacionados con el fuego amigo en Afganistán, las bombas inteligentes no eliminan el daño colateral. Como además se mostró en Iraq donde hasta el ataque al Hotel Palestina donde murieron dos periodistas, sembró la duda entre los medios al respecto. De aquí se llega a la otra guerra, la mediática, donde cadenas como Fox News, CNN y la BBC presentan su información donde no perjudican la imagen de las naciones occidentales, esto hizo que en un estudio en la Universidad de Maryland se encontrara que: 57 % de los televidentes creyera que Saddam le brindó apoyo a Al-Qaeda para los ataques, 69% estaba seguro de que Hussein estuvo involucrado personalmente en los ataques, 22% estaban seguros de que se encontraron ADM.

María Cristina Rosas. *Los conflictos armados en el Siglo XXI: de lo convencional a lo asimétrico*. En Irak: 5 años después. UNAM, México, 2008, p.37

³¹⁶Puesto que la economía iraquí era controlada en gran medida por el Estado, tras la ocupación del entonces presidente de los Estados Unidos George W. Bush, se aceleró la privatización de la economía, por lo que todas las empresas que habían sido controladas por el Estado, incluso las que procesan alimentos, pasaron a propiedad privada lo que es un tema delicado toda vez que viola el derecho internacional, porque en una ocupación extranjera no puede disponerse de esos sectores, y si así lo hiciera un extranjero, en el momento en el que sea desocupada la zona, las empresas pasan de nueva cuenta a manos del gobierno, esto seguramente afectará al sector del que se trate, la producción en el caso de alimentos se ha reducido. Por otro lado, el petróleo representa el 95 por ciento de los ingresos del país, después de la operación Tormenta del Desierto Irak dejó de percibir más de 150 millones de barriles diarios, quedando con una producción de 75 millones diarios, puesto que parte de su infraestructura fue muy dañada, para 1997 comenzaba a recibir inversión extranjera en el sector de China, Francia, Italia y la Gran Bretaña, por lo que un problema más al que se enfrentan es lidiar con los intereses de las compañías petroleras que se establecieron antes de la ocupación, al mismo tiempo que hacerlo con las nuevas empresas norteamericanas e inglesas que se impusieron tras la ocupación. María Cristina Rosas *¿Operación Ocupación Duradera (enduring occupation)?* En Irak: 5 años después. *Op. Cit.* pp.228-229

³¹⁷Se sabe que se utilizaron armas químicas contra la población del Kurdistán que habitaban el norte de Irak.

Irak; los argumentos van desde eliminar la vulnerabilidad del país fortaleciendo los cuerpos que protegen la seguridad interior, contrarrestar la ideología de *Al Qaeda* y el movimiento terrorista islámico radical, con la intención de promocionar el verdadero Islam, para obtener apoyo a los valores comunes estadounidenses e islámicos, y por último, aportar un apoyo real en países clave para limitar el campo de acción de las células terroristas, como en Pakistán, Arabia Saudita, Irán y Afganistán.³¹⁸

4.4 El Tratado de Niza y los atentados terroristas en Madrid y Londres

Pasemos al Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001, que entró en vigor el 1o de febrero de 2003, en él se reformaron las instituciones para que pudieran funcionar eficazmente por su ampliación a 25 Estados miembros en el 2004, y a 27 miembros en el 2007, además se fusionaron el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea en uno sólo.

En él se delinearón las estructuras políticas y militares permanentes a fin de asegurar el control político y la dirección estratégica ante cualquier crisis del Comité Político y Militar,³¹⁹ además se dotó a la Secretaría del Consejo de un Estado Mayor Militar, compuesto por expertos militares de los Estados miembros; y se sustentó la relación entre la OTAN y la Unión Europea.

La visión incluía reforzar los lineamientos sobre la PESD y la gestión de crisis, con especificaciones sobre policía, fortalecimiento del estado de derecho, de la administración civil y protección civil, pensando en utilizar los instrumentos civiles de los que ya dispone la Unión y sumándole los medios para recurrir a la fuerza militar.

Los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid (11-M),³²⁰ dieron la pauta para un plan europeo de *lucha* contra el terrorismo referente a una coordinación policial por medio de *Europol*, la coordinación judicial para luchar contra el financiamiento de los actos terroristas y que se cristalizó desde el año 2002 en el *Eurojust*.³²¹

³¹⁸Para un estudio más detallado sobre estas proposiciones, favor de remitirse a Richard A. Clarke. Contra todos los enemigos: las confesiones del responsable del antiterrorismo de la Casa Blanca. Cap. 11: *Guerra justa, guerra injusta*. Ed. Taurus, Miami, 2004, pp.361-381

³¹⁹ Revisados en el Capítulo 2

³²⁰El 11 de marzo de 2004 se produjeron en Madrid varios atentados terroristas resultando en 191 muertos y más de 1,500 heridos.

³²¹Es un órgano de la Unión Europea creado en el año 2002, su misión, de manera general, es fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión Europea respecto a las

En la Cumbre Europea de Bruselas celebrada dos meses después del 11-M, los jefes de Estado y de gobierno crearon la figura del Señor Antiterrorismo, quien coordina dentro de la Secretaría del Consejo -que dirige Javier Solana-, la lucha contra el terrorismo, todos se comprometieron a intercambiar información al respecto, la Comisión Europea propuso particularmente cinco acciones; realizar una declaración donde se repudiara categóricamente al terrorismo, que los Estados implementen instrumentos legislativos suficientes para atacar este mal, que los Estados miembros propongan formas en las que se pueda terminar con el financiamiento de las organizaciones terroristas, que las instituciones y los Estados miembros aumenten su cooperación en el intercambio de información para salvaguardar la seguridad y que la Unión Europea realice foros con terceros países que mantienen este riesgo latente en su territorio.³²²

Esto nos lleva a especificar la percepción que se tiene sobre el terrorismo; si bien hemos visto que Europa ha convivido con esta amenaza desde hace varias décadas manejando el discurso de una *lucha contra el terrorismo*; en el caso de los Estados Unidos a partir de los atentados que sufrieron, se ha convertido en el desafío primordial a su seguridad, como ya mencionábamos, en una *guerra*.

Y esto se debe a que recordemos que el terrorismo no es una amenaza tradicional, ya que no persigue una demanda sobre territorio, tampoco tiene intención de algún cambio de régimen o de gobierno y tampoco persigue fines ideológicos. El terrorismo transnacional que hemos visto con más fuerza desde el 11 de septiembre de 2001, se organiza en células que se comunican dentro de redes, sin un centro de operaciones definido, ni una autoridad única, ni un perfil socioeconómico único de todos sus participantes.³²³

Pero cuáles fueron las causas que propiciaron este evento, vamos a aclarar que en principio, tres días después de los atentados del 11-M, las elecciones llevaron al poder al Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En esos cuatro días de confusión se produjeron numerosos acontecimientos y se consolidó un descontento que ya existía en amplios sectores de la sociedad española.

investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza. Portal Oficial de la Unión Europea. http://europa.eu/agencias/pol_agencias/eurojust/index_es.htm Visto el 4 de mayo de 2009

³²²Carreón, *Op. Cit.*p.87

³²³Hay autores que sostienen que el nuevo tipo de terrorismo fue instruido en sus raíces por Occidente, particularmente por la CIA como en el caso de Osama Bin Laden. Sherman, *Op. Cit.* pp.13-15

Posteriormente, desde el Partido Popular (PP) y los medios de comunicación cercanos a él se difundieron dos líneas de explicación de los hechos que pretendían -para muchos-, distorsionar o de forma más precisa, crear una *nueva* realidad dirigida a cuestionar la validez de los resultados electorales y negar la responsabilidad del propio Partido Popular en su salida del poder.

La primera es que los españoles votaron el 14 de marzo influidos por el miedo, y por lo tanto, los resultados electorales fueron una expresión de cobardía frente al terrorismo. La segunda se basa en cuestionar la *autoría intelectual* de los atentados mediante la sospecha de que en ellos participó una trama relacionada con *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA de quien ya hacíamos mención), personas vinculadas al PSOE, los servicios secretos marroquíes e incluso sectores de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Esta tesis sugiere que los detenidos por su participación en los atentados fueron sólo instrumentos al servicio de oscuros intereses, que conspiraron para derribar al gobierno.

Después del 11 de marzo de 2004, la reacción no fue el patriotismo –como en el caso de los Estados Unidos- sino el rechazo de la violencia y la solidaridad con las víctimas, esto, porque el terrorismo ha estado presente en la vida pública durante décadas y la cohesión social contra él ha sido fuerte con gobiernos de cualquier tendencia.

Al día siguiente, millones de personas salieron a las calles a expresar su condena, un hecho que debilita la tesis del miedo. A la vez, grandes sectores de la población sintieron que el gobierno estaba fallando a la comunidad. Por un lado aumentando su inseguridad, ya que los atentados se interpretaron como respuesta a la invasión a Irak, por otro, defendiendo sus propios intereses en lugar de los colectivos con fines electorales. La insistencia del gobierno en responsabilizar a ETA de los atentados en los días siguientes y la sospecha de que estaba ocultando o manipulando información en vísperas de unas elecciones generales se consideró un grave peligro para la democracia. El resultado, por tanto, puede ser interpretado como un castigo a la prepotencia y la mentira y el respaldo a una alternativa que había apostado por el multilateralismo y el derecho internacional, que se había opuesto a la guerra y prometía retirar las tropas españolas en Irak.³²⁴

³²⁴Recordemos que alrededor de un 90 por ciento de la opinión pública estaba en contra de esta ocupación, además de manifestarse de manera general contra los métodos de el entonces presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, ya que se piensa que esto sólo incita a la violencia, además España simpatiza con la causa palestina, por ello esa sociedad como la mayoría de las europeas, encuentran poco sustento en la justificación religiosa por parte de los llamados grupos fundamentalistas. Además el gobierno del entonces presidente de España, José María Aznar, no tenía un historial muy limpio en cuanto a su credibilidad moral; protestas de la sociedad por las reformas laborales, la

Dos días después de los atentados se habían detenido a 19 personas como sospechosas, pero para mayo del 2005 -poco después de un año-, eran 24 personas en prisión provisional y 50 arrestadas fueron puestas en libertad provisional o libertad sin cargos.³²⁵

El aumento del radicalismo en ciertos sectores de las comunidades inmigrantes árabes y musulmanes debería dar lugar a un análisis profundo sobre las políticas de inmigración e integración, para generar propuestas a futuro, ya que un riesgo es que se consiga la seguridad a costa de la democracia y el estado de derecho.

Puesto que como decíamos, el terrorismo es más convencional de lo que se estima: sólo el 16.5 por ciento de los atentados son suicidas, un 46 por ciento usa explosivos y un 25 por ciento armas de fuego. La mitad de los atentados se producen en Asia Central y el Sur, 40 por ciento en Medio Oriente y el Golfo Pérsico (excluyendo a Palestina) y un 1.7 por ciento en Europa Occidental, por lo que la mayoría de las víctimas no son occidentales.

Europa la cataloga como otra amenaza dentro de una lista que incluye la pobreza, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados en descomposición, la delincuencia organizada, las epidemias y el cambio climático, por mencionar algunas.

Timothy Garton Ash plantea que la debilidad de Europa en política exterior y seguridad se debe esencialmente a la reticencia popular al gasto en defensa.³²⁶

Para el año 2005 el presidente Bush visitó Europa con la intención de restablecer las relaciones con aquéllas naciones, la Unión pretendía discutir temas económicos y solicitaba un mayor peso

ley de calidad de la educación y el desastre natural que provocó el hundimiento del barco petrolero *Prestige* en noviembre del 2002, donde el gobierno demostró su incapacidad para hacer frente al riesgo real y a dar una versión fidedigna de los hechos, significó que cuando el presidente planteó que Irak tenía armas de destrucción masiva, nunca logró el apoyo de la opinión pública, además se subestimó el interés del pueblo español sobre temas internacionales.

Por otro lado, en noviembre del 2003, Osama Ben Laden amenazó directamente a España por su presencia en Irak, y un documento difundido en la Internet en otoño de 2003 animaba a atacar a las tropas españolas porque España era el *aliado más débil de la coalición*, debido a la distancia entre la opinión pública y el gobierno.

Así la sociedad española, el 14 de marzo, expresó un voto de castigo y no un voto del miedo, ya que este último no genera un aumento de participación electoral, sino la abstención -cosa que no se dio-, además no expresa un voto de castigo, sino de apoyo al gobierno en turno, como en el caso del entonces presidente de los Estados Unidos, George W. Bush y su reelección para los norteamericanos. España tiene una avanzada legislación antiterrorista que no se ha modificado después del 11 de marzo porque se considera suficiente para garantizar una actuación judicial y policial adecuada. Mabel González Bustelo. *Terrorismo y Democracia: España y los atentados del 11 de marzo de 2004*. en María Cristina Rosas, *Terrorismo, Democracia y Seguridad. 11 de Septiembre: Cinco años después*. *Op. Cit.* pp.232-235

³²⁵Para un mayor detalle, favor de consultar www.elmundo.es/documentos Visto el 19 de mayo de 2009

³²⁶Carreón. *Op. Cit.* pp.89-90

autónomo en temas de seguridad en el marco de la OTAN; sin embargo, aunque esto no tuvo eco, los dos socios sabían que había temas convergentes como el atacar la amenaza terrorista o expandir el comercio; la diferencia -de nueva cuenta-, es que cada uno utiliza sus propios medios.³²⁷

En el caso de los atentados en Londres, el 7 julio del 2005 (7-J),³²⁸ a un año de lo ocurrido en Madrid, muchos especialistas consideraron que había sido relativamente fácil el ataque, dado que en el caso del metro se trataba de un lugar de muy difícil acceso para los servicios de seguridad; justo después de los atentados comenzó a hablarse de una *nueva normalidad* en la que tendría que vivir la población,³²⁹ puesto que su gobierno había apoyado la causa aliada en contra del terrorismo desde el primer momento, mandando una serie de fuerzas militares a Afganistán y después a Irak.

En el marco de la gestión nacional del terrorismo en el Reino Unido, puede decirse que los servicios de inteligencia cumplen hoy, al menos en términos generales y en la medida de lo posible, la función de alerta y aviso a la opinión pública. Sin embargo, quizás se podría hacer más en materia de “información pública” para explicar las alertas ante posibles amenazas, la estrategia de los servicios de inteligencia para combatir dichas amenazas y cómo las intervenciones tempranas, pese a conducir a redadas policiales a gran escala que acaparan los titulares de la prensa, pueden en realidad ser poco eficaces, en lo que se refiere a las consecuencias penales, además se están dedicando mayores esfuerzos a la creación de un sistema público más eficaz en materia de información sobre los niveles de amenaza y estados de alerta.

Los sospechosos que murieron en los atentados fueron: Hasib Hussain, de Leeds, en el atentado cometido contra el autobús de Tavistock Square (que causó 13 muertos); Shahzad Tanweer, también de Leeds, en el vagón de la Circle Line (Aldgate, 6 muertos); Mohammad Siddeque Khan, también de Leeds, en el atentado con bomba perpetrado en la Circle Line (Edgware Road, 7 muertos); y Jermaine Lindsay, un residente británico de Huddersfield, cerca de Leeds, pero

³²⁷*Ibidem.*

³²⁸El 7 de julio de 2005, Londres vivió un ataque terrorista en cadena que produjo más de 50 muertos y 700 heridos. Un día después de su designación como sede olímpica cuatro bombas sacudieron la capital británica. El objetivo fueron tres vagones de metro y un autobús de dos pisos. Y esto por que fueron atentados suicidas, con bomba, cometidos mediante el uso de entre 2 y 5 kg de explosivos elaborados a base de peróxido y colocados en mochilas.

³²⁹Recordemos que hubo sucesivos atentados con bomba –en los que no llegaron a detonar los explosivos– cometidos en el metro de Londres el día 21 de julio de 2005, que sustentaron esta tesis.

nacido en Jamaica, en el atentado cometido en el metro de Russell Square de la línea Picadilly (26 muertos). Los primeros tres eran ciudadanos británicos de origen paquistaní, mientras que el cuarto era británico de origen caribeño. De los sospechosos, sólo Mohammad Siddeque Khan dejó un comunicado personal. En el video, Khan se describe como un *soldado en guerra*. Los orígenes étnicos de este grupo eran mayoritariamente del subcontinente indio.³³⁰

Para los atentados del 21 de julio que no cobraron ninguna víctima, se detuvieron a 5 personas, todas nacidas en África, por lo que se interpretó como una imitación del anterior evento.

Y esto, porque por parte del gobierno, ha salido a la luz pública una serie de documentos e investigaciones sobre este y otros delitos que les preocupan, donde revisar la capacidad de los servicios de inteligencia, es el centro del debate; sin embargo, el gobierno -y probablemente la opinión pública-, no quiere detallar sobre la relación de estos eventos con la ocupación en Irak.

Como un trabajo llevado a cabo por el Grupo de Trabajo sobre Terroristas Suicidas de la Policía, conducido por el comisario de la unidad antiterrorista (ATB, por sus siglas en inglés) del Metropolitan Police Service (MPS) y entre 300 y 470 de los oficiales encargados de investigar delitos graves recibieron la orden de dedicarse a la investigación de los atentados.³³¹

Por lo que el gobierno sigue mejorando su servicio de inteligencia, policía y defensa en general, además de firmar convenios al respecto en todas sus provincias, incluso promulgó su Nueva Ley Antiterrorista en el año 2006.³³²

Pero sobre las razones de fondo de un ataque terrorista, sobre del por qué de esos ataques, sobre el cuestionamiento sobre intervenciones en otros países que traen consecuencias, como dice Robert Matthews, se sigue utilizando la ofensiva de tiempos de la guerra fría, pero mucho más radical que las de tiempos de Ronald Reagan puesto que éste hacía despliegues con cautela, y ahora son decisiones radicales y muchas veces unilaterales, que no son cuestionadas de fondo.³³³

³³⁰Frank Gregory. *Los atentados de Londres del 7 y 21 de julio de 2005: ¿una “nueva normalidad” o lo ya previsto?* Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/fb732b004f01861bba12fe3170baead1/PDF-009-2006-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fb732b004f01861bba12fe3170baead1> p.3 Visto el 14 de octubre de 2009

³³¹*Ibidem.*

³³²La Ley Antiterrorista de 2006 incluye tres apartados sobre delitos en la Parte I: la incitación al terrorismo (Art. 1), la difusión de publicaciones terroristas (Art. 2) y la preparación de actos terroristas (Art. 5). También incluye delitos relacionados con el uso de dispositivos o materiales radioactivos e instalaciones nucleares (Art. 9 y 10). Para ver un análisis más detallado sobre el aumento en capacidades de operación favor de remitirse a Frank Gregory. *Los atentados de Londres... Op. Cit.* pp.3-7

³³³Robert Matthews. *Estados Unidos y la Guerra contra el Terrorismo Cinco años después: un balance*. En María

Nadie cuestiona las guerras preventivas, o si la ocupación es adecuada, se subordina la seguridad colectiva, el derecho internacional a los intereses de algunos cuantos que toman una acción unilateral. Se violan los derechos humanos de los presos, acusados de terrorismo, por lo que los resentimientos crecen.

En el caso de Europa, ellos ven de forma diferente al terrorismo, porque han convivido de otra manera con esos grupos, -el caso del ERI, por mencionar uno ejemplo cercano-; los gobiernos suelen pensar más en las soluciones a largo plazo, como en factores socioeconómicos, injusticias étnicas y motivaciones religiosas, pero en el caso de Inglaterra, esto no ha ocurrido abiertamente. Y fue así, porque después de su participación al mando del gobierno de Tony Blair en la ocupación en Irak, Jack Straw quien fuera Ministro de Exteriores, admite que la invasión sí hubiera sido justificada por el sólo objetivo de derrocar a Sadam Hussein habría sido ilegal, esto crea graves dudas sobre la legitimidad de dicha intervención, el ex presidente Anthony Blair será llamado a declarar en el 2010 al igual que Gordon Brown el actual presidente.

Cabe mencionar, que la Unión Europea lanzó por medio de la Comisión una *Acción preparatoria*, dotada de 65 millones de euros, en 2004 -poco después de los ataques en Madrid-, y para los dos años siguientes. Se financiaron 25 proyectos de investigación en 2004-2005 y una tercera selección en el año 2008. Esta experiencia permitió combinar la estrategia de investigación científica y tecnológica con las necesidades de cooperación europea más fundamentales y mejor orientadas.

Las prioridades elegidas en el marco de esta *Acción preparatoria* conciernen a las investigaciones que pretenden garantizar un refuerzo concertado de la protección de orden civil para Europa y sus ciudadanos, y que no suponen el desarrollo de tecnologías específicamente militares.³³⁴

Para la preparación y la futura gestión del programa, la Comisión se apoya en una estructura consultiva de 50 miembros (el European Security Research Advisory Board (ESRAB)) que representa a un amplio abanico de actores europeos concernidos por este campo (autoridades de seguridad y defensa de los Estados miembros, ámbito industrial, ámbito de la investigación,

Cristina Rosas. *Terrorismo, Democracia...* Op. Cit. p.180

³³⁴Política Europea de Seguridad y defensa. *Seguridad: la investigación lista para los próximos desafíos*. Revista de Investigación Europea. Portal de la Unión Europea.

http://ec.europa.eu/research/rtdinfo/49/print_article_4090_es.html Visto el 2 de octubre de 2009

etc.).³³⁵

La opinión pública, horrorizada por la brutalidad de los atentados indiscriminados de Madrid en 2004 y de Londres en 2005 apoya -en su gran mayoría-, todos los medios puestos en marcha para reforzar la seguridad civil en Europa. Pero esto conlleva a exigir recursos de vigilancia cada vez más sofisticados e interconectados que puedan plantear la confianza del respeto a la vida privada y a las libertades. Este aspecto se inscribe en el enfoque europeo de investigación sobre seguridad, que expresa: *La Unión tiene el deber de proteger a sus ciudadanos, pero al mismo tiempo tiene que defender la especificidad de sus valores como sociedad pluralista, abierta y democrática. Garantizar el equilibrio entre la seguridad y la libertad es un desafío ético que tiene que observarse permanentemente.*³³⁶

Un problema central que vale la pena señalar, es que el comportamiento que han mantenido frente al terrorismo se debe en gran medida a la influencia externa de instituciones como la OTAN, que han limitado o minimizado el papel que la Unión Europea como organismo donde todos sus miembros conforman acuerdos; esto ha alentado que la institución europea haya encontrado la *cooperación reforzada* como mecanismo de toma de acción, donde los países que deseen puedan aliarse en temas de seguridad e invertir en ellos, sin necesitar la *venia* de los demás.

Lo que podría crear algunos vicios; ser una vía por la que todos vayan hacia la integración pero sin consenso, únicamente por el impulso que unos cuantos imponen a los demás, lo que debiera entenderse más como precisamente integración y no *cooperación*; como una manera de hacer unos cuantos lo que todos no quieren hacer juntos³³⁷; como una forma de escapar a la mayoría cualificada, lo que haría que algún Estado no sólo no participe en un ámbito en común, sino que -

³³⁵ *Ibidem*

³³⁶ *Ibidem*

³³⁷ Algunos especialistas consideran dentro de esta falta a la zona *Schengen*, donde sus disposiciones establecen: la supresión de controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de Schengen; normas comunes para el control en las fronteras exteriores; una política común de visados, medidas de apoyo para la supresión de controles en las fronteras interiores (en particular, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal). Sus miembros que pertenecen a la Unión Europea son Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, España, Suecia, en el caso de Bulgaria, Chipre y Rumania, ellos aplican parcialmente la disposición de la supresión de control fronterizo, sin embargo, los demás principios no los han puesto en práctica. Además de ellos fuera de la Unión, Islandia, Noruega y Suiza aplican los principios Schengen. La zona Schengen. Portal de la Comisión de la Unión Europea. http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/travelling/schengen-area/index.html#23297_3 Visto el 13 de octubre de 2009

en el peor de los casos- se salga del ámbito colectivo; como una manera de reforzar el intergubernamentalismo y no llevar la discusión al ámbito comunitario; como una forma de reducir la solidaridad, por lo que los problemas fronterizos de algunos serían tratados en un ámbito de seguridad nacional y no colectiva.³³⁸

Además, el pensamiento estratégico está dominado por la *revolución de los asuntos militares*, donde la Inteligencia, la Vigilancia y el Reconocimiento (ISR en sus siglas en inglés) se integran a los equipos de mando, control, comunicaciones y computadoras; porque el mayor impacto industrial de este proceso se deriva de la creciente presencia de tecnologías civiles en los nuevos desarrollos militares. “...*las tradicionales empresas de armamento deben usar tecnologías que han de buscar en otros sectores industriales.*”³³⁹

³³⁸ Andrés Ortega Klein. *Las cooperaciones reforzadas como método de integración*. En Marcelino Oreja Aguirre. El futuro de la Unión Europea. *Op. Cit.* p.183

³³⁹ Fernando Díez. *La industria...* En Oreja Aguirre. El futuro... *Op. Cit.* p.172

Capítulo 5.-
Los nuevos Estados miembros
y la Seguridad y Defensa común
de la Unión Europea



5. Los nuevos Estados miembros y la Seguridad y Defensa común de la Unión Europea

La intención de ampliar³⁴⁰ a la Unión Europea hacia los países del ex bloque socialista de Europa del Este, Chipre y Malta, se debió en principio a que se debía generar un *Complejo de Seguridad Regional* que incluyera a países que necesitaban mejorar su situación económica dadas las condiciones que en los últimos años de pertenecer a la zona de influencia de la Unión Soviética de precariedad, para estabilizar políticamente la zona con los principios de democracia, libertad y el Estado de derecho, y para ampliar la *zona segura* que representa la Unión Europea ante posibles conflictos violentos entre países o por inestabilidad interna.³⁴¹

Cuando se habla de ampliación, sabemos que es un tema difícil de considerar, puesto que esta última ampliación fue criticada y detalladamente negociada por los países miembros de la Unión;³⁴² si en las anteriores ampliaciones se trataba de considerar a nuevos miembros con estándares económicos semejantes, en la quinta ampliación se trató de tomar en cuenta a países que tenían un nivel económico y social muy por debajo de la media de la Unión. Algunos de los nuevos miembros, enfrentaban además problemas etno-nacionalistas o una tradición política autoritaria, esto aunado a la cercanía de algunos a zonas como los Balcanes,³⁴³ o del Medio Oriente.³⁴⁴

³⁴⁰La Unión Europea está abierta a cualquier país europeo que sea democrático, tenga una economía de mercado y posea la suficiente capacidad administrativa para asumir los derechos y las obligaciones de los Estados miembros. Esto quiere decir que la ampliación es un proceso abierto. Portal de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht de 1992 dispone en su Artículo 49 que todo Estado europeo que respete el Estado de Derecho y los principios de libertad, democracia, derechos humanos y libertades fundamentales puede solicitar su ingreso como miembro de la Unión.

En 1993, año de la entrada en vigor del Tratado, los Jefes de Gobierno de la Unión Europea, reunidos en Copenhague, clarificaron más aún la situación al establecer requisitos básicos para la adhesión. En el momento de la adhesión, los nuevos Estados miembros deben tener:

Instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión la capacidad de asumir las obligaciones impuestas por la adhesión, incluido el apoyo a los objetivos de la Unión, y una administración pública capaz de aplicar y administrar la normativa vigente de la UE. Portal de la Unión Europea. http://europa.eu/pol/enlarg/index_es.htm Visto el 19 de octubre de 2009

³⁴¹Los países adheridos fueron Eslovaquia, Hungría, Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

³⁴² Ver Cuadro 1.2 *Cronología de Ampliaciones* del Anexo

³⁴³ Revisada en el Capítulo 4

³⁴⁴ Frank Schimmelfenning. *The process of enlargement*. En Jeremy Richardson. European Union. Power and Policy-making. Ed. Routledge. Nueva York, 2006, p.210

A partir del 1o de mayo del año 2004, la Unión Europea se convirtió en el mayor bloque comercial mundial con cerca de 453 millones de ciudadanos quienes representan una quinta parte del comercio internacional.³⁴⁵ La crítica para muchos -a raíz de dicha ampliación- referente al regionalismo y la integración, es saber si la Unión Europea ha comenzado a ser un *Estado cuidador, que sobre-regula la vida social y económica de sus Estados miembros*³⁴⁶ o sólo se trata de un ente que media entre ellos. La consolidación que la ampliación pueda dar al proceso constitucional, será uno de los signos que demostrará si el grupo está caminando hacia la misma dirección.

Lo importante es señalar que una ampliación tiene ciertos retos que hay que enfrentar; en primer lugar, se trata de una gran heterogeneidad -aunque antes ya se tenía-, de actitudes y preferencias de los nuevos socios, lo que hace más difícil alcanzar decisiones unánimes y de mayoría cualificada, ya que los nuevos socios -con un nivel económico menor-, pueden traer potenciales costos, sin embargo, nos encontramos con algunos beneficios, como expandir la inversión y los mercados entre miembros, que incluyen bienes primarios y mano de obra más barata, lo que aumenta la competitividad del grupo a nivel internacional.³⁴⁷

Cuando se habla de ampliación, se entiende además que las fronteras cambian, por lo que la segunda parte de dicha ampliación -ocurrida en el 2007-, donde Bulgaria y Rumania ingresaron a la Unión, abre la posibilidad de una segunda ola de expansión hacia los Balcanes, opción que en general no es tan bien recibida, primero por la preferencia que algunos de los países de aquella región tienen sobre Reino Unido antes que con cualquier otro país miembro, lo que para Francia y Alemania no es tan correcto, por el costo económico que representa para la Unión Europea ésta ampliación y por los costos políticos que puede traer -recordemos el reciente caso de Kosovo y su autoproclamación como país independiente-.

Cuando comenzaron las negociaciones sobre la ampliación, la distribución de preferencias sobre la inclusión de nuevos Estados, correspondió con la distancia geográfica que cada país miembro mantenía con cada candidato; los países de la región central de la Unión Europea preferían una ampliación limitada, mientras que los países del norte (excepto Finlandia), y del sur favorecían la inclusión (excepto Italia y Grecia), por lo que exponemos el siguiente cuadro.

³⁴⁵Mónica Carreón, *La Unión Europea de los veinticinco...Op. Cit.* p.27

³⁴⁶Jeremy Richardson. *European Union... Op. Cit.* p.4

³⁴⁷Frank Schimmelfenning. *The process of enlargement.* En Richardson. *European Union... Op. Cit.* p.209

Cuadro 3.-

Preferencias sobre la Quinta Ampliación de los
Estados miembros de la Unión Europea.

	Ampliación Limitada	Ampliación Inclusiva
Países impulsores	Austria, Finlandia, Alemania	Dinamarca, Suecia, Inglaterra
Países bloqueadores	Bélgica, Luxemburgo, Holanda	Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, España

Fuente: Cuadro tomado de Frank Schimmelfenning. *The process of enlargement*. En Jeremy Richardson. *European Union. Power and Policy-making*. Ed. Routledge. Nueva York, 2006, p.212

Se dice que la interdependencia crece con la proximidad geográfica, Estados que comenzaron a mantener relaciones comerciales desde la transición económica en los países de Europa del Este, fueron los primeros en considerar la negociación hacia la ampliación; para explicar por que Grecia e Italia, dos vecinos de los países en transición junto con España, Irlanda y Portugal formaban parte de los llamados *países bloqueadores* de la ampliación, debemos considerar el tema de la competencia por comercio y presupuesto de la Unión- que más adelante se aclarará-.

En cuanto a los intereses geopolíticos a Francia, en particular, le preocupaba que el equilibrio de poder de la comunidad podría girar en favor de Alemania, por ser el más importante socio de los países del Este,³⁴⁸ Italia temía que la atención y los fondos fueran desviados de su zona, en contraste, la posición de Inglaterra de apoyar la *ampliación inclusiva*, es decir, de todos los solicitantes, se interpretaba por los más conservadores como un obstáculo a la profundización de relaciones de la comunidad y a la posible disolución de su zona de libre comercio.³⁴⁹

En cuanto a la relación económica entre los nuevos miembros y los demás países, sabemos que los primeros mantuvieron a su ingreso en la Unión menores salarios y menores beneficios laborales por lo que han sido grandes emisores de inmigrantes e importantes receptores de inversión³⁵⁰. En el tema de la seguridad, convendría generar una política migratoria preventiva, donde se pensara en crear economías y mercados homogéneos, para que el libre movimiento de personas representara el mismo costo y beneficio para todos los miembros; ya que se espera que

³⁴⁸Barbara Lippert, et al. *British and German interests in EU enlargement*. Ed. The Royal Institute of International Affairs. Nueva York, 2001, p.2

³⁴⁹*Ibid.* p.212

³⁵⁰Recordemos los programas de ayuda económica previos a su adhesión PHARE. Ver Simon Bromley. *Governing Europe. Governing the European Union*. Ed. Sage. Londres, 2001, p.237

para el 2030 sean 3.5 millones de personas las que migren dentro de la Unión en busca de mejores condiciones de vida, como grupos de trabajadores que se instalen para ser mano de obra en zonas donde el envejecimiento de la población local sigue aumentando,³⁵¹ aunque más adelante veremos que sobre el tema del desempleo y la migración, la crisis económica mundial ha reconfigurado al sector laboral.

Respecto al apoyo que muchos nuevos miembros dieron a la intervención militar en Irak por parte de los Estados Unidos revisada en el capítulo anterior, se puede especular que muchos de los recientes miembros de la Unión Europea se sienten más atraídos hacia los Estados Unidos que hacia su propio bloque, y no buscan de ningún modo entrar en conflicto con la potencia, anteponiendo ésta relación a la integración europea.

En este sentido, lo interesante será demostrar en los próximos años, que la relación de los 27 miembros comunitarios pueda ser eficaz, en un plano de igualdad que exige de un notable esfuerzo por parte de todos, para cooperar en todos los ámbitos, y en especial fortalecer el área de defensa nacional y colectiva.³⁵² Esta idea no se refiere a entrar en combate con anteriores socios políticos u organizaciones, se trata de generar un Complejo de Seguridad Regional que se base en compromisos comunitarios, de respeto al Derecho Internacional, pero sobre todo con un fin particular; para realmente anteponer el diálogo y la cooperación como la diplomacia de poder blando lo exige, incluso pasando por encima de intereses nacionales e intereses económicos de empresas armamentistas, un objetivo muy ambicioso.

Por ello, creemos que la ampliación ha sido causa de los avances en materia de seguridad, por la necesidad de reforzar la estabilidad política, y darle un rostro en política exterior a la Unión; pero eso se ha contrapuesto con los nuevos intereses de cada país adherido recientemente, por lo que la ampliación ha generado mayores fisuras en materia de política exterior y seguridad común, y en el siguiente apartado veremos por qué.

³⁵¹Carreón. *Op.Cit.* p.40

³⁵²Fernando Díez Moreno. *La industria Europea de Defensa*. En Marcelino Oreja Aguirre. El futuro de la Unión Europea.*Op. Cit.* p.167

5.1 Las ampliaciones de 2004 y 2007

La primera parte de la Quinta ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa del Este más Chipre y Malta del 2004, fue la más grande en la historia de la Unión; y al mismo tiempo el mayor reto al que se ha enfrentado el grupo desde su fundación, tanto por la transición que vivieron en la década de los años noventas al pasar de un sistema socialista a uno de mercado, como por el apoyo que al interior de la Unión la idea de la integración representaba.

A pesar de los discursos que formalmente la Unión Europea dirigió al mundo sobre la ampliación, algunos de sus Estados miembros no estuvieron del todo a favor de esa integración, ya revisábamos las posiciones en el apartado anterior de cada Estado miembro. Para muchos investigadores, la entrada de las economías del Este de Europa resultaba más barato que continuar financiando su reconstrucción política y económica para la Unión, además de que ser miembros del grupo les ofrecía una oportunidad de reorientar su política exterior hacia occidente. En 1992, el Artículo 49 del Tratado de Maastricht especificó que cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades y del estado de derecho, podría solicitar su ingreso en la Unión Europea; después en 1993, se establecieron los “Criterios de Copenhague” que abarcan el ámbito político (instituciones estables garantes de la democracia), económico (ser una economía de mercado viable con capacidad para hacer frente a la presión de la competencia), y de asimilación del acervo comunitario (capacidad de hacer frente a las obligaciones que se derivan de la adhesión), como criterios que cumplir para su adhesión.³⁵³

En octubre de 1997 los ministros de Asuntos Exteriores de los entonces 15 países miembros de la Unión Europea aceptaron el proyecto francés de crear una Conferencia Europea anual destinada a regular el proceso de ampliación, además de discutir temas como la PESC, justicia, asuntos internos, cooperación regional y asuntos económicos.

Lo que se tradujo en la firma en el año 2003 del Tratado de Adhesión por parte de los 10 futuros miembros lo que consolidó la reunificación de Europa con los ex bloque soviético, sin embargo, quedó pendiente el caso de Turquía quien para algunos de sus miembros no es ni siquiera un país europeo, ya no hablemos de su situación económica o religiosa, ni de la disputa que mantiene con

³⁵³Mónica Carreón, La Unión Europea de los veinticinco...*Op. Cit.* p.19

Chipre por su invasión territorial sobre éste.

Pero mientras tanto explicaremos, que la gran potencia económica se enfrentaba a una nueva tarea de asimilar a los nuevos socios, pero además de formular una verdadera unión política por lo que debía modificar sus instituciones y objetivos.

Las diferencias socioeconómicas entre los países del Este y Occidente son importantes, por lo que al ingresar en la Unión Europea se decía que los nuevos miembros necesitarían crecer a un ritmo anual de entre 5 y 9 por ciento para que en el año 2015 comenzara a verse cierta homogeneidad entre ellos.³⁵⁴

Los políticos de la Unión Europea le pidieron a sus ciudadanos paciencia y confianza en que la ampliación traería estabilidad y prosperidad, anunciando que pronto habría en los países del Este una consolidación de sus instituciones, además del aumento del comercio y la inversión. Sin embargo, se sabe que los beneficios se distribuyen de manera desigual entre las regiones y los países, preocupando a los ciudadanos el costo de las finanzas públicas, el costo de la competencia salarial y una anunciada ola de inseguridad dada la emigración de europeos del Este, sabemos que esto se ha profundizado por la crisis económica internacional.

Uno de los temas esenciales referentes a la ampliación, que al interior de la Unión se gesta se refiere al reparto de poder dentro del Consejo Europeo, España y Polonia defendían el reparto de poder establecido en el Tratado de Niza y se negaban a debatir algún cambio -en dicho tratado se pueden crear las llamadas coaliciones de bloqueo³⁵⁵-, pero la Convención del 2003 del Consejo de Bruselas propuso el criterio de que las decisiones serían válidas si estaban aprobadas por el 60 por ciento de la población de la Unión Europea, lo cual reduce las posibilidades de bloqueo.

En el caso de cuestiones presupuestarias y financieras, en un principio se pactó su organización en el Consejo Europeo de Berlín de 1999 por lo que se planeó el presupuesto de 2004 a 2006, sin embargo la bomba de tiempo se trasladó para el período 2007-2013.³⁵⁶ Tema que veremos con más detalle más adelante, cuando revisemos la crisis económica de 2009.

³⁵⁴Mónica Carreón. *Op. Cit.* p.26

³⁵⁵Son grupos que se forman por mantener una opinión diferente a la del resto en cierta política a discusión. Para un estudio más detallado favor de revisar, Nicolae Bârsan-Pipu y Ileana Tache. *An Analysis of EU Voting Procedures in the Enlargement Context*. Ed. Springer Netherlands. Spingerlinks. Netherlands, 2009,

<http://www.springerlink.com/content/t743v7336136/?k=blocking+coalitions+> Visto el 16 de diciembre de 2009

³⁵⁶ Revisar el Anexo Cuadro 4.1 *Distribución del Presupuesto*

Pero no sólo se trata de cómo se gasta el dinero, sino cómo se obtiene; Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia, Reino Unido y Australia enviaron desde el año 2005, cuando se plantearon las negociaciones del presupuesto 2007-2013, una carta (Carta de los Seis) a Bruselas para exigir que se redujera su contribución al presupuesto de 1.27 por ciento de su PIB al 1 por ciento.³⁵⁷

Si tomamos en cuenta, que con esta ampliación el incremento de la población fue de un 29 por ciento, y el incremento del Producto Interno Bruto total fue de un 9 por ciento, estamos hablando de una baja en el ingreso per cápita de la Unión Europea de hasta un 16 por ciento; esto por los bajos niveles de riqueza y productividad de los nuevos miembros.

En este sentido es interesante mencionar el uso que se le da al presupuesto, puesto que aproximadamente el 80 por ciento se destina a la agricultura y a los subsidios regionales, que están siendo utilizados en gran parte por los países incluidos recientemente.³⁵⁸

Ahora bien, recordemos que ocho de los países incluidos en el último proceso de ampliación - hasta el año 2004-,³⁵⁹ tienen el perfil de los dos incluidos para el 2007 -Rumania y Bulgaria-, se tratan de economías en transición, con democracias no consolidadas y una serie de partidos emergentes con poca experiencia política; esto fue un referente para tratar de tener un impacto basado en una perspectiva creíble de ser miembro de la Unión Europea y tratar de invertir el menor costo político. En contraste, la condicionalidad política -de ser miembro de la Unión-, ha sido redundante en los nuevos Estados precursores de la democracia.

La condicionalidad política ha sido excesiva en Polonia, República Checa, Eslovenia y Hungría donde comenzó mucho antes de nombrarles candidatos formales y comenzar su proceso de adhesión a la Unión, los esfuerzos hacía la democracia liberal, para generar una consolidación democrática, no necesitaron de una política de condicionalidad. En estos países los partidos basan su legitimidad en programas sobre reformas liberales e integración a organizaciones occidentales, por lo que el costo pagado para la adaptación política fue bajo y no significó un gran cambio gubernamental.³⁶⁰

³⁵⁷Recordemos que casi un 70% de los recursos del presupuesto se obtiene por la Renta Nacional Bruta de cada país, el 16% se basa en el Impuesto al Valor Añadido, el 1% por multas e impuestos o contribuciones de terceros países, y el resto a derechos de aduana y reguladoras agrícolas. Página Oficial de la Unión Europea. Presupuesto comunitario. http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2008_es.pdf Visto el 16 de octubre de 2009

³⁵⁸Schimmelfenning. *The process of...* En Richardson. *European Union...* Op. Cit. pp.209-210

³⁵⁹Es decir Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa.

³⁶⁰*Ibid.* p.219

Por otro lado, nos encontramos con países en los que la Unión Europea si ha ejercido una fuerte presión en la población quienes han visto con gusto y deseo su integración, a pesar de existir en su vida política una gran variedad de partidos con tendencias diferentes; Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Croacia son ejemplos de países que tuvieron gobiernos anti-liberales entre 1996 y el año 2000, pero esto no impidió que continuara su proceso de adhesión. En algunos casos, en los países que llegaron a tener gobiernos liberales y lograron consolidar sus instituciones, se planteó un seguimiento puntual de las negociaciones sobre la adhesión, los gobiernos populistas reforzaban el proceso de unión, y en los casos de Croacia, Rumania y Eslovaquia donde mantenían gobiernos nacional-autoritarios, después de dar un giro hacia gobiernos liberales, y al regresar a gobiernos autoritarios, éstos plantearon un cambio de programa en favor de la integración.

Probablemente, esta sea una de las explicaciones por las que a raíz de la intervención de los Estados Unidos en Irak, Polonia fue uno de los países que apoyó abiertamente el proyecto estadounidense,³⁶¹ además de firmar en 2008 un acuerdo con los Estados Unidos para instalar un escudo antimisiles en su territorio, que entraría en operación para el año 2012, República Checa es otro país con las mismas características, y que un mes antes de firmar Polonia, ellos ya había firmado un acuerdo semejante.³⁶² Sin embargo, en septiembre de 2009 el presidente de los Estados Unidos Barack Obama manifestó que esos escudos ya no entrarían en operación, pero de todas formas se mantienen las intenciones de utilizar en Rumania cohetes interceptores como el marco de un nuevo escudo.

Eslovaquia (salió de Irak en 2007), Letonia, Estonia y Hungría también han apoyado con militares en Irak, además de Rumania y Bulgaria (este salió de Irak en diciembre de 2005), los dos últimos países que ingresaron a la Unión. A pesar de la renuencia ante tal intervención por parte de Alemania y Francia, y del seguimiento que en el año 2010 se ha hecho por medio de una comisión que investiga la participación del ex primer ministro británico Tony Blair en la guerra

³⁶¹Recordemos que fueron en un principio cuatro países los que se embarcaron en la ocupación en Irak: Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, y la propia Polonia.

³⁶²*Polonia y Estados Unidos firman el acuerdo sobre el escudo antimisiles en plena crisis con Rusia. Rice formaliza en Varsovia el pacto que permitirá a Estados Unidos instalar diez bases en Polonia. Moscú reacciona con dureza.* 20 de agosto de 2008. Periódico Electrónico El país.

http://www.elpais.com/articulo/internacional/Polonia/Estados/Unidos/firman/acuerdo/escudo/antimisiles/plena/crisis/Rusia/elpepuint/20080820elpepuint_7/Tes Visto el 11 de agosto de 2009

de Irak sobre los argumentos utilizados para tal intervención, y de su legitimidad, además de la posible participación de su gabinete en la decisión.³⁶³ Este ha sido un caso, en el que la Unión Europea demostró desde un principio que no tenía homogeneidad política, que la toma de decisiones en materia de política exterior se enmarca en su ámbito intergubernamental -y de interés particular de cada Estado-, pero que incluso los países de reciente adhesión no tienen presiones políticas o diplomáticas para dirigir sus asuntos -teniendo como ejemplo a miembros con más experiencia en la Unión, en quienes se sienten apoyados-.

La falta de sólidos objetivos y criterios para conducir una política exterior en común, es lo que afecta o traduce el comportamiento de cada país, no hay tampoco una restricción o imposición de cláusulas restrictivas que orienten el actuar de cada Estado, ni penalizaciones al respecto, por ello se entiende la naturalidad que muchos toman.

En el caso de la segunda parte de la quinta ampliación, ésta se enmarcó en un proceso más largo de tiempo, por parte de Rumania y Bulgaria, quienes no habían adecuado varias políticas y es por ello que necesitaron de casi tres años más para adherirse, así el 1o de enero de 2007 estas dos economías entraron a formar parte de la Unión Europea convirtiéndola en un grupo de 27 Estados miembros de plenos derechos.

Aunque esto último no fue del todo real, puesto que estas dos economías al entrar, todavía no contaban con todos los estándares económicos, sociales o medioambientales que exige la Unión, por eso la libre circulación de personas, las exportaciones de carne y productos lácteos, e incluso las regulaciones del sector aéreo, eran temas que al no quedar concluidos, se prefería exceptuarlos de la integración.³⁶⁴ Esto marcó un referente para negociar posibles nuevas integraciones, puesto que al adherirse economías de bajo perfil, se planteaba el comienzo de un nuevo experimento para la Unión, porque no se confiaba totalmente en el progreso que significaría para el grupo. Incluso se temía por la migración de aquéllos países hacia los antiguos socios, puesto que temían una oleada de trabajadores que no pudiera detenerse, lo cierto es que no ha sido alto el porcentaje de personas que han emigrado (1 por ciento de mano de obra en cada Estado antiguo), incluso al ingresar la inversión extranjera a los nuevos miembros significó un

³⁶³Richardson. *European Union. Op. Cit.* p.220

³⁶⁴La renta per cápita de Rumanía y Bulgaria apenas alcanzaba el 33 por ciento de la media comunitaria. E incluso el salario mínimo de Letonia (129 euros), que era el más bajo de la UE-25, superaba en un 60 por ciento los 82 euros de Bulgaria. BBC Mundo. *Rumania y Bulgaria ya son de la UE*. Domingo 31 de diciembre de 2006 http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6221000/6221581.stm Visto el 16 de julio de 2008

cambio significativo en la productividad de ellos, lo que también trajo un efecto negativo por la crisis económica.

La experiencia con Polonia o República Checa, dejaba cierto escepticismo sobre su comportamiento en materia de política exterior, por lo que la reconfiguración hacia un Complejo de Seguridad Regional de 27 miembros tan diferentes, cumplía con las características de ser un sistema que aumentó en número, pero que podría redistribuir el poder entre los llamados Estados dominantes y Estados débiles.

Es interesante que para muchos investigadores el tema de integración aparece, por un lado, como la debilidad del Estado-nación y la necesidad de acudir a mecanismos institucionales externos, y por otro, representa proponer nuevas áreas políticas para tratar de recuperar el control sobre las funciones del Estado.³⁶⁵ Esto último quizás fue lo que trataron de imponer ciertos países del Este, donde las decisiones políticas internas podrían contraponerse a los deseos europeos, pero eso fue un riesgo que Polonia por ejemplo, quiso correr.

España, Irlanda y Portugal formaban parte de los llamados *países bloqueadores* de la ampliación, debemos considerar el tema de la competencia por comercio y presupuesto de la Unión, que desplaza a esas economías por considerarse que gran parte de la ayuda ahora debe ser dirigida a los nuevos miembros, algunos analistas aseguran que existe el riesgo de que la ayuda que reciban de la Unión Europea sea malgastada o ni siquiera aprovechada, debido a que las instituciones de estos países son demasiado desorganizadas.³⁶⁶

³⁶⁵Richardson. *European Union. Op. Cit.* p.273

³⁶⁶Recordemos los Fondos Estructurales que sirven de apoyo a las regiones más atrasadas del grupo y que se dividen en: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que contribuye fundamentalmente a ayudar a las regiones menos desarrolladas y a las que se hallan en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales; el Fondo Social Europeo (FSE), que interviene esencialmente en el contexto de la estrategia europea de empleo; la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), que contribuye al desarrollo y al ajuste estructural de las zonas rurales menos desarrolladas aumentando la eficacia de las estructuras de producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas y silvícolas; y, el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP). Portal de la Unión Europea. Disposiciones Sobre los Fondos Estructurales. http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_es.htm Visto el 4 de enero de 2010

5.2 Los retos en materia de Seguridad y Defensa Común en Política Exterior en función de la Política de Ampliación

Los principios que guían las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo son la democracia, el estado de Derecho, los derechos humanos, la igualdad y la solidaridad y el respeto por el Derecho Internacional de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; los tres primeros constituyen valores compartidos por los vecinos transatlánticos, sin embargo, la igualdad y solidaridad, así como el respeto al Derecho Internacional son valores distintivos de los Estados Unidos, por lo que de ser seguida por todos los miembros de la Unión, dificultaría el alineamiento de algunos de ellos a ciertas tesis enarboladas todavía por la actual administración de Barak Obama.³⁶⁷

Los factores que pueden limitar el alcance de la estrategia en seguridad y defensa, para que la Unión Europea lance iniciativas diplomáticas y dirija operaciones civiles, policiales y militares; se refieren a que el tema de seguridad y defensa pueda generar una competencia entre los miembros por el liderazgo del grupo, o en el peor de los casos, que haya intereses pro estadounidenses antes que europeos en la toma de decisiones, convirtiéndose en un factor de división; además de aceptar que su capacidad militar de despliegue y fuerzas armadas es limitada, por lo que el establecimiento de un presupuesto amplio es importante para fortalecer la capacidad militar de la Unión lo que ayudará a una mayor independencia de acciones; la visión integral de la Unión Europea no es suficiente mientras sus miembros no la asuman así.³⁶⁸

Existe además un ejemplo importante como amenaza a la seguridad de la Unión Europea, los países vecinos; en el caso de Turquía, que analizaremos en este capítulo, desde 1986 solicitó su ingreso a la Unión, y del que siguen debatiendo su ingreso, los argumentos van desde la comparación de los valores turcos y los límites culturales que tiene la Unión, así como del tamaño y presencia de aquél país que podrían detener más a una Unión que está comenzando a

³⁶⁷El presidente de los Estados Unidos Barack Obama pidió hoy en su presupuesto 2011 asignar un total de 10,700 millones de dólares a las operaciones de ayuda para el desarrollo que realiza Estados Unidos en Irak, Afganistán y Pakistán. Proyecta llevar a cabo una retirada gradual de sus tropas en Irak, pero es necesario llevar ayuda civil antes que desaparecer la militar, mientras que enviaría más tropas a Afganistán y Pakistán. *EE.UU. asigna 10.700 millones de dólares para Irak, Afganistán y Pakistán*. Agencia EFE. 1o de febrero de 2010 http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5g7KCVBMXtPEDoQc59_hLQTexUENQ Visto el 2 de febrero de 2010 Visto el 1 de febrero de 2010

³⁶⁸Carreón, *Op. Cit.* p.86

asimilar a recientes nuevos miembros, además se trata de los requisitos políticos indispensables que debiera cumplir, de la percepción que adquiere la identidad europea, y por último aunque no menos importante, de tratar el tema de la ocupación que mantiene en territorio de la Unión Europea, es decir, en una parte de la isla de Chipre.

A pesar de que más adelante se detallará el caso de Turquía, no debemos dejar de mencionar que si Turquía es aceptada en la Unión Europea, ocupará un lugar preponderante en la Unión Europea por su población, lo que le daría el mayor número de asientos en el Consejo Europeo y en el Parlamento, su poder militar -sería el segundo ejército terrestre de la Unión-, y le daría una nueva frontera a la Unión con una lista de nuevos vecinos que incluiría a Armenia, Azerbaijón, Georgia, Iraq, Irán y Siria, lo que generaría un escenario de mayores amenazas para la propia Unión.

En cuanto al liderazgo del grupo, éste se ha caracterizado por países como Francia y Alemania, o Inglaterra, quienes han pretendido tener la voz de mando, pero entre los nuevos miembros ya hacíamos referencia a que también han participado activamente.

Sobre los intereses externos, como los norteamericanos sobre decisiones en materia de política exterior, no hay duda que si la agenda ante amenazas de los Estados Unidos fue retomada por la Unión Europea, y aplicada, no debe sorprendernos que conforme sigan modificándose las necesidades estadounidenses, la Unión Europea se reconfigurará al respecto. Esto es un tema muy delicado, ya que como decíamos, así como los países se refuerzan en armamento, las empresas lo hacen en mayor medida, lo que expresa un clima de mayor inseguridad a nivel internacional.

Si las tres amenazas estratégicas más importantes para los Estados Unidos y la Unión Europea, se refieren al terrorismo internacional, los Estados en descomposición y las Armas de Destrucción Masiva, esto guía el actuar del grupo de los 27, pero a expensas de lo que ocurra del otro lado del Atlántico, el poder de decisión y acción estará siempre manejado por la sombra de los Estados Unidos, lo que más que generar consensos en el grupo, los alejará, por lo que las políticas de Cooperación Reforzada y Cooperación Europea Permanente, creemos son un claro ejemplo al respecto.

Con respecto a estas políticas, sabemos que la razón para incluirlas se debe a que hay miembros no capacitados para generar un despliegue amplio de sus capacidades militares, mientras hay otros que no cuentan con los recursos y la experiencia al respecto; esto nos demuestra que la

heterogeneidad es una disculpa que otra vez han sabido aplicar para no tener responsabilidades, pero la responsabilidad primaria sería crear un marco de política exterior que apoye o no, los despliegues en defensa, y no al revés.

Cuadro 4-
Esquema de Venn enfocado a la seguridad y defensa de la UE

Miembro	Esquema de seguridad y defensa	Necesidades	Intereses	Postura
Alemania	Eurocuerpo, EUFOR, y GSG ³⁶⁹ . Su industria militar produce armas que van desde tanques, aviones y vehículos blindados, hasta artillería, submarinos y barcos de combate. Aunque tiene la tecnología para crear armas nucleares. Provee el 10% de las armas convencionales que se venden en el mundo, y tiene el sexto lugar en gasto militar mundial (SIPRI Yearbook, 2009). En contra de que los Estados Unidos tengan bases militares con armas nucleares en Europa. Gasta el 1.5% del PIB en fuerzas armadas.	Mantener relaciones de cooperación con sus vecinos, puesto que al tener una fuerte presencia comercial con muchos pertenecientes y no a la UE debe aumentar los mecanismos políticos..	Apoyo al fortalecimiento de la UE en materia de seguridad y política exterior	Tiene grandes mecanismos de cooperación con sus vecinos del Este, y una particular cercanía con Francia, fortalecer el mecanismo de cooperación política para ser un contrapeso ante los Estados Unidos. En junio de 2007 más de 8,000 soldados alemanes, entre hombres y mujeres, prestaban servicio en misiones internacionales de paz.
Austria	Esquema de neutralidad militar. Gasta el 0.9% de su PIB en fuerzas armadas.	Incluir un sistema de información que entere a su población de lo que es la UE, y la acerque al organismo, ya que la gente no se siente identificada con ella, y atribuyen a ella muchas de las problemáticas del país.	Limitar el acceso de países al grupo, por ejemplo está en contra de incluir a Turquía.	Comprometida con la PCSD, ha apoyado con recursos la gestión de crisis, pero respetando su neutralidad militar.
Bélgica	No estuvo de acuerdo con la intervención en Irak, pero mantiene tropas en Afganistán para el auxilio de la policía local. Es probable que tenga armas nucleares en bases militares norteamericanas dentro de su territorio. Gasta el 1.3% de su PIB en fuerzas armadas.	Fortalecer el mecanismo de seguridad común de la UE.	Exigir mayores prerrogativas por parte de la OTAN para la UE.	En el 2006 mientras ejerció la presidencia de la OSCE intentó generar mayor relación entre ella y la UE. Además propuso para la primera, la creación de la ATU (Action Against Terrorism Unit), la unidad de lucha contra el terrorismo que, con expertos en el campo, ayuda a los países en dicha lucha. Utilizar los instrumentos diplomáticos e institucionales a su alcance antes de desplegar una intervención o lanzar una guerra declarada a otro país.
Bulgaria	Acuerdo con los Estados Unidos para desplegar misiles interceptores norteamericanos en territorio rumano para el año 2015. Vendedor de armas convencionales y equipo accesorio (SIPRI). Niveles elevados de corrupción y de delincuencia organizada al interior. Gasta el 2.6% de su PIB en fuerzas armadas.	Asegurar su seguridad interna.	Mayor esquema de colaboración con los Estados Unidos antes que con la UE.	La seguridad es concebida en un plano más extenso y comprende no sólo la seguridad relacionada con la defensa o la protección del orden interno sino también la seguridad en el sector económico, en el campo de la energía, el medio ambiente, los procesos demográficos y demás aspectos de la seguridad del ciudadano búlgaro en su vida diaria.
Chipre	Misión de paz de Naciones Unidas UNFICYP en la zona verde que divide a los turco-chipriotas de los greco-chipriotas. Gasta el 3.6% de su PIB en fuerzas armadas.	Resolver el conflicto territorial que mantienen con Turquía bajo sus condiciones que incluyen el fin de la ocupación militar turca en Chipre, la devolución de territorios ocupados y el retiro de los colonos.	Aumentar las presiones sobre la UE para impedir que Turquía ingrese al grupo, si no es bajo sus condiciones, apoyado por Grecia.	No incluir a Turquía en la Unión, hasta que se resuelva el conflicto que mantienen.

³⁶⁹Un cuerpo de policías para el manejo de crisis cuando hay ataques terroristas.

Cuadro 4-

Dinamarca	Mantiene un cuerpo de defensa bien capacitado y armado, a pesar de que mucho tiempo mantuvo una política de neutralidad con prudencia. Gasta el 1.3% de su PIB en fuerzas armadas.	Mantenerse fuera del vórtice internacional, después de que en el año 2005 se veía amenazado por posibles ataques terroristas ya que participaba con un grupo de soldados en Irak.	Mayor desarrollo democrático y estabilidad política en muchas regiones del mundo que sufren de conflictos.	Política <i>opting-out</i> ³⁷⁰ ejerciendo una neutralidad militar, además de asistencia al desarrollo aportando un gran número de efectivos en misiones de paz. Su política exterior es muy cercana a la UE, pero tiene reservas respecto a una nueva ampliación.
Eslovaquia	Diferencias con el gobierno húngaro, puesto que éste le reclama a Eslovaquia el no respetar a la minoría húngara que se encuentra en su país. Gasta 1.87% de su PIB en fuerzas armadas.	Mayor dinamismo y mejores relaciones con sus vecinos, resolver su problema con Hungría y mejorar su economía.	Estabilidad social (romaníes) y económica.	Mejorar su economía que es el principal factor de inseguridad actual.
Eslovenia	Conflicto territorial con Croacia por frontera. (éste último desea formar parte de la Unión). Gasta el 1.7% de su PIB en fuerzas armadas.	Mejorar las relaciones con sus vecinos.	Bloquear las negociaciones con Croacia para su ingreso en la UE.	Estabilizar su política económica a fin de mejorar su economía y sector social
España	La Directiva de Defensa Nacional subraya categóricamente que “la seguridad nacional está intrínseca e indisolublemente unida a la seguridad de Europa”. Gasta el 1.2% de su PIB en fuerzas armadas.	Tener mayor credibilidad entre los países de la Unión y su propia población.	Dejar una buena impresión en su presidencia del primer semestre del 2010 en el Consejo Europeo, puesto que intenta reforzar la cooperación en materia militar, por medio del Tratado de Lisboa.	Incluye cuatro grandes ejes como presidente: Primero: la puesta en marcha de incipientes instituciones como, el Consejo de Ministros de Defensa; Segundo: hacer realidad un aumento de las capacidades de despliegue militar de la UE a través de la utilización real de los Grupos de Combate (Battle Groups), nunca usadas; Tercero: la consolidación de capacidades operativas estratégicas de la UE especialmente en el terreno del transporte aéreo; y la Cuarta, se refiere a la profundización de la cooperación en la gestión de crisis mundiales con otros actores internacionales, desde la OTAN hasta los Estados Unidos, pasando por la Unión Africana.
Estonia	Cuenta con radares para vigilar el espacio aéreo a unidades desplegadas en operaciones lejanas, es uno de los 9 países europeos que cuenta con misiles de defensa aérea. Mantiene el Centro de seguridad del ciberespacio de la OTAN. Gasta el 2% de su PIB en fuerzas armadas.	Minorizar sus niveles inflacionarios para hacer frente a la crisis económica, ya que en los primeros años de ingreso a la UE era una economía fuerte. Lo que haría estabilizar su imagen a nivel internacional.	Colaborar en el mantenimiento de la estabilidad y de la paz internacional en un plano más amplio.	Contribución activa para su seguridad y la participación en las operaciones de paz y de control de crisis coordinadas por organizaciones internacionales (OTAN, Unión Europea, ONU, OSCE). Apoyo al fortalecimiento de la PCSD.
Finlandia	Utiliza poco de su presupuesto para su seguridad militar; aunque al interior, permite que su población tenga un gran número de armas en sus casas, es el tercer país después de los Estados Unidos y Yemen. Gasta el 2% de su PIB en fuerzas armadas.	Regulaciones al interior sobre armas de uso civil.	Mantener sus altos niveles sociales.	Fortalecer la PCSD.
Francia	Su concepto de defensa global se refiere a que no se base únicamente en su aspecto militar, 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. En 2009 dobló su gasto de armamento a más de 20 mm de euros. Provee el 8% de las armas convencionales que se venden en el mundo, y tiene el tercer lugar en gasto militar mundial, cuenta con 300 ojivas nucleares aprox. (SIPRI Yearbook, 2009) Gasta el 2.6% de su PIB en fuerzas militares.	Preservar su autonomía de decisión y de acción con la intención de conservar su libertad para decidir si se compromete o no en operaciones en las que intervienen sus socios o aliados, así como su capacidad para actuar en solitario cuando resulte necesario. Conservar su influencia en las alianzas y coaliciones, para conducir operaciones europeas, así como capacidad militar suficiente. Mantener la calidad tecnológica indispensable para asegurar duraderamente la credibilidad de la disuasión nuclear, desarrollar los medios adecuados para hacer frente a las nuevas amenazas y preservar una base industrial,	Mantener buenas relaciones con los países vecinos del sur. Apoyar la política de nuevas ampliaciones. Apoyar la cooperación y fusión de empresas armamentistas en Europa.	Fortalecer la PCSD, ya que la UE logró un importante hito histórico al incorporar a la Unión a los países del este tras la caída del Muro de Berlín en apenas diez años, pero ahora hay otro muro más antiguo que es el que los separa de los países del sur. Esto sin dejar de lado las relaciones que mantienen con la OTAN ya que son fundamentales para todos sus miembros.

³⁷⁰El concepto de *opting out* corresponde a una exención concedida a un país que no desea sumarse a los demás Estados miembros de la Unión Europea en un ámbito particular de la cooperación comunitaria, con el fin de impedir un bloqueo general.

Cuadro 4- Continuación

esencialmente europea, capaz de producir sus principales sistemas de defensa

Grecia	Mejorar su esquema de defensa, incluyendo la amenaza de posibles ataques terroristas. Tratar de mejorar su economía para evitar estallidos sociales. Gasta el 4.3% del PIB en fuerzas armadas.	Mantener el nivel máximo posible de cooperación con la UE. Fomentar sus relaciones con Estados Unidos. Llegar a un acuerdo con Turquía para acordar la traza de la frontera en el Mar Egeo así como para la ocupación ilegal del Chipre "Turco". Llegar a un acuerdo con la Antigua República Yugoslava de Macedonia con quien el gobierno griego difiere sobre la utilización del nombre "Macedonia". (Grecia reclama la utilización de este nombre como parte de la herencia cultural griega). Frenar la inmigración proveniente de su frontera con Turquía.	Apoyar la Operación Poseidón en el Mediterráneo de Frontex - seguridad fronteriza integrada-, con el objetivo de "identificar y organizar actividades de retorno con personas indocumentadas de terceros países".	Apoyar a la PCSD en su desarrollo y aceptar la ayuda prestada por la UE en temas económicos.
Holanda	Desde el 2001, los soldados holandeses han participado en la reconstrucción y en la estabilización de Afganistán mediante misiones de pacificación. Actualmente, a pesar de que redujo sus efectivos en el 2006, hay 1,800 soldados holandeses. También tiene un programa de educación en Afganistán para su reconstrucción. En contra de que los Estados Unidos tengan bases militares con armas nucleares en Europa. Gasta el 1.6% de su PIB para fuerzas armadas.	Luchar contra el terrorismo interno, hay células que operan en Holanda y que han adoptado las ideas de al-Qaeda. La amenaza más inminente parece ser la denominada "Self-ignition". Con este término se hace referencia al hecho de que cada vez más personas no conectadas a redes o células adoptan ideologías extremistas y pasan a ser terroristas de forma autónoma, ayudados por la información que encuentran en internet.	Cuidar su seguridad interior, y buscar que la OTAN permita mayor toma de decisiones autónomas por parte de la UE.	Utilizar los instrumentos diplomáticos e institucionales a su alcance antes de desplegar una intervención o lanzar una guerra declarada a otro país.
Hungría	Defender a su minoría en otras regiones de la UE. Apoyar los mecanismos europeos de negociaciones. Gasta el 1.75% de su PIB en fuerzas armadas.	Relación cercana con Polonia, país vecino con quien comparte intereses.	Mantener buenas relaciones con España y Bélgica para establecer entre los tres la presidencia del consejo por 18 meses.	Mantiene relación en tres frentes, hacia la UE por su ampliación, Rusia por los nexos históricos que mantienen y con los Estados Unidos por medio de la OTAN.
Irlanda	Irlanda confirma que su participación en la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, pero no participa en ningún plan para desarrollar un ejército europeo. Gasta el 0.9% de su PIB en fuerzas armadas.	Aumentar su equilibrio económico, para mayor estabilidad social.	Cooperar con la UE para continuar con una buena relación mutua.	Mantiene su política tradicional de neutralidad militar, por lo que no está vinculada por compromiso alguno de defensa mutua. Política opting-out ejerciendo una neutralidad militar, además de asistencia al desarrollo aportando un gran número de efectivos en misiones de paz.
Italia	Octavo lugar en gasto militar mundial (SIPRI Yearbook, 2009) Gasta el 1.8% de su PIB en fuerzas armadas.	Requiere ante todo tener una idea del interés nacional, y disponer de un aparato estatal eficiente, legitimado y autorizado, y una clase política y burocrática con experiencia del mundo y ligada a los centros de poder europeos y mundiales	Problemas internos con la mafia italiana, un presidente que no se ocupa de temas esenciales al interior y exterior, sin fuerza y visión en política exterior.	Intenta mantenerse cerca de Reino Unido, Francia y Alemania, sin embargo no cuenta con su fuerza y presencia.
Letonia	Cohesionar a los grupos étnicos que conforman su población. Ha desarrollado su política de seguridad de gran alcance hacia el sur del Cáucaso, Europa suroccidental, Moldavia y Ucrania. Ha participado en operaciones de la OTAN. Gasta el 1.2% de su PIB en fuerzas armadas.	Mejorar su calidad económica y social, además de mantener una buena relación con sus vecinos generando acuerdos de cooperación.	Mejorar las relaciones con sus vecinos, además de fortalecer su aparato en seguridad.	Apoyo a la PCSD, así como a los lazos de integración con la OTAN.
Lituania	Doctrina estratégica defensiva. Un problema importante es la actividad de las mafias rusas y su penetración en la economía lituana. Gasta el 1.2% de su PIB en fuerzas armadas.	Que sus vecinos mantengan estabilidad política y social, puesto que si en alguno de ellos ocurriera un problema, afectaría a aquel país por lo fácil que sería caer en la inestabilidad.	Enlace entre la UE y Rusia, así como con los Estados Unidos. Generar estabilidad regional y difusión de principios. Convenios con los países cercanos sobre cooperación policial internacional.	Apoyo a la PCSD y a la OTAN. Apoya los procesos de occidentalización de sus vecinos, sirve como mediador.

Cuadro 4- Continuación

Luxemburgo	En contra de que los Estados Unidos tengan bases militares con armas nucleares en Europa. Gasta el 0.9% de su PIB en fuerzas armadas.	Fortalecer la PCSD con el dinamismo que el Tratado de Lisboa propone.	Crear un Fondo Monetario Europeo parecido al FMI para ayudar a países en situación financiera delicada.	Reforzar el pilar europeo, sin ir en contra de la OTAN.
Malta	Gasta el 0.7% de su PIB en fuerzas armadas.	Mejorar sus relaciones con los Estados vecinos, puesto que ha tenido altercados con países que cruzan embarcaciones por el Mediterráneo.	Mejorar su aparato de seguridad para prevenir inmigraciones clandestinas en la isla.	Fortalecimiento del aparato defensivo de la PCSD, en el marco de la UE.
Polonia	Exige a la UE un esquema coherente con sus necesidades políticas. Gasta el 1.71% de su PIB en fuerzas armadas.	Mejorar su imagen frente a sus vecinos europeos, puesto que sus últimos discursos se han centrado en la armoniosa relación que mantiene con los Estados Unidos y el pacto de seguridad que plantea con ellos, donde incluye un esquema de antimisiles en su territorio.	La OTAN por encima de la UE.	Buena relación con sus vecinos cercanos Hungría, República Checa y Eslovaquia. Mantener en buen nivel la relación con los Estados Unidos, antes que con la UE.
Portugal	Limitar el poder de acción de los grupos terroristas en países vecinos como sucede pos la colindancia con España. Su área de acción estratégica se encuentra en el Mediterráneo y en su colindancia con África. Apoyaron la misión en Kosovo liderada por la OTAN. Gasta el 2.3% de su PIB en fuerzas armadas.	Las políticas de defensa como uno de los caminos fundamentales para salvaguardar y proteger su interés nacional.	El Mediterráneo constituye un espacio único que merece atención preferente e iniciativas específicas, como defienden en la Alianza Atlántica, abogando por el fortalecimiento del diálogo político, en el Diálogo Mediterráneo de la OTAN; en la UE, propiciando el denominado Proceso de Barcelona, sobre el cual hay un diálogo político en seguridad; y el apoyo a la Iniciativa 5+5 (cinco países de la ribera norte: Portugal, España, Francia, Italia y Malta, más cinco de la ribera sur: Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia), encaminada a promover seguridad en el Mediterráneo Occidental.	Apoya el esquema de seguridad de la UE, de la misma manera que apuestan por el marco atlántico.
Reino Unido	Provee de fuerte ayuda a los Estados Unidos además de mantener tropas en Afganistán. Provee el 4% de las armas convencionales que se venden en el mundo, y representa el cuarto lugar en gasto militar mundial, cuenta con 160 ojivas aprox. (SIPRI Yearbook, 2009) Gasta el 2.4% de su PIB en fuerzas armadas.	Resolver el conflicto con Argentina por las Islas Malvinas.	Enfrentar en esquemas multilaterales las amenazas a la seguridad internacional.	Reforzamiento de esquemas de seguridad contra amenazas inmediatas como el terrorismo y la crisis económica internacional. Mantener una fuerte colaboración con los Estados Unidos, y generar un esquema de seguridad en el marco de la UE.
República Checa	Mejorar su estabilidad política al interior. Gasta el 1.46% de su PIB en fuerzas armadas.	Mayor cohesión política.	Cooperación en el ámbito de seguridad con la OTAN.	Buena relación con sus vecinos cercanos Hungría, Polonia y Eslovaquia. Mantener en buen nivel la relación con los Estados Unidos, antes que con la UE.
Rumania	Gasta el 1.9% de su PIB en fuerzas armadas.	Consolidar un apoyo real que pueda recibir de los Estados Unidos.	Mantener un dinamismo en la relación con los Estados Unidos, donde éste pueda considerarlo estratégico.	Mantener en buen nivel la relación con los Estados Unidos, antes que con la UE, apoyo a él por medio de un escudo antimisiles.
Suecia	Anunció una mayor colaboración de Suecia con la OTAN y la apertura de una nueva política militar que incluye la participación armada en caso de que cualquier país de la UE sea agredido. Gasta el 1.5% de su PIB en fuerzas armadas.	Reducir las fuerzas armadas para que sea un cuerpo más profesional, así como reducir el aparato estatal para reducir costos.	Realizar las compras de armamento pesado fuera del país por la reducción de costos que representa. Negociar con los Estados Unidos un pacto de seguridad para el Báltico.	Recibir y proporcionar ayuda a un Estado vecino o de la UE, incluso en lo militar. Aumentando el grado de vigilancia que incluye a Islandia, como lo hace Dinamarca y Noruega. Trasladar a la UE más poder de decisión en materia de seguridad y defensa.

Fuente: Información obtenida de la página oficial del gobierno de cada Estado citado. Para obtener información general y el link, remitirse a Página Oficial Unión Europea. http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/index_es.htm Visto el 19 de enero de 2010

En este sentido decidimos hacer un esquema (Cuadro C *Esquema de Venn*), que refleje las capacidades en armamento con las que cuentan los miembros de la Unión según la página oficial

del SIPRI³⁷¹, su informe anual del *Yearbook 2009* y las posturas que entre los años de 2007 y el 2010 han tenido los miembros del grupo ante diferentes conflictos que han enfrentado, ya revisábamos momentos particulares como los ataques terroristas, la ocupación de Irak de los Estados Unidos en el 2003, pero en esta parte consideramos las necesidades e intereses que cada Estado está demostrando tener. Es un ejercicio difícil de hacer por la pluralidad de planteamientos y momentos en su historia diplomática y política, por ello, intentamos rescatar los temas más inmediatos que encontramos en sus páginas oficiales, según declaraciones en ciertos diarios internacionales, y sus discursos más recientes, apoyados de lo que Amnistía Internacional haya declarado sobre cada uno.

En cuanto a los países que se adhirieron desde el 2004, si revisamos sus casos, podemos ver que en 9 de los 12 nuevos miembros, se trata de un planteamiento en seguridad estratégica, donde la OTAN merece la principal atención y después de ella, los mecanismos europeos tienen su interés; en ese sentido, se trata de países que no buscan en principio generar un esquema de seguridad autónomo y fuera del marco de la OTAN, esto quiere decir que el alcance que pueda tener un organismo propio de la Unión, tendrá poco dinamismo cuando se hable de afianzar por medio del consenso políticas más profundas al respecto.

Observamos que en algunos de los países de reciente adhesión, se plantean problemas sobre falta de cohesión social por la pluralidad de etnias como en Letonia o Hungría, o de conflictos políticos que mantienen con países vecinos como en Eslovaquia o Eslovenia, además de enfrentar problemas como el crimen organizado, terrorismo o mafias extranjeras como en Lituania. Esto reviste un carácter especial, cuando al estudiar los problemas inmediatos en seguridad, podemos ver la pluralidad de amenazas que llevan a diferentes criterios para enfrentarlos.

El esquema se maneja en términos donde se especifican las necesidades y posturas de cada Estado que pertenece a la Unión, en ese sentido, podemos ver que hay casos de países antagónicos entre los recién adheridos y los antiguos, donde los intereses de unos y otros parecen verse en sentido contrario, los casos de República Checa y Polonia que contrastan con los de Francia o Luxemburgo, cuando se trata de revisar el escudo antimisiles de los Estados Unidos en

³⁷¹El Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI) es el instituto para la investigación en torno a los problemas de la paz y el conflicto, especialmente sobre la limitación de armamento y el desarme. Fue fundado en 1966 para conmemorar los 150 años de paz ininterrumpida de Suecia. www.sipri.org Visto el 28 de diciembre de 2009

territorio europeo, por citar un ejemplo.

Tal vez sea tiempo de poner en práctica lo que miembros de la Unión Europea como Irlanda, Finlandia y Suecia que no son miembros de la OTAN practican, países que entienden que para conseguir su seguridad nacional deben utilizarse de manera concentrada medios no militares, fundamentalmente económicos y diplomáticos, *siendo el poder militar únicamente un elemento residual que sirve esencialmente para salvaguardar otros medios de interacción internacional.*³⁷²

Sobre todo cuando un organismo como la Unión Europea se autodefine como quien ejerce un *poder suave*. Y cuando recordemos el apartado 7 del mismo artículo, se trata de que los compromisos y la cooperación se sigan ajustando a los adquiridos en el marco de la OTAN, que es para los Estados miembros, *el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta*, esto porque nos seguimos preguntando, si se trata de un *poder suave* a la sombra de los compromisos de la OTAN, entonces cómo funcionará, si la OTAN *es un pilar básico de la política exterior norteamericana.*³⁷³

Por último queremos mencionar, que el Complejo de Seguridad Regional que la Unión Europea representaría con 27 miembros, plantea una deficiencia fundamental, la diversidad de necesidades e intereses, cuando además la postura no es la misma cuando se plantea el esquema de seguridad estratégica conjunto, de ahí que el Tratado de Lisboa no sea la solución para homologar los objetivos en la Unión.

5.2.1 Los casos de Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía

Croacia inició negociaciones de ingreso a la Unión Europea en el año 2005 con la esperanza de entrar a finales de esta década, sin embargo, dados los últimos acontecimientos económicos, se planea que sea en el año 2012 su ingreso -llegada la fecha podría de nuevo cambiarse-.

Se han cerrado 13 capítulos del acervo comunitario, pero hay más de 20 capítulos que se siguen discutiendo, por lo que ha sido difícil el seguimiento en negociaciones, en cuanto a la estabilidad política del país, "La impunidad de los crímenes de guerra sigue siendo un problema,

³⁷²Mario A. Laborie Iglesias. *La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica*. Real Instituto Elcano. ARI 25/2010 - 28/01/2010.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari25-2010 Visto el 5 de febrero de 2010

³⁷³Mario A. Laborie Iglesias. *La cooperación OTAN-UE en el futuro... Op. Cit.*

especialmente cuando las víctimas son de etnia serbia o los culpables son supuestamente miembros de las fuerzas armadas croatas," según plantea el último informe sobre ampliaciones presentado por el comisario en la materia Olli Rehn, ante el pleno el pasado 14 de octubre de 2009.³⁷⁴

Recordemos que es un país que se ha mantenido en constante efervescencia política por situarse en la zona de los Balcanes, donde tuvo que enfrentar las guerras yugoslavas entre 1991 y 1995 para conformarse como país independiente, por incluir grupos étnicos diferentes como los serbios, croatas y albaneses, por lo que se le ha exigido entregue los documentos sobre los enfrentamientos étnicos al Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia, este último punto ha sido sustancial para detener por temporadas las negociaciones con la Unión, ante su negativa de cooperar legalmente.

En cuanto a su situación económica, a pesar de la crisis Croacia ha mantenido la estabilidad financiera y cambiaria, por lo que en ese sentido ha cumplido con los criterios de adhesión aunque requiere de mayor vigilancia para el expedito cumplimiento en la materia, además de que tienen que trabajar en su política económica porque las reformas estructurales en la materia se han desarrollado de manera lenta, ya que el desempleo y el déficit fiscal han aumentado.³⁷⁵ Por lo que creemos que su adhesión es aún incierta, puesto que los problemas que enfrenta la Unión Europea a su seguridad incluyen el tema de ampliación como central por lo que tendrá que ésta tendrá que hacer un replanteamiento al respecto.

³⁷⁴El Comité de Derechos Humanos ha instado a Croacia a abordar la impunidad por crímenes de guerra, con medidas como la plena cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. También ha pedido a las autoridades que prevengan e investiguen los ataques e intimidaciones contra periodistas en el país. El 29 de octubre de 2009, el Comité adoptó sus observaciones finales sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) por parte de la República de Croacia. En esas observaciones finales, el Comité ha destacado una serie de motivos de preocupación en materia de derechos humanos respecto a Croacia, y ha instado a las autoridades del país a tomar medidas concretas para abordarlos.

El Comité ha expresado su preocupación respecto a la impunidad por crímenes de guerra, asimismo que las autoridades croatas no han cooperado plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, ya que no han proporcionado todos los informes necesarios sobre la Operación Tormenta de 1995 (con la que Croacia logró su independencia), así como de información sobre todos los enfrentamientos que pudieran tener de la zona y la preocupación por los informes sobre intimidaciones y ataques contra periodistas. *Se insta a Croacia a poner fin a la impunidad por crímenes de guerra y defender a los periodistas*. Página Oficial Amnistía Internacional.

<http://amnistia.org.mx/contenido/2009/11/04/se-insta-a-croacia-a-poner-fin-a-la-impunidad-por-crimenes-de-guerra-y-defender-a-los-periodistas/> Visto 23 septiembre de 2009

³⁷⁵*Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*, Commission of the Enlargement. Portal de la Unión Europea. Paquete de Ampliación.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/conclusions_on_croatia_en.pdf Visto el 19 diciembre de 2009

La Antigua República Yugoslava de Macedonia fue reconocida como país independiente en 1991 después de haber pertenecido también a la Ex-Yugoslavia, se instauró para 1999 la Agencia Europea de Reconstrucción para ayudarla a ella y a otros Estados en la construcción de instituciones y el estado de derecho, además de fortalecer su infraestructura y desarrollo social. La población de Macedonia se vio perjudicada por la guerra civil de 2001, entre rebeldes albaneses, que reivindicaban una mayor presencia de su lengua en la administración,³⁷⁶ y las fuerzas del orden, justo lo que ocurrió años antes en la entonces provincia de Kosovo a finales de los noventa que se tradujo en la intervención militar por parte de la OTAN.³⁷⁷

Pero a diferencia de aquél evento, en Macedonia en el año 2003 -y luego de una operación liderada por la OTAN-, la Unión Europea realizó una operación llamada *Concordia* de manejo de crisis,³⁷⁸ tras el final de esta operación, las autoridades macedonias solicitaron a la Unión Europea la puesta en marcha de una operación policial denominada *Próxima* (2005), que ordenaba asegurar una misión de consejo en favor del desarrollo de servicios de policía profesionales.³⁷⁹ En este caso, se alegaba que las autoridades hacían un abuso de poder, asesinando a albaneses por medio de sus propios cuerpos de seguridad, además de denunciar torturas y malos tratos, según Amnistía Internacional.³⁸⁰

Esto demostró que la Unión Europea había aprendido de su pasado, y a diferencia de lo ocurrido en 1999 en la entonces provincia de Kosovo, ahora se trataba de un organismo equipado -operación militar *Concordia*-, que hacía frente a la emergencia en un país vecino -Macedonia-, El uso del término *Macedonia* para referirse al país fue rechazado por Grecia desde su independencia, surgiendo una disputa sobre la denominación de este país que perdura en la actualidad, en 1993 celebraron los dos países un acuerdo al respecto, por medio del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para hacerse llamar Antigua República Yugoslava de

³⁷⁶La población se compone de 2 millones de personas aproximadamente, 1 millón 300 mil personas de macedonios, medio millón de albaneses, el resto de otras minorías.

³⁷⁷ Revisada en el Capítulo 4

³⁷⁸Alexander Moens. et. al. *Nato and European Security*. Ed. Praeger, Londres, 2003, p.68

³⁷⁹*La OTAN y la Unión Europea: Cooperación y seguridad*. Revista de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. OTAN. Asociaciones Antiguas y modernas. Verano-2007.

<http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/spanish/art6.html> Visto el 13 de diciembre de 2009

³⁸⁰*Antigua República Yugoslava de Macedonia*. Página Oficial de Amnistía Internacional. Informe 2003. Acción para los Derechos Humanos. www.amnestyusa.org/annualreport.php?id=ar&yr=2003&c=MKD Visto 17 de diciembre de 2009

Macedonia.³⁸¹

En el año 2005 se aceptó formalmente su solicitud de adhesión, sin embargo, el país tendría que solucionar antes sus disputas por el nombre con Grecia, aunque la relación con ella es demasiado estrecha, Grecia es el origen del 57 por ciento de las inversiones extranjeras directas en Macedonia dentro de la industria petrolera, la construcción, el sector financiero, textil, de telecomunicaciones y otros, para crear miles de puestos de trabajo, Macedonia también se beneficia de la asistencia al desarrollo.

En cuanto a la última revisión sobre temas de Ampliación, la Comisión de la Unión Europea describió en octubre del año 2009, que los adelantos en materia política eran notables, como ejemplo, la *Ley de Lenguas* que asentaba un mayor uso del albanés en el Parlamento estaba en marcha, además de mantener una plena colaboración con el Tribunal Penal Internacional para la Ex- Yugoslavia.

Sin embargo, según el texto, en materia económica no ha habido grandes avances puesto que el nivel de desempleo es muy elevado, además de que la crisis económica ha propiciado el aumento del gasto público, y la baja Inversión Extranjera Directa, aunque las reformas estructurales van concretándose puesto que la etapa de privatización casi termina y la liberalización del mercado también; temas como transporte, aduanas, fiscalidad, justicia, libertad y seguridad han ido comunitarizándose.³⁸²

Tal vez se trata del único ejemplo, donde la comunidad internacional intervino a tiempo, y previno una serie de asesinatos en masa que hubiera generado una guerra civil interminable, parece que hoy en día el país vive en un clima más democrático e inclusivo, donde en todos los ámbitos de la sociedad conviven las dos comunidades; sin embargo, para la Unión Europea podrían representar más retos que beneficios la inclusión de estos tres países, veamos el caso de Turquía donde haremos consideraciones más profundas sobre la posición de la Unión Europea del tema de ampliación.

³⁸¹La preocupación de Grecia se refiere a que Macedonia representa realmente una región de su país, Albania, Bulgaria y una parte de Serbia, por lo que considera que el origen del nombre Macedonia es helénico y no se corresponde con el antiguo territorio que gobernó el rey de Macedonia Alejandro Magno (336-323 antes de Cristo). Por eso rechaza tal denominación.

³⁸²*Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*, Commission of the Enlargement. Portal de la Unión Europea. Paquete de Ampliación.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/conclusions_on_fyrom_en.pdf Visto el 19 de diciembre de 2009

Turquía al ver que en la lista de ampliación del 2004 no figuraba, comenzó a presionar para acelerar su proceso de negociación, por lo que en octubre del 2004 la Comisión Europea recomendó la apertura de negociaciones con Turquía con dos cláusulas como condiciones específicas, la *cláusula de suspensión* que se refiere a que los líderes europeos pueden ejercerla si constatan una persistente violación a la democracia, a los principios de libertad, de los derechos humanos o de las libertades fundamentales; y la cláusula para *suspender sine die el libre movimiento y establecimiento* de trabajadores turcos en la Unión Europea en caso de una fuerte ola migratoria turca.³⁸³

Por otro lado, se prevé que la Unión Europea haga reformas a las ayudas de la Política Agrícola Común antes del posible ingreso de este país, puesto que de no ser así, Turquía al ingresar recibiría una gran cantidad de subsidios por contar con 7 millones de agricultores y con zonas que tienen el derecho al máximo nivel de ayuda por percibir menos del 75 por ciento de ingreso de la media europea, lo que iría en detrimento de los demás miembros. La propia Comisión calculó un gasto para la Unión Europea de 28 millones de euros anuales que pagaría por el ingreso de Turquía.³⁸⁴

Además, Turquía representa desafíos en materia de migración, mano de obra barata, el desplazamiento de fábricas hacia el Este, el miedo hacia la población musulmana, generando una actitud negativa hacia su inclusión, puesto que representa en estos términos más una amenaza a los intereses del grupo.³⁸⁵

Por lo pronto se está haciendo un seguimiento del compromiso turco de respeto a los derechos humanos, ya que en caso de incumplimiento las conversaciones se suspenderán de inmediato, además las negociaciones deben terminar con la decisión unánime de los 27 miembros de la Unión Europea, por lo que debe contar con el apoyo de Chipre, país que ha ocupado desde 1974 y que al pertenecer a la Unión Europea desde el 2004, refleja que Turquía está ocupando militarmente desde ese año parte del territorio de la Unión Europea ilegalmente.

Otro tema interesante es el reparto de poder de la Unión Europea, ya que con la enorme población con la que cuenta, Turquía representaría al país con mayor peso en el Consejo y en el

³⁸³Mónica Carreón, Héctor Ortega. *La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva*. Ed. Porrúa-ITAM, México, 2005, p.33

³⁸⁴Mónica Carreón, *La Unión Europea de los veinticinco...Op. Cit.* pp.33-34

³⁸⁵Para una revisión más detallada de sus antecedentes favor de revisar el Anexo Cuadro 4.2

Parlamento Europeo, incluso por encima de Alemania.

Turquía aspira a ser una potencia mundial, pero aún no es el actor regional que su gobierno declara que sea. Turquía sigue siendo un firme aliado de la OTAN, es también una democracia fuerte y una potencia económica regional emergente.³⁸⁶

Una parte significativa de la ciudadanía perteneciente a la Unión Europea observa con recelo la posibilidad de que Turquía pueda un día ser miembro de pleno derecho de la Unión.³⁸⁷ Para calibrar cuál ha sido este impacto debemos, en primer lugar, tomar nota del contexto. Un contexto a nivel europeo, mediterráneo y global que se caracteriza por un repliegue identitario. Un contexto en el que la Unión está inmersa en una sensación de crisis y en el mejor de los casos de impasse, en la que crecen los movimientos racistas y xenófobos, así como las actitudes proteccionistas, no es especialmente propicia a aceptar en su seno un país que muchos ven como demasiado grande, demasiado pobre y demasiado diferente. Si a ello añadimos que la Unión Europea y algunos de sus principales países miembros no pasan por un momento de entusiasmo político y económico, por lo que no se dan las condiciones óptimas para quienes defienden la adhesión turca.³⁸⁸

Turquía es vista por algunos analistas, como un país que comienza a ver hacia sus relaciones con sus vecinos como prioridad, antes que pensar en Occidente. Pero no hay que equivocarnos, comienza a fortalecer sus relaciones sólo con países musulmanes -según su partido en el gobierno-, esta doble estrategia es especialmente evidente en los territorios palestinos: al mismo tiempo que el gobierno del AKP (Partido Musulmán) ha instado a los países occidentales a *"reconocer a Hamas como el gobierno legítimo del pueblo palestino," los funcionarios del AKP han etiquetado de la Autoridad Palestina del presidente Mahmoud Abbas de la "cabeza de un*

³⁸⁶ ¿Está Turquía lista para Europa? Soner Cagaptay, 26 de octubre 2009. Foreign Affairs.

<http://www.foreignaffairs.com/articles/60278/wolfgang-schauble-and-david-l-phillips/talking-turkey> Visto el 17 de noviembre de 2009

³⁸⁷ A partir de 1973, aproximadamente, el proceso de migración entre Turquía y algunos miembros de la UE se vio drásticamente afectado, por supuesto, de manera negativa. Las grandes masas de trabajadores turcos que iban a Europa dejaron de existir. Esto se debió, principalmente, a que dichos países no ratificaron los acuerdos de trabajadores migrantes establecidos con Turquía. Sen. Faruk. *Turkish Communities in Western Europe, Turkey Between East and West*. en Vojtech Mastny y R. Craig Nation. *New Challenges for a Rising Regional Power*, Westview United Kingdom, 2001, pp. 233-234

³⁸⁸ Los temores de la opinión pública europea y la adhesión de Turquía a la Unión Europea. Políticas mediterráneas. Europa. <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eSoler.pdf> Visto el 19 de noviembre de 2009

*gobierno ilegítimo".*³⁸⁹

Mientras tanto, como los Estados Unidos, Turquía dedica gran parte de su energía en el extranjero a los países musulmanes, el radicalismo de oponerse a la lucha contra el programa nuclear de Irán, el AKP se opuso a estas políticas a través de la retórica dura y optará por cualquier tipo de cooperación estrecha.³⁹⁰

Es innegable que su mala diplomacia con Grecia -otra vez aparece este actor como factor de división-, y Chipre ha mantenido estancadas las negociaciones, el propio nuevo secretario general de la OTAN, Fogh Rasmussen, ha admitido que, a menos que se resuelva el problema con Chipre, hay pocas posibilidades de que se produzca una gran mejoría en las relaciones de la OTAN con la Unión Europea.³⁹¹

Es hora de empezar a pensar en limitar el tamaño de la Unión Europea, Europa debe empezar a pensar seriamente acerca de nuevos marcos de cooperación con otros Estados: *los acuerdos que traería los máximos beneficios para todas las partes sin poner en peligro la propia Unión Europea,*³⁹² esto es lo que se entiende por una *asociación privilegiada*, y esto es lo que debe considerarse para Turquía, y posiblemente para los otros dos candidatos mencionados, puesto que las mejoras de la integración no benefician a todos los actores por igual, y en temas de seguridad los actores pertenecientes a la región de los Balcanes no tienen experiencia política al respecto, lo que podría ser una decisión demasiado arriesgada.

Además, cuando revisamos el Esquema de Venn,³⁹³ veíamos que los nuevos miembros además de las particulares amenazas que enfrentan, tienen posturas muy diferentes cuando se habla de su postura sobre el tema de seguridad estratégica, por lo que creemos necesario aprender de la experiencia adquirida y limitar el diálogo cuando se trata de temas de nuevas ampliaciones.

Para evitar ser aparentemente exclusivista, la Unión Europea debe desarrollar urgentemente un método para establecer asociaciones con sus vecinos que quieren intensificar su cooperación con ella. Turquía en este sentido puede ser un caso pionero y ofrece oportunidades especiales. *Pero la máxima prioridad de Europa debe ser el éxito de su propia integración. Establecer un debate*

³⁸⁹*Ibidem*

³⁹⁰Mustafa Ergün Olgun. *Turkey's Tough Neighbourhood, Security Dimensions of The Cyprus Conflict, Cyprus*, Clement H. Dodd. *The Need for New Perspectives*. p.242

³⁹¹Mario A. Laborie Iglesias. *La cooperación OTAN-UE en el futuro... Op. Cit.*

³⁹²*Ibidem*

³⁹³Páginas 162 a 165 de este documento.

*abierto y honesto con Turquía sería el mejor camino para que Europa demuestre su compromiso.*³⁹⁴

Otros países que podrían ser candidatos a futuro son Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo, por la cercanía inmediata y su necesidad de recibir un respaldo en materia de política exterior, existen países que han solicitado su entrada pero todavía no han sido admitidos como candidatos oficiales ellos son Montenegro (15 de diciembre de 2008), la propia Albania (28 de abril de 2009), Islandia (23 de julio de 2009), Serbia (22 de diciembre de 2009). Kosovo y Bosnia y Herzegovina, no han solicitado su solicitud formalmente, pero llegarían a hacerlo cuando el primero sea reconocido formalmente por la Unión Europea -cuestión que creemos sea imposible de lograr, porque hay posturas contrarias a lo sucedido en España o Chipre-. Suiza y Noruega son dos países que por motivos de neutralidad o comerciales no han pedido su ingreso al grupo, mientras que Liechtenstein, San Marino, Ciudad del Vaticano y Mónaco son pequeños Estados que por sus políticas económicas tal vez nunca ingresen al grupo a pesar de su colindancia, otros países que se encuentran fuera de Europa pero han manifestado su deseo de pertenecer al grupo son Marruecos e Israel, sin embargo, creemos que es imposible su adhesión debido a diferencias de índole político, además de no ser europeos, como razón principal. Sin embargo, nuestra posición se limita de nueva cuenta a considerar la experiencia adquirida, y no considerar la expansión como primera solución al futuro europeo.

5.2.2 Los países vecinos y el cinturón de seguridad

Ya revisamos las posibles adhesiones que se darán en la Unión Europea, y los casos de los demás países europeos, pero la realidad es que aún son 27 Estados miembros y las fronteras actuales que mantienen cumplen con ciertas características, la intención de este apartado es hacer un análisis de las relaciones con los actuales vecinos con quienes colinda geográficamente la Unión, y a quienes necesitan como cerco de su complejo de seguridad.

En el Cuadro 5 podemos ver la situación de los países vecinos, de manera esquemática nos referimos a las amenazas que en la Doctrina Estratégica fueron lanzadas como esenciales a la seguridad de la Unión Europea, y los comentarios que en materia de defensa se refieren a cada

³⁹⁴ÓNIS. The State and Economic Development in Contemporary Turkey: Etatism to Neoliberalism and Beyond, 2003, p.127

vecino, la intención es generar un acercamiento más puntual a los países vecinos y la inseguridad que pueden traer al complejo de la Unión.

La lista se realizó de forma alfabética, por lo que hasta arriba nos encontramos con Albania país de la región de los Balcanes que cuenta con bajos índices de productividad, pero consideramos que el mantener una cohesión étnica lo aleja de los problemas en esta materia, así como de probable inestabilidad social, no cuenta con armas que representen una amenaza para la Unión; Andorra es un país considerado paraíso fiscal, con un importante desarrollo turístico, recibe protección en materia de defensa de Francia y España por lo que su inclusión en la Unión podría llegar considerarse; Bielorrusia tiene un fuerte lazo histórico y estratégico con Rusia, además de que las políticas de su actual presidente son muy cercanas a lo que la entonces Unión Soviética realizaba; destacan los casos de Moldovia por la región autónoma de Transnistria, y de Rusia, quien esencialmente es un actor que tiene retos que enfrentar en todas las materias de seguridad, desde enfrentar grupos terroristas, y mantener conflictos territoriales con sus países vecinos, hasta los arsenales de ADM que mantiene.

Cuadro 5.-

Los países vecinos y su situación frente a las amenazas de la Unión Europea

País	Estados en Descomposición y delincuencia organizada	Terrorismo	Armas de Destrucción Masiva	Comentarios en Seguridad
Albania	Es el segundo país más pobre de Europa, su población se compone en un 95% de albaneses y el resto se divide entre griegos y otras minorías.	No hay cuenta de prácticas terroristas en el país, se sabe que las religiones que se practican son un 50% de población islámica, un 35% cristiana ortodoxa y el otro tanto católica romana.	En el año 2007 fue el primer país del mundo que eliminó todo su armamento químico.	Pertenece a la OTAN y el Consejo de Europa tiene acuerdos de cooperación con UE de quien pide su adhesión.
Andorra	Es un coprincipado entre Francia y un arzobispo de Andorra, con fuertes minorías como la española y francesa y una alta tasa de migración. Pero sin graves problemas sociales ya que su principal fuente económica es el turismo.	N/a	N/a	No tiene fuerzas militares propias, su seguridad depende de Francia y España. Se considera paraíso fiscal por el secreto bancario, sin embargo, por presiones francesas firmó en 2009 un acuerdo para comenzar a intercambiar información fiscal con otros países.
Bielorrusia	Aleksandr Lukashenko es su presidente desde 1994, se le considera autoritario, con elecciones irregulares, violación de derechos humanos, represión a minorías y partidos de oposición, él acusa a occidente de tratar de derrocarlo.	Se habla de terrorismo de Estado contra los opositores políticos del régimen.	Mantiene parte de lo que fue el ejército soviético en tiempos de la Guerra Fría, con unos 30 mil efectivos.	El Consejo de Europa prohibió su membresía desde 1997 por considerarlo antidemocrático. No ha externado su deseo de pertenecer a la OTAN pero ha participado en el Programa de Asociación Individual. Tiene una alianza estratégica con Rusia.
Ciudad del Vaticano	N/a	N/a	N/a	La defensa nacional está en manos de Italia y de la Guardia Suiza.
Croacia	Es uno de los países con mayor desarrollo del grupo de la ex-Yugoslavia, los croatas representan el 90%, minorías europeas la diferencia. No representa una amenaza.	N/a	N/a	Miembro de la OTAN desde abril de 2009, país candidato a la UE.

Cuadro 5.- Continuación

Liechtenstein	N/a	N/a	N/a	Paraíso fiscal, es miembro del Espacio Económico Europeo como vínculo de la Asociación Europea de Libre Comercio y la UE.
Macedonia	Guerra civil entre 2001 y 2003, aunque parece que con la ayuda de la UE ha comenzado a surgir un Estado de transición hacia la democracia.	N/a	N/a	Operación militar <i>Concordia</i> en su territorio, candidato para la adhesión a la UE.
Moldavia	Al sur del país se autoproclamó independiente en 1990 la República moldava del Dniéster en la región de Transnistria, que no ha sido reconocida a nivel internacional, pero es una región con inestabilidad política.	N/a	N/a	Relación de cooperación con Rusia. La UE y la OSCE son observadores en el manejo de crisis política en la región de Transnistria.
Mónaco	N/a	N/a	N/a	Paraíso fiscal, Francia se encarga de su defensa.
Noruega	N/a	N/a	N/a	S/c
Rusia	Mantiene problemas territoriales con otros países como Azerbaiyán, Letonia, Estonia, Georgia, Japón y en regiones como Ossetia del Sur, Abjasia. Por otro lado, los peligros militares internos se refieren a un posible golpe de Estado y la violación de la integridad territorial del país.	Formalmente plantean que existe terrorismo checheno	Es uno de los países que legalmente cuenta con armas nucleares, el 5 de febrero de 2010 lanzó su nueva doctrina militar donde menciona que podría utilizar su poderío de armas convencionales y no convencionales si se ve amenazado.	Acuerdos de colaboración y cooperación con la UE (se opuso a la intervención en Irak), la nueva doctrina militar plantea que las amenazas a su seguridad se refieren a la ampliaciones de la OTAN hacia sus fronteras, al escudo antimisiles de los Estados Unidos en Europa, y a los despliegues estratégicos de armas de precisión, considera las mismas amenazas a la seguridad que la UE.
San Marino	N/a	N/a	N/a	Enclave de Italia, por lo que recibe gran apoyo de aquél país.
Serbia	La región de Kosovo proclama su independencia el 17 de febrero de 2008, por lo que el gobierno reacciona sosteniendo la ilegalidad de dicho acto y su no reconocimiento.	Acusaron en septiembre de 2009 a un grupo de 6 kosovares como terroristas internacionales por haber perpetrado un ataque en la embajada griega en Belgrado.	N/a	País militarmente neutral
Suiza	N/a	N/a	N/a	Estado neutral
Turquía	Hay críticas por limpieza étnica contra los kurdos, población minoritaria que vive en el norte del país, además de sostener que tiene población turca asentada en el norte de Chipre, denominada turco-chipriotas.	<i>Halcones de la Liberación del Kurdistan</i> es un grupo terrorista que ha realizado ataques a favor del secesionismo kurdo, además se habla de células de Al Qaeda en el país.	Se dice que Turquía ha utilizado armas químicas contra grupos kurdos, sin embargo, nunca lo ha reconocido formalmente.	Acuerdos militares con los Estados Unidos, y países del Medio Oriente, así como miembro estratégico de la OTAN, candidato para ser miembro de la UE.
Ucrania	En el año 2004 se vive la <i>revolución naranja</i> destituyendo al ahora presidente de Ucrania, diferencias políticas con las elecciones presidenciales del 2010 y destitución de la Primer Ministra.	El gobierno plantea que existen grupos terroristas de tendencia comunista.	N/a	Estado neutral

Fuente: Cuadro realizado por la autora con información obtenida de las páginas de enlace al portal gubernamental de cada país enlistado de http://europa.eu/abc/european_countries/others/albania/index_es.htm
Visto el 14 de octubre 2009

El caso de Rusia es de especial interés, puesto que el pasado 5 de febrero de 2010 anunció su nueva doctrina militar -que vemos explicada en el cuadro-, este caso es interesante puesto que plantea su *derecho a emplear armamento atómico en respuesta al uso en su contra o contra sus aliados de armas de destrucción masiva, además de verse amenazada la existencia del Estado*

ruso.³⁹⁵

Esto marca una respuesta al parteaguas marcado por los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo y su *doctrina Bush* del 2001 que explicaba la guerra preventiva para resguardar su seguridad, ahora Rusia plantea que si quiere proteger su integridad al interior -tomando en cuenta las múltiples controversias sobre territorio y secesión de ciertas regiones que ha enfrentado- así como su seguridad externa -cuando evidencia mecanismos de seguridad que se tratan de reforzar como la OTAN, cuando intenta ampliarse e incluir a vecinos de Rusia-, ella tendrá el derecho de defenderse por medio de una *política de seguridad colectiva* vigente en su Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, donde sus socios son Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán y Tadjikistán, y en donde puede utilizar armas nucleares, para su defensa o la de ellos.³⁹⁶

Por otro lado, Rusia mantiene una de sus provincias, Kelingrado como parte de su territorio que geográficamente se encuentra dentro de territorio europeo, provincia que hasta el día de hoy no representa un caso fuerte de secesión, pero veremos las presiones que en occidente se puedan generar al respecto.

Serbia vive un momento delicado, después de su independencia en el año 2006, la provincia de Kosovo autoproclamó su independencia en el 2008, algunos Estados la han reconocido legalmente, sin embargo, existe una controversia importante al respecto, otro caso interesante es el de Turquía quien mantiene ciertos problemas con la minoría de los kurdos que viven en su territorio -incluso después de la ocupación de los Estados Unidos en Irak en el 2003, se habló de una invasión turca para exterminar grupos turcos que estaban internados en aquél país-.

Incluso la forma en la que se dice que los intimidan y exterminan, es con la utilización de armas químicas, lo que lo convierte en un país fuertemente armado, él ha tratado de desmentir esto, sin embargo hay pruebas al respecto, incluso hay un grupo terrorista kurdo que trata de defenderse y provocar terror en la población turca para mantener cierta resistencia por parte de aquella minoría, también existe el problema de la ocupación en la parte norte de la isla de Chipre que se revisa en el siguiente apartado.

³⁹⁵Página Oficial del Gobierno de Rusia. www.gov.ru Visto el 17 de febrero de 2010

³⁹⁶*Rusia cambia su doctrina militar*. Página de Información RT.

http://actualidad.rt.com/actualidad/rusia/issue_780.html Visto el 9 de enero 2010

El caso de Ucrania es interesante en cuanto a problemas políticos que mantiene al interior, los grupos terroristas que el gobierno ha detenido, y que muchos critican por considerar que son presos políticos por sus tendencias comunistas.

Por todo esto, podemos ver que se trata de una serie de vecinos que cumplen con características muy diferentes, algunos que vienen de la ex Unión Soviética cumplen con criterios políticos que son muy diferentes a los conocidos por occidente, pero además que cargan con ideologías y problemáticas de tiempo de la Guerra Fría; por otro lado, quienes pertenecen al área de los Balcanes tienen ciertas áreas sensibles referentes a la pluralidad de grupos étnicos, las minorías que concentran, y a la influencia de los países externos que quieren ejercer sobre ellos; y, hay casos donde se trata de microestados que han tenido un desarrollo económico importante, y quienes prefieren no regular profundamente su marco legal, político o económico.

Los países de África con los que colinda tienen un acuerdo de asociación Euromediterránea con la Unión Europea, la intención es reforzar la cooperación entre ambos, este pacto engloba además a países no pertenecientes a la colindancia geográfica en conjunto son Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Jordania, Autoridad Palestina, Israel, Líbano, Siria.³⁹⁷

En el caso de África la creación de empleo sigue siendo uno de los principales retos para la reducción de la pobreza y el desarrollo social. Pero si se tiene en cuenta que el 40 por ciento de los africanos sobreviven con menos de un dólar diario, se impone la necesidad de contribuir al establecimiento de una protección social para los más vulnerables. En este contexto, la Unión Europea debe apoyar la educación, el acceso a los conocimientos y la transferencia de las competencias prolongando la enseñanza primaria a lo largo de la vida, el acceso al agua, a la higiene y a la energía, así como la mejora de las infraestructuras sanitarias y el suministro de servicios sanitarios y sociales esenciales, como temas para contener los problemas en la región.

*La Unión Europea concederá durante los próximos tres años más de cinco mil 700 millones de euros para apoyar las reformas políticas y económicas en los países de su entorno, tanto del este de Europa como del norte de África y Oriente Medio, según anunció la Comisión Europea.*³⁹⁸

³⁹⁷El proceso de Barcelona: Unión para el mediterráneo. Página oficial de la Unión Europea. http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0001_es.htm Visto el 15 de enero de 2010

³⁹⁸Los nuevos programas nacionales se canalizarán para Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Moldavia, Marruecos, Siria, Túnez y Ucrania. *La UE cooperará con sus vecinos*. Periódico Excelsior. 3 de marzo de 2010

Con respecto a una política migratoria común, desde 1999 el Consejo Europeo de Tampere enunció una serie de principios al respecto que iban desde aplicar un trato justo para los nacionales de terceros países dándoles, en la medida de lo posible, los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de los Estados donde vivían; desarrollar una asociación con sus países de origen; así como generar una política de asilo que respetara la Convención de Ginebra.³⁹⁹

Ya en el 2003 la Comisión Europea avanzó sobre un acuerdo de migración legal, a fin de integrar a los inmigrantes a los países donde habían llegado, y en cuanto a la migración ilegal planteó un programa de asistencia técnica y financiera para los terceros países en materia de migración y asilo.

Según la Unión Europea, la política de repatriación debería de contribuir a la reducción de la inmigración ilegal, sin embargo, en muchos casos no ha sido posible por razones jurídicas, humanitarias y prácticas. En lo que respecta a gestión de fronteras, el fuerte control de revisión fronteriza hace que la búsqueda de nuevas rutas y el número de muertes de ilegales y las mafias que transportan a los ilegales, sigan aumentando.⁴⁰⁰

Por ello, es necesario crear una política común de inmigración, para regular los flujos de entrada de personas en todo el espacio europeo, y el estado de residentes de terceros países, para enlistar normas comunes de admisión y que los mecanismos de coordinación sean claros para todos los miembros.

Recordemos además, la Política de Buena Vecindad que revisábamos en el Capítulo 2 donde se generan acuerdos de asociación, cooperación o colaboración con Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldova, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania, con quienes no está previsto generar mayor integración, y por el contrario, la intención es proponer un esquema de relación que asegure la seguridad para todos los involucrados.

Todas estas situaciones hacen que sea difícil pensar en una nueva ampliación de la Unión, por lo menos para los próximos años, además se encuentran las repúblicas caucásicas como Georgia,

http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/dinero/economia/la_ue_cooperara_con_sus_vecinos/880965 Visto el 3 de marzo de 2010

³⁹⁹Mónica Carreón, *La Unión Europea de los veinticinco...Op. Cit.* pp.38-39

⁴⁰⁰Carreón, *Op. Cit.* p.42

Armenia o Azerbaiyán, incluso Bielorrusia, por el sur se trata de países como el Líbano o a Siria, que creemos será casi imposible pensar en una adhesión.

5.3 El Tratado de Lisboa

La intención de esta reforma, se centra en hacer funcionar de una mejor manera a las instituciones de la Unión Europea en el marco de las ampliaciones, parte importante se refiere a una búsqueda por reformular su presencia internacional, mejorando el funcionamiento al interior, así es como se ha previsto “dotar a la Unión Europea de un nuevo marco jurídico.”⁴⁰¹

Jürgen Habermas explicaba, "... *Europa está en el proceso de creación de una forma política nueva, algo más que una confederación, pero menos que una federación; una asociación de Estados soberanos que funden su soberanía únicamente en áreas muy restringidas con grados distintos, una asociación que no pretenda ostentar el poder coercitivo para operar directamente sobre los individuos, al estilo de los Estados-Nación*".⁴⁰²

Las diferencias al respecto siempre se han presentado, desde el año 2002 cuando se realizó la *Convención sobre el futuro de Europa* para revisar el funcionamiento de la Unión Europea en cuatro temas importantes que se referían a el papel de los parlamentos nacionales, la simplificación de los tratados, la carta de los derechos fundamentales y la delimitación entre las facultades de la Unión Europea y los Estados miembros.⁴⁰³ En ese evento, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea disputaban el lugar del ejecutivo de la Unión, además el mecanismo de elección del presidente del Consejo contó con la discrepancia de opiniones entre los países grandes y pequeños -algunos de estos temas explicados en el apartado anterior-. Sin embargo, tal convención tuvo una resolución acertada al proponer crear la constitución europea.

A pesar de las diferencias en varios puntos, como las competencias que debía tener el ministro europeo de Exteriores, o el número de votos que tendría cada Estado miembro en el Consejo de Ministros. El Tratado constitucional fue firmado por los entonces 25 Estados miembros el 29 de Octubre de 2004, en Campidoglio, Roma, el texto debía ser ratificado por todos sus miembros -

⁴⁰¹ Carreón. *Op. Cit.* p.47

⁴⁰² Jürgen Habermas ¡Ay, Europa! Trotta, Madrid, 2009. ISBN 978-84-9879-037-5

⁴⁰³ *Op. Cit.* p.48

27 ratificaciones a partir del 2007-.⁴⁰⁴

Para tratar de enfrentar la crisis política que por momentos se reflejaba, los entonces presidentes de Alemania Gerhard Schröder y de Francia Jacques Chirac, comunicaron su intención de poner a Europa en una marcha de dos velocidades tanto por la creación de la Constitución Europea, como por el acercamiento político dentro del grupo.

Sabemos que el Tratado de Reforma de la Unión Europea entró en vigor hasta el 1o de diciembre de 2009, por lo que creemos importante destacar las reformas que en materia de política exterior plantea, con el fin de visualizar las perspectivas que tiene para la propia Unión donde se incluya un estudio de las modificaciones propuestas por dicho tratado, y que se complemente con otra investigación realizada aquí, sobre las nuevas condiciones económicas internacionales que estamos presenciando a raíz de la crisis económica que comenzó en noviembre de 2008 y que se especula continúe todo el año 2010, puesto que los dos temas son esenciales cuando se habla de perspectivas a futuro.

Comenzaremos con mencionar que dicho tratado tiene el antecedente en el “Tratado por el que se establece una constitución para Europa”, que no fue ratificado y que más aún, fue modificado para dar origen al ya mencionado Tratado de Reforma o de Lisboa; el primer tratado pretendía sustituir todos los tratados acumulados desde hace 50 años, excepto el Tratado Euratom.⁴⁰⁵

La necesidad de incluir particularmente modificaciones y un desarrollo de la PESD se referían a:

1. A la PESC le faltaba una dimensión militar para hacerla más creíble;
2. la dimensión militar dotaría de credibilidad también al ámbito económico y diplomático que la Unión ya incluía;
3. la PESD permitirá reestructurar las fuerzas armadas nacionales, particularmente de los países recién adheridos;
4. supone, de manera particular, la pronta reacción ante la principal amenaza que resulta el terrorismo internacional.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴Para un estudio más detallado sobre el proceso por el que se llegó a la firma del Tratado Constitucional, favor de revisar *Towards a European Constitution*, Jeremy Richardson, *European Union... Op. Cit.* pp.47-52

⁴⁰⁵Tratado por el que se establece una constitución para Europa.

http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_es.htm#BIRTH Visto el 14 de diciembre 2008

⁴⁰⁶Natividad Fernández Sola y Stelios Stavridis. *La política de seguridad y defensa de la Unión*. En Carlos Closa Montero y Natividad Fernández Sola. (coord.) *La Constitución de la Unión Europea. Op. Cit.*, pp.218-219

Entre los cambios que propone dicho Tratado, nos interesa destacar dos principales; la estructura de pilares, tanto del segundo (política exterior y de seguridad común) y del tercer pilar (justicia y asuntos de interior), que se regían por el método intergubernamental, se comunitarizan, donde se comienzan a sentar las bases para establecer una relación de cooperación entre los Estados miembros, que se dirige hacia una asociación en este rubro;⁴⁰⁷ y por otro lado, un refuerzo de la política exterior y de seguridad común con el cambio de nombre de la PESD por la PSCD Política Común de Seguridad y Defensa, el nombramiento de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y la definición progresiva de una política común de defensa, gracias, por ejemplo, a la creación de una Agencia Europea de Defensa y a la autorización de una cooperación reforzada en este ámbito, para aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, identificando las necesidades operativas, ésta bajo la autoridad del Consejo.

La Agencia Europea de Defensa tiene la intención de “promover la coordinación y la cooperación europea en materia de armamento, estará (sic) encargada de estudiar las capacidades militares, el desarrollo de la industria, la investigación y el comercio de armamento. Dirigida por el Señor PESC, Javier Solana, encima de él están los ministros de Defensa de los Estados miembros... El gasto militar se hará de forma más racional y más coordinada, de modo que se optimizarán los recursos no sólo nacionales, sino también de todos los europeos para tener una mejor defensa europea y nacional.”⁴⁰⁸ Esto quiere decir, que la Agencia Europea de Defensa será un organismo que controle la compra y venta de armas al interior del grupo, y con otros países, por lo que los arsenales se estarían equipando, mientras que los objetivos siguen sin ser claros.

Además las modificaciones sostienen que la política en materia de seguridad se modernice con la flexibilización y la cooperación en materia de defensa, por ejemplo, con la creación mediante el Consejo por mayoría cualificada de una cooperación estructurada permanente entre los miembros que cumplan con los criterios y suscriban los compromisos en materia de capacidad militar - pudiéndose incluir en un protocolo adicional al Tratado-; y al establecimiento de una cooperación más estrecha en materia de defensa mutua, como por ejemplo si se trata de una agresión armada

⁴⁰⁷Martin Nettesheim, *The order of competence within the Treaty*. En Carlos Closa y Natividad Fernández. (coord.) *La Constitución de la... Op. Cit.*, p.276

⁴⁰⁸Olga Pellicer, Coord, *La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva*, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p.83

en territorio de algún miembro, sin cuestionar el carácter específico de la política de seguridad y defensa de aquél Estado.⁴⁰⁹ Esto vuelve a ser delicado, si tomamos en cuenta que algunos miembros prefieren seguir las políticas con corte estadounidense, antes que europeo, lo que propone que cualquier país miembro sea respaldado en su seguridad estratégica por la defensa europea. Ya que el artículo 28 párrafo 5 menciona.- *a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión -mientras el principio de unanimidad en el Consejo se mantenga-*,⁴¹⁰ sin embargo, esto suena demasiado permisivo, puesto que los Estados pueden actuar en nombre propio y no tendrán que justificarse ante la Unión -si se llegara a dar el caso de no haber consenso en una actuación conjunta de la Unión.

El Tratado de Reforma ha generado cierta esperanza además, mediante los mecanismos de Cooperación Reforzada y Cooperación Estructurada Permanente, la Cooperación Reforzada (CR), se refiere a que se irán proponiendo sus formas de acción según sea necesario, pero permiten que cuando no sea posible la unanimidad, algunos Estados puedan seguir adelante con la aquiescencia de los otros mediante una especie de abstención constructiva. Y la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), consiste en que los países interesados se comprometen a acometer de forma más intensa el desarrollo de las capacidades de defensa, desarrollando sus capacidades nacionales y participando en su caso en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia Europea de Defensa- la CEP acentúa la interdependencia militar entre los Estados miembros de la Unión Europea que participen en ella, con lo que amplía y profundiza la política común de seguridad y defensa. En principio pensado para los “Seis Grandes” ellos son, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, España y Polonia.⁴¹¹

Estos dos principios son delicados al momento de pensar en ponerlos en práctica, se trata de principios comunitarios, donde más que exigencias se trata de observaciones que se hacen, y quienes estén dispuestos ha asumir el costo político y económico podrán hacerlo; esto vuelve a

⁴⁰⁹Carreón. *Op. Cit.* p.75

⁴¹⁰Tratado de Lisboa. Página Oficial de la Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:ES:PDF> Visto el 16 de octubre de 2009

⁴¹¹Juan Antonio Moliner González. De la Política Europea de Seguridad y Defensa PESD a la Política Común de Seguridad y Defensa PCSD: la cooperación estructurada permanente. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI55-2008 Visto el 18 de noviembre de 2008

entrar en conflicto con los principios políticos que toda política exterior común debiera contener, pero sobre todo practicar -utilizar recursos y el poder unilateralmente, no es lo que una unión política debiera considerar-.

En cuanto a las necesidades de la Unión Europea para irse dotando de estas *reformas*, recordemos que después de los atentados en Madrid del 2004 (11-M), se decide aplicar la *cláusula de solidaridad*⁴¹² prevista en el Tratado Constitucional antes de haber llegado a un acuerdo final sobre éste, los avances en materia de defensa se han producido en muchos casos fuera del contexto constitucional, lo que nos lleva a dos argumentos; primero, entender que la realidad supera a la teoría, por lo que la Unión se ha enfrentado a realidades fuera de sus consideraciones que la han hecho adecuar sus tratados después de confrontar cierta situación, y segundo, que parte de esas modificaciones incluyan evitar los acuerdos informales entre los Estados miembros para no romper el énfasis de una acción conjunta, esto no quiere decir que sea una orden negativa al no poder actuar de manera particular, sino que de manera positiva, exista un acuerdo previo que contemple el plan de acción hacia determinado evento.⁴¹³

El primer punto arriba mencionado es interesante, puesto que la realidad siempre ha superado a la teoría en la Unión Europea, de manera casuística, ejemplos de ello son; las misiones Petersberg, el reforzamiento de las capacidades militares, incluyendo las fuerzas de reacción rápida, la introducción no solo de la *cláusula de solidaridad* ante el terrorismo, sino la *cláusula de defensa mutua* que se refiere a catástrofes naturales, la creación de la Agencia Europea de Armamentos, Investigación y Capacidades Militares, hoy Agencia Europea de Defensa (AED), la Introducción de fórmulas de flexibilidad en asuntos de defensa como la *cooperación estructurada*, a la que ya nos referíamos.

⁴¹²Art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, determina una **Unión** más solidaria entre sus miembros con la obligación de solidaridad energética y en caso de un ataque terrorista o catástrofe natural/humana. Página Oficial del Portal de la Unión Europea. http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_es.htm Visto el 22 de julio de 2009

⁴¹³Esto se refuerza con que en la Constitución se plantea la introducción de procedimientos de votación más flexibles para las decisiones de la PESC, que permiten la abstención de los Gobiernos, el voto por mayoría o la actuación independiente de un grupo mayoritario de países. Sin embargo, la unanimidad sigue siendo necesaria en decisiones con consecuencias militares o de defensa. Página Oficial del Portal de la Unión Europea. http://europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm Visto el 2 de diciembre de 2009

Los logros ya alcanzados en materia de seguridad común, se refieren a la aparición de la Doctrina de Seguridad Estratégica de la Unión Europea (2003),⁴¹⁴ al avance hacia un mercado público común de la defensa y al establecimiento de la AED, avance hacia cuarteles generales de la PCSD, el acuerdo sobre la dotación de una acción rápida, la utilización que ya se ha hecho de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la Unión Europea en el mundo.⁴¹⁵

La AED realizó un documento donde definía su visión inicial a largo plazo basándose en el contexto globalizado y de conflictos asimétricos, en el que se expresa cómo se desarrollará su defensa en los próximos años. En este marco, las misiones PCSD se vislumbran como operaciones expedicionarias, multinacionales y, mediante diversos instrumentos, destinadas a garantizar la seguridad y la estabilidad, más que una victoria.⁴¹⁶

Desde esta perspectiva, la visión proporciona un enfoque comprensivo de las necesidades y tendencias en materia de capacidad militar, en un horizonte que va más allá de 2025 y para toda la gama de operaciones PESD.

Otro documento estratégico de la EDA, basado en el *Headline Goal 2010* y en esta visión, que concreta las prioridades europeas en el desarrollo de capacidades de defensa es el Plan de Desarrollo de Capacidades que constituye un instrumento global y estratégico a largo plazo. Su objetivo es servir de guía a los Estados miembros a la hora de decidir el desarrollo de sus capacidades, estimular la cooperación y facilitar el lanzamiento de nuevos programas conjuntos que permitan superar las actuales y futuras carencias; identifica 24 áreas en las que se siguen observando importantes carencias. En el último trimestre de 2008, la Agencia inició los trabajos de coordinación en 12 de las 24 áreas, incluyendo un calendario de actuaciones y un presupuesto de costos.⁴¹⁷

⁴¹⁴ Explicada en el Capítulo 3

⁴¹⁵ Para una revisión más detallada de las misiones de paz de la Unión Europea en el mundo, favor de remitirse a la Página Oficial del Portal de la Unión Europea. Ámbito de la Política. Política Exterior y de Seguridad Común. http://europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm Visto el 2 de diciembre de 2009

⁴¹⁶ Beatriz Pérez de las Heras y Cristina Churruza Muguruza. Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) OPEX Observatorio de política exterior española, Madrid, junio 2009, www.opex.org Visto el 16 de diciembre de 2009 p.17

⁴¹⁷ Se trata, en concreto de las siguientes acciones: 1) Medidas para contrarrestar los sistemas portátiles de defensa aérea. 2) Operaciones informáticas. 3) Medidas anti minas en áreas del litoral marítimo. 4) Enfoque comprensivo e implicaciones militares. 5) Inteligencia militar humana y formación cultural y lingüística. 6) Inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivo y arquitectura de reconocimiento. 7) Apoyo médico. 8) Defensa nuclear, radiológica, biológica y química. 9) Apoyo logístico a terceras partes. 9) Medidas para contrarrestar material explosivo. 10)

Así se desprende del programa de trabajo de la EDA para 2009, 2010 y 2011, asentado tres estrategias a largo plazo a las que sirve de orientación y de complemento: la Estrategia Europea de Investigación y Desarrollo Tecnológico, la Estrategia Europea de Cooperación Armamentística y la Estrategia Europea sobre una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa.

Para entrar en vigor, el Tratado por el que se establece la Constitución debía ser ratificado por todos los Estados miembros, con arreglo a sus respectivas normas constitucionales, mediante ratificación parlamentaria o mediante referéndum. El texto de la Constitución preveía que el proceso de ratificación duraría dos años y que entraría en vigor, a más tardar, el 1 de noviembre de 2006.

No sucedió así, puesto que hasta tres años después se dio por terminado el proceso de ratificación de dicho tratado, esto sucedió por algunas diferencias y problemas que en general tuvo dicho proceso, por lo que hubo momentos en los que se puso en duda su credibilidad y su legitimidad ante la ciudadanía europea, puesto que era real que parte de la población estaba en total descontento con dicha entrada en vigor, por diferentes razones.

En Francia y Holanda el Tratado fue rechazado en un primer momento:⁴¹⁸ de acuerdo con la revista *The Economist*, en Francia el rechazo se debió a cuatro factores; uno, la inconformidad de la población con el gobierno por los problemas del desempleo, el estancamiento de la economía y los escándalos de corrupción de algunos funcionarios públicos; dos, al incremento del euroescepticismo de la economía y de los que significaba la pertenencia a la Unión Europea; tres, por el desacuerdo francés de la liberación del sector servicios ; y cuatro, debido al nerviosismo de la población por la posible entrada de Turquía a la Unión.

Esto va más allá, puesto que Francia puso en peligro su consolidación como autoridad para la región, provocó una crisis política en el marco de las negociaciones del Tratado constitucional y, lo más importante, sentó un precedente para los otros Estados miembros que pretendían someter a consulta popular esta ratificación.

Incremento de la disponibilidad de helicópteros. 11) Capacitación informática.

⁴¹⁸Por un 72 por ciento en Francia y un 63 por ciento en Holanda, lo que demostró ser un obstáculo para el progreso de las instituciones de la Unión Europea y por mucho se interpretó como un llamado por parte de la ciudadanía a sus gobiernos sobre problemas locales inmediatos. Raynier Pellón Azopardo. *Situación actual del proceso de integración europea: ampliación vs. Profundización*. En Revista de Estudios Europeos. La Habana, No. 77, Septiembre a Diciembre de 2007, p.11

Lo que demuestra además, el creciente descontento que existía en la población ante el proyecto europeo – que se utiliza además como *instrumento de castigo*⁴¹⁹ a los fracasos de sus propios gobiernos-, así como la existencia de una gran distancia entre la población y las instituciones europeas. Esto se debe a que no se ha logrado atraer la atención y el interés de la ciudadanía, puesto que sus intereses prioritarios como la reactivación económica en muchas regiones, o el desempleo y los aspectos de desarrollo social se habían mantenido olvidados, sin embargo, a raíz de la crisis económica internacional que comenzó a mostrar sus efectos a finales del año 2008, parece ser que estos temas vuelven al centro del debate, lo que podría ayudar a inyectar mayor credibilidad ciudadana al proyecto europeo.

Por otro lado, en cuanto a la presidencia francesa rotatoria del Consejo Europeo, Sarkozy para el segundo semestre del 2008, planteaba un ambiente muy diferente al de sus antecesores, teniendo más acercamientos con los Estados Unidos que en ningún otro momento de su historia reciente, lo que influyó en el comportamiento que sus vecinos habían tenido tradicionalmente; por ejemplo, Reino Unido ve a la EDA como una *agencia matrimonial*: el objetivo de la EDA debería ser el de facilitar acuerdos *ad-hoc* de adquisición de material de defensa, ya sea bilateral o multilateralmente, en vez de emprender iniciativas paneuropeas válidas para todos los países. Tampoco están muy dispuestos a entablar posibles discusiones sobre defensa colectiva que para ellos sólo eran imaginables en el marco de la OTAN. Por otra parte, aunque la idea de los “Seis Grandes” se encuentra todavía en una fase incipiente, contiene sin duda la semilla de la discordia entre Londres y París. No es la primera vez que se airean las divergencias entre británicos y franceses en torno al principio de aceptar la flexibilidad en la Unión Europea, mientras que los británicos pueden ser más favorables a fortalecer progresivamente (y lentamente) algún tipo de capacidad de mando, por lo que se vislumbraba continuar reacios a aceptar el afán francés por acuerdos más visibles y simbólicos.

Además, estaba la cuestión de vender la agenda de la presidencia francesa sobre la entonces PESD en Berlín, Roma, Madrid y Varsovia. Alemanes, italianos y españoles parecían relativamente dispuestos ante la idea de un cuartel general permanente y tenían buenos antecedentes en cuanto a la colaboración industrial europea y en cuanto a europeísmo en general, es decir, continuarían siendo miembros activos de las misiones de la PCSD. Los polacos, por su

⁴¹⁹Carreón. *Op. Cit.* p.62

parte, minimizaron rápidamente los rumores que les acusaban de ser el *caballo de Troya* de Washington en Europa: su grado de compromiso con la PCSD y con la Unión Europea aumentó. El problema recurrente en este caso fue hacer que algunos de estos países (en especial Alemania, Italia y España) aumentaran su gasto en capacidades. Puesto que si no lo habían hecho antes, ¿por qué deberían hacerlo? (sobre todo en un momento de desaceleración económica).

*Aquí se representa, según se ha argumentado en otras ocasiones, el supuesto atractivo de la Cooperación Estructurada Permanente cuando se presenta en un ambicioso paquete de “Seis Grandes”: una jugosa zanahoria (la influencia) y un palo (la exclusión)*⁴²⁰.

En cuanto a Alemania, sus ideas sobre el fin de estas medidas muy probablemente diferían de las que tenía París –Alemania se centraba en la importancia de ser integrador–. Respecto a la insistencia de Francia en la necesidad de fortalecer los mecanismos de financiación común de las operaciones PCSD, Berlín seguía resistiéndose a dichas presiones, como lo había hecho en el pasado –los alemanes estaban más cómodos con el principio que hasta hoy impera de que "cada uno asuma sus gastos".

Volviendo a las reformas implantadas en el Tratado de Lisboa, tras las dificultades de ratificación existentes en algunos Estados miembros, los jefes de Estado o de Gobierno decidieron iniciar un «período de reflexión» sobre el futuro de Europa durante el Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 2005. Este período de reflexión debía permitir el inicio de un amplio debate con los ciudadanos europeos. Por lo que el Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007, convino convocar una comisión encargada de finalizar y adoptar ya no una Constitución, sino un “Tratado de Reforma” para la Unión Europea. El texto final del Tratado aprobado en el Consejo Europeo informal celebrado en Lisboa los días 18 y 19 de octubre, dieron como resultado el Tratado de Lisboa que fue firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007.⁴²¹

En cuanto a las modificaciones, el Tratado de Reforma o de Lisboa, plantea en el Artículo 7, que se complementa con un Artículo 7 Bis, *La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones*

⁴²⁰Luis Simón Navarro. *Los dilemas de Sarkozy, la presidencia francesa de la Unión Europea y la PESD: ¿Qué suponen para Europa?* Real Instituto Elcano. Ari no. 76/2008
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d07bae804f01991d938df73170baead1/ARI76-2008_Simon_Sarkozy_UE_PESD.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d07bae804f01991d938df73170baead1 Visto el 14 de octubre de 2008

⁴²¹Tratado por el que se establece una constitución para Europa.
http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_es.htm#BIRTH Visto el 14 de diciembre 2008

*preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.*⁴²² Esto nos acerca a la política de buena vecindad que ahora formalmente insta la UE en su legislación. En cuanto a la toma de decisiones, hay modificaciones como ejemplo, el representante en política exterior, será el ministro de asuntos exteriores que será nombrado por mayoría calificada por el Consejo y aprobado además por el presidente de la Comisión, lo que se complementa con el Artículo 9 D, que sostiene, *El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARPESEC) y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.*⁴²³

Lo que nos dice que el Parlamento Europeo jugaría un papel fundamental, puesto que éste tiene que dar colegiadamente su voto aprobatorio sobre la elección del ARPESEC. Además en el Artículo 21 se sostiene que se consultará al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales en materia de política exterior.

Por otro lado, el título V contempla disposiciones generales y específicas en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, en su Artículo 10 sobre definir y ejecutar acciones comunes, propone en su apartado C, lo siguiente,

mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas,

Mientras que el Artículo 28 se modifica como sigue,

*El Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común.*⁴²⁴

Por otro lado, se crea la Sección 2, sobre disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa,

La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en

⁴²²Portal Oficial de la UE. http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_es.htm Tratado de Lisboa. Visto el 14 de diciembre de 2008

⁴²³*Ibidem.*

⁴²⁴*Ibidem.*

*medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.*⁴²⁵

Esto se refiere a la actualización de las misiones Petersberg, y continúa,
*La política común de seguridad y defensa (PCSD) incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*⁴²⁶

Para aclarar la forma en la que se actuará, el texto se complementa con el establecimiento de una cooperación más estrecha en materia de defensa mutua, previendo especialmente la obligación de ayuda a un Estado miembro que lo necesite, y la posibilidad de cooperación estructurada entre los Estados que cumplan los criterios y suscriban los compromisos en materia de seguridad militar incluidos en un protocolo anexo a la Constitución.

Y termina el Artículo exponiendo,

*Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.*⁴²⁷

Vemos que el Tratado contempla la importancia que la OTAN mantiene en esos temas. Por otro lado, se especifican los tipos de misiones que la PCSD puede realizar y éstas son civiles y militares, las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos, termina, *“Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.”*⁴²⁸

Como vemos, el Tratado de Reforma, recoge en un mismo Título casi todas las disposiciones sobre relaciones exteriores de los tratados anteriores. Ello facilita su comprensión y favorece la coherencia de la acción de la Unión.

⁴²⁵ *Íbidem.*

⁴²⁶ *Íbidem.*

⁴²⁷ *Íbidem.*

⁴²⁸ *Íbidem.*

Las funciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad se combinarán con las del Vicepresidente de la Comisión, creándose así una nueva figura institucional que ejercerá un doble papel -ahora como ministro-. De este modo queda reforzada la coherencia en la acción exterior y se aumenta el peso de la Unión Europea en la escena internacional, dándole un *rostro* a la Unión y abriendo camino al desarrollo progresivo del interés común europeo.

El Alto Representante y Vicepresidente contará con la asistencia del Servicio Europeo de Acción Exterior, en el que trabajarán conjuntamente funcionarios del Consejo, la Comisión y los servicios diplomáticos de los Estados miembros. El Tratado de Lisboa establece por primera vez una base jurídica específica para la ayuda humanitaria, haciendo especial hincapié en el respeto de los principios del Derecho internacional y los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación. También prevé la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria.⁴²⁹

Por último cabe señalar, que en cuanto a la toma de decisiones se propone conformar por el 55 por ciento de los Estados que representen por lo menos al 65 por ciento de la población europea; en cuanto al voto de abstención, no será contabilizado como voto negativo; se prevé una mayoría cualificada del 72 por ciento de los Estados y 65 por ciento de la población en temas del interior, política exterior o política monetaria. El Consejo Europeo tomará las decisiones por mayoría cualificada y no por unanimidad, salvo precisamente en temas de política exterior y defensa.⁴³⁰

Sin embargo, el Tratado de Lisboa pudo entrar en vigor hasta el 1o de diciembre de 2009, puesto que su ratificación fue pospuesta en varios países por varios meses.

Su ratificación fallida por un tiempo, que ya parecía indefinido-, había demostrado la falta de credibilidad ante tal institución por parte de la ciudadanía, al grado de que el propio presidente en turno del Consejo de la Unión Europea, en el primer semestre del 2009, el presidente de República Checa, Vaclav Klaus, anunciaba que no iba a firmar (por el momento) el Tratado de Lisboa por la negativa de los irlandeses en el referéndum del año 2008, “el Tratado de Lisboa está muerto por el momento”.⁴³¹

⁴²⁹Tratado de Reforma de la Unión Europea. http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_es.htm#1 Visto el 19 de diciembre de 2008

⁴³⁰Carreón, *Op. Cit.* p.64

⁴³¹*Klaus se niega a ratificar el Tratado de Lisboa*. Periódico Electrónico El Levante. Praga <http://www.levante->

La aprobación del nuevo texto requería su ratificación por todos los países miembros, proceso que concluyó hace poco. En octubre del 2009 volvieron a las urnas los votantes irlandeses, esta vez para dar el sí. Poco después cambiaba en su oposición el Presidente checo y quedaba así superado el último obstáculo.

España asumió el 1 de enero del 2010 la presidencia rotatoria de la Unión Europea con la intención de hacer del Tratado de Lisboa su máxima prioridad -además de la recuperación económica-, España también impulsará la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, auténtico "ministerio de asuntos exteriores" de la Unión Europea que tendrá su propio cuerpo diplomático y estará dirigido por la nueva Alta Representante Catherine Ashton.⁴³²

Según el tratado, cada país que ocupe la presidencia debe colaborar estrechamente con los dos siguientes (Bélgica y Hungría en el caso de España). Este *trío de presidencias* permite establecer un programa de trabajo conjunto de 18 meses.⁴³³

La clara necesidad de una política de defensa en la Unión Europea que termine con las lagunas en la materia, hace que sus miembros tomen conciencia de que la Unión necesita una defensa militar real para ser tomados en serio en cuestiones internacionales.

Algunos especialistas plantean una razón más diplomática, cuando mencionan que el reforzamiento en cuestiones militares es esencial como una nueva etapa de integración; ya que después de la introducción del euro, los avances en materia ciudadana, y otros avances similares, como consecuencia lógica del *spill over* institucional, deben centrarse ahora en cuestiones de defensa.⁴³⁴ Pero de nueva cuenta pensamos en que ese reforzamiento no podrá surtir efecto, a menos que se cree una política exterior coherente y comunitarizada, además de que los intereses de empresas armamentistas particulares, no sean quienes tomen el control del timón.

Por otro lado, la Comisión Europea planteó la eventual fusión de los servicios diplomáticos

emv.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2009050700_7_586537_Internacional-Klaus-niega-ratificar-Tratado-Lisboa-aprobado-Senado-checo Visto el 10 de mayo de 2009

⁴³²Lady Ashton, quien era comisaria europea de Comercio y nunca ha ocupado un cargo electo en Gran Bretaña, su país, fue elegida el 19 de noviembre de 2009 en el cargo. *Catherine Ashton defiende su nombramiento como alta representante de la UE*. Periódico Electrónico. El país. Internacional.

http://www.elpais.com/articulo/internacional/Catherine/Ashton/defiende/nombramiento/alta/representante/UE/elpepuint/20091120elpepuint_16/Tes Visto el 22 de noviembre de 2009

⁴³³El Tratado de Lisboa, nuevo punto de partida para la Unión Europea. Comisión Europea. Portal de la Unión Europea. http://ec.europa.eu/news/eu_explained/091201_es.htm Visto el 10 de octubre de 2009

⁴³⁴Natividad Fernández y Stelios Stavridis. *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea*. En Carlos Cloas, et. al. *La Constitución de la...* Op. Cit. p. 228

nacionales y las delegaciones de la Comisión en el exterior en un gran cuerpo diplomático europeo, por lo que a partir de la entrada en vigor del Tratado desde el pasado 1o de diciembre de 2009, hay negociaciones para que a más tardar en abril del 2010 entre en funciones el cuerpo diplomático más extenso del mundo, que tendrá un presupuesto de 50 millones de euros, y estaría bajo al mando de la oficina de asuntos exteriores, que rinde cuentas a la ahora Alta Representante para la Política Exterior de la Unión Europea, la baronesa británica Catherine Ashton.

Sin embargo, no hay que olvidar que la Unión Europea sólo puede desarrollar su propia defensa mientras no represente una amenaza para la supremacía de los Estados Unidos, porque *todo lo que se plantea en el Tratado de Lisboa no se hace ni en contra ni de espaldas a la OTAN ni a la relación transatlántica en general.*⁴³⁵

El Tratado de Lisboa actualizó las misiones Petersberg, no plantea diferencias frente a la OTAN, sus misiones humanitarias y de rescate se amplían formalmente a tareas de prevención de conflictos por medios militares, acciones conjuntas de desarme, operaciones de estabilización y asistencia en cuestiones militares, considerando la llamada división internacional del trabajo entre ellos -recordando el acuerdo *Berlín Plus*-.

Posibilita la ampliación de funciones de la PCSD en legítima defensa y asistencia en caso de catástrofe, siendo la primer opción de más conflictiva realización frente a la OTAN y a los Estados Unidos, ya que señala que los países que no se sujeten a esta actuación, se mantendrán bajo las órdenes de la propia OTAN, porque sustenta la cooperación más estrecha con aquel organismo en defensa mutua.

Esto trae dos posibilidades para la PCSD, la primera, configurarla como una institución más autónoma sin provocar suspicacias de sus aliados, y segunda, una disposición de carácter transitorio -como sombra de la OTAN-, llamada a desaparecer en cuanto la Unión tenga capacidad para actuar completamente de forma autónoma -desapareciendo de antemano, las diferencias entre sus miembros-, las dos son todavía difíciles de ver, pero la tercer posibilidad que encontramos, es que la OTAN siga teniendo el mando en materia de seguridad, y la Unión Europea un bajo perfil, donde sólo beneficie las intervenciones que hagan los países más ricos del grupo, de acuerdo a sus intereses particulares.

⁴³⁵Natividad Fernández, et. al. *La política de...* Op. Cit. p.230

Esto último llama más la atención cuando nos referimos a las relaciones que mantiene la Unión Europea con los solicitantes a ingresar al grupo y a los vecinos que tiene, cuestiones revisadas en el siguiente apartado.

Lo interesante será que en la práctica y en un futuro cercano, se reconcilien precisamente los Estados miembros que tuvieron grandes diferencias en la crisis de la ocupación en Irak, además de plantear una política exterior y de defensa verdaderamente autónoma.

Al entrar en vigor el Tratado de Lisboa, plantea varias expectativas, sin embargo, no olvidemos que empíricamente no es absolutamente necesaria para desarrollar una Política de Seguridad y Defensa, como demuestran los avances en la materia. La constitucionalización de la PCSD reviste de un carácter institucional a dicha política, favoreciendo la voluntad exterior conjunta, dificultando coaliciones *ad hoc* particulares.⁴³⁶

Dado el impacto que ejerce la política exterior de los Estados Unidos como voluntad manifiesta de potencia hegemónica, ha llevado a una adaptación de la política europea, que si logra mantener su actitud autónoma y no descuide los vínculos transatlánticos -pudiera pensar en una política exterior más cohesionada-; pudiendo parecer una visión contradictoria, lo interesante sería tender los puentes necesarios para restablecer una relación particularmente dañada después de la ocupación en Irak en el 2003, pero sin renunciar a la defensa de valores y principios que promuevan su acción internacional, con previos acuerdos entre sus miembros.

La presidencia de la Unión Europea para el primer semestre del año 2010 está ocupándola el gobierno español con Rodríguez Zapatero al frente, en el Anexo Cuadro 4.3 podemos ver de manera esquemática, los avances que intenta generar en materia de PCSD, ya que su lema sustenta que cohesionando el ámbito político se podrá conjuntar con la ya avanzada presencia económica.⁴³⁷

⁴³⁶Natividad Fernández. et. al. *Op. Cit.* p.234

⁴³⁷*Prioridades en Seguridad y Defensa para la Presidencia española de la UE.* Comparecencia de la ministra de Defensa ante el Parlamento Europeo. Reunión de Palma de Mallorca de los ministros de Defensa del Consejo de Asuntos Exteriores, el día 25 de enero de 2010
http://www.mde.es/eu/Galerias/gabinete/ficheros_docs/Comparecencia_Parlamento_Europeo.pdf Visto el 5 de febrero de 2010

5.4 Crisis económica mundial: esencia de la inseguridad

Ya revisábamos que al término de la Guerra Fría los Estados Unidos comenzaron con una agenda amplia sobre seguridad que incluía la lucha contra el narcotráfico, migración y la defensa del medio ambiente entre otros temas, sin embargo, esta agenda después de los ataques del 11 de septiembre del 2001 en Washington y Nueva York, se centró en la guerra contra el terrorismo; en el caso de Japón se preocupó esencialmente por los problemas de los países de su área de influencia geográfica; y la Unión Europea se esforzó en la resolución de las tensiones intraterritoriales y extraterritoriales de sus procesos de ampliación, sin embargo, las preocupaciones por las desigualdades económicas entre sus miembros y la redefinición del modelo del Estado de bienestar también comenzaron a preocuparle.

Por otro lado, en cuanto a las zonas de influencia de cada actor, en el caso de los Estados Unidos ha ejercido un control directo sobre América Latina y Medio Oriente, pero delega responsabilidades a bases militares que mantiene en el resto del mundo; en el caso de Japón se mantiene centrado en el Sureste de Asia; y por último, la Unión Europea se concentra en Europa del Este y África y de menor manera en América Latina por medio de sus empresas transnacionales.⁴³⁸

En el caso de la Unión Europea, su preocupación por los países de Europa del Este se refiere a la desintegración de la Unión Soviética y a la incorporación de esas economías al modelo capitalista que revisábamos en apartados anteriores. Sin embargo, después de la Quinta Ampliación sucedida en el 2004 y 2007, la crisis económica internacional ocurrida desde este último año mencionado, es para nosotros necesario abordar, puesto que creemos que conforma un nuevo parteaguas para la historia de Europa y del mundo, y que tiene una relación directa con los problemas en materia de seguridad estratégica.

La crisis financiera internacional que comenzó a mostrar sus efectos a partir del año 2007 y 2008, y que se convirtió en una crisis económica internacional para el año 2009; tiene sus orígenes en la crisis financiera de los Estados Unidos, que se propagó a los principales países europeos desde el otoño de 2008, trayendo graves efectos a la actividad económica de todos los países en el mundo, principalmente en los países de ingresos altos, según un informe del Fondo Monetario

⁴³⁸Estructura económica de la Unión Europea. Portal de la UE www.eu.es Visto el 16 de enero de 2010

Internacional.⁴³⁹

Aún cuando la confianza en los mercados mundiales de crédito se logre restablecer, la disminución del financiamiento a disposición de las empresas y los consumidores y la desaceleración de la demanda de importación en los países en desarrollo, han sentado las bases para una recesión en los Estados Unidos, Europa y Japón a partir del segundo semestre de 2008, durante todo el año 2009 y el 2010.

Se prevé que las recientes tendencias adversas se intensificarán como consecuencia de una disminución especialmente acentuada en el crecimiento de la inversión en países en desarrollo, el debilitamiento de las exportaciones a medida que decrece la demanda de importación de las economías de ingreso alto y la persistencia de la inflación, que en algunos casos todavía está aumentando. Las proyecciones de la OCDE⁴⁴⁰ indican que el crecimiento del PIB de los países en desarrollo disminuirá al 3.1 por ciento en 2010, más de tres puntos porcentuales por debajo del promedio de los últimos cinco años.

La recuperación prevista para 2010 se plantea a un ritmo de aumento del 6.1 por ciento, ésta previsión se basa en una mejora relativamente rápida de las condiciones financieras y de crecimiento en los países de ingreso alto, perspectiva que actualmente está sujeta a un alto grado de incertidumbre.⁴⁴¹

Se prevé que los resultados de crecimiento para el año 2010 varíen ampliamente de un país a otro -como ocurrió en el 2009- y de una región a otra, y dependan del grado al que necesiten flujos externos y préstamos bancarios para financiar inversiones, sus nexos comerciales con los países de ingreso alto más afectados, su exposición directa e indirecta a la crisis de las hipotecas de alto riesgo, y al nivel de participación de los bancos extranjeros en el sector financiero interno. Además, las políticas que se adopten en respuesta a la crisis cumplirán un papel fundamental para dar forma al panorama económico en el corto plazo.⁴⁴²

⁴³⁹Perspectivas para la economía mundial. Banco Mundial. 31 de marzo de 2009
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTDECPGSPA/EXTGBLPROSPECTSPA/EXTCHLGBLPROSPECTSPA/0,,contentMDK:21968811~menuPK:5553091~pagePK:51449435~piPK:4711852~theSitePK:627004.00.html> Visto el 3 de mayo de 2009

⁴⁴⁰ Marek Belka. Europa y las lecciones de la crisis. Informe del Fondo Monetario Internacional. Boletín Digital del FMI. 24 de febrero de 2010. <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2010/car022510as.pdf> visto el 2 de marzo de 2010

⁴⁴¹Perspectivas para la economía mundial... *Op. Cit.*

⁴⁴²Banco Mundial. *Perspectivas para la economía mundial.* *Op. Cit.*

En el caso de la Unión Europea, ésta resintió de manera directa los efectos de la crisis económica, según la Tabla 6, en el año 2009 el PIB cayó en promedio a -4.2, y en la zona euro a -4.1 por ciento, siendo la mayor caída desde 1995, año en que comenzaron los registros del *Eurostat* -la oficina estadística comunitaria-, los cálculos confirman que la recesión en Europa continúa.⁴⁴³ En cuanto a la inflación en el 2009 se situó en la Unión Europea y en la Eurozona en un 3.5 por ciento, por último en cuanto al desempleo, éste se ha situado alrededor del 10 por ciento de la población económicamente activa, en ambos casos.

Tabla 6. Indicadores Económicos 2009 UE-27 y Zona Euro

	PIB	Inflación %	Desempleo % sobre población activa
UE-27	-4.1	3.5	9.9
Zona Euro- 16	-4.2	3.5	9.9

Tabla realizada por la autora con datos de Indicadores Económicos Eurostat. Newsrelease. Euroindicators. 4 de marzo 2010 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-04032010-AP/EN/2-04032010-AP-EN.PDF Visto el 5 de marzo de 2010

La crisis ha afectado de manera indistinta a países de ingresos altos y bajos que pertenecen a la Unión Europea, en el caso de los países de la reciente adhesión se debe a que parte de la inversión extranjera que comenzó a llegar sus países de forma masiva desde principios de la primer década del siglo XXI, se enfocó al sector inmobiliario, por lo que pequeñas, medianas y grandes empresas construyeron grandes desarrollos de viviendas. Los precios de la vivienda, escalaron hasta un 160 por ciento entre 2005 y 2007, constituyó que al encarecer los costes y los precios de la vivienda se fuera apartando de ella a una buena parte de la población.⁴⁴⁴

Las inmobiliarias pronto se expandieron, sin embargo, la demanda que alentaba a las inmobiliarias era sobre todo especulativa, comprando los inversores en muchos casos, más del 75 por ciento de los inmuebles que se vendieron entre 2005 y 2007 por ejemplo, lo que hizo que el sector se sobrecalentara.

⁴⁴³Arrastrada por las grandes economías, Europa se hunde aún más en la recesión. Bruselas APF. <http://www.eltiempo.com/mundo/europa/articulo-web.plantilla-nota-interior-5189167.html> Visto el 11 de mayo de 2009

⁴⁴⁴Luis Pellicer. *El Dorado no estaba en el Este*. Periódico Electrónico El País. 17/mayo/2009 Reportaje Empresas y Sectores. <http://www.elpais.com/articulo/empresas/Dorado/estaba/elpepueconeg/20090517elpepueconeg.html> Visto el 19 de mayo de 2009

Ahora los precios de la vivienda han bajado, pero el problema es que en medio de la recesión el crédito se ha limitado, muchos precontratos se han cancelado ya que los compradores se han mantenido en una actitud mesurada, y prefieren no invertir de forma parcial y a veces total.⁴⁴⁵

La crisis económica se acentuó por la baja inversión extranjera que afectó su sector financiero, pero además esto ha aumentado su déficit público y su deuda externa, lo que ha traído para varios de aquellos países fuertes protestas populares.

Un problema con el que siempre se ha enfrentado la Unión Europea -pero que se ha acentuado por la crisis-, se refiere al presupuesto; Alemania, Bélgica, Francia y los Países Bajos pidieron se redujera su contribución al 1 por ciento del PIB europeo; en cuanto a sus políticas distributivas, el 46.2 por ciento se destina al sector agrícola que representa el 4 por ciento de la población europea económicamente activa, además se encuentra el tema del reembolso presupuestal al Reino Unido tema que no se modificará hasta que haya una reestructuración de la Política Agrícola Común (PAC), además los nuevos Estados miembros no han recibido las ayudas que esperaban.⁴⁴⁶

La Unión Europea era una de las zonas desarrolladas con mayor desempleo con anterioridad a la ampliación, poco menos del 10 por ciento de la población activa se encontraba desempleada. Los datos de los nuevos países miembros no elevaron la cifra, pues en 2004 la tasa de paro era de 9.1 por ciento e incluso bajó al 8.8 por ciento en 2005. Sin embargo, cuando comenzaron a verse los efectos de la crisis económica entre 2008 y 2009, la cifra aumentó nuevamente ya que para noviembre de 2009 la cifra llegó a su punto máximo aumentando al 10 por ciento, en la Tabla 4 podemos ver el nivel de desempleo en el que los 27 miembros cerraron el año 2009, donde Letonia y Lituania tienen los niveles más altos, de los países que pertenecen a la zona euro -casillas blancas-, España, Irlanda, Eslovaquia, Francia y Grecia son las economías con un desempleo de dos dígitos ubicándose entre los más altos de la Unión.⁴⁴⁷

Ya que la política financiera y monetaria de los gobiernos de la Unión Europea contribuyó a que en la mayoría de los países la crisis durante 2009 no pasara a mayores. Los bancos centrales apoyaron al sensible sector financiero con ayudas y garantías. Algunos gobiernos no vacilaron en nacionalizar incluso bancos transitoriamente para evitar un colapso del sistema en su conjunto.

⁴⁴⁵Pellicer. *El Dorado no estaba en el... Op. Cit.*

⁴⁴⁶ Anexo Tabla 4.1 *Distribución del presupuesto.*

⁴⁴⁷ *La UE sufre los efectos de la ralentización económica global.* Comisión Europea. 19 enero 2009.
http://ec.europa.eu/news/economy/090119_1_es.htm Visto el 22 septiembre de 2009

Bajas tasas de interés, estimulación de la inversión y el consumo.

Pero las consecuencias para el erario público fueron enormes, los apoyos del Estado se reflejan en el estado de las cuentas públicas. Los generosos programas y la reducción de la recaudación impositiva debido a la crisis han empujado al erario a endeudarse enormemente para salir de la recesión.

Es por ello, que en la Tabla 7 decidimos utilizar la variación del PIB real de 2009 de cada Estado con respecto al año anterior, para dar una idea de la productividad de cada uno de los países en meses recientes, además del indicador de déficit público⁴⁴⁸ y deuda pública⁴⁴⁹ por ser los parámetros que en los últimos años había estado utilizando el grupo para incluir en la Unión Económica Monetaria a aquél miembro que cumpliera con un rango de, en el primer medidor no superior al 3 por ciento del PIB y un promedio no superior al 60 por ciento del PIB de deuda pública.⁴⁵⁰

Las deudas en la mayoría de los países estudiados son demasiado altas, por lo menos las previsiones para el 2010 están considerándolo así, el estado de la deuda pública se dice que alcanzará casi el 90 por ciento del PIB total. Esto es un número muy alto, si lo comparamos con el año 2005, cuando el endeudamiento total era del 77 por ciento aproximadamente.

De acuerdo con los criterios de Maastricht, la deuda total sólo puede ascender al 60 por ciento del PIB. Muchos países, como por ejemplo España y Gran Bretaña, que en el 2005 aún se movían dentro del corredor comunitario, están ahora completamente fuera del parámetro. Según una proyección reciente del Eurostat, en el 2010 la mayoría de los países europeos estarán lejos de presentar un presupuesto ordenado. Sólo Luxemburgo, Finlandia y Eslovaquia pertenecen al exclusivo círculo de los países que en el 2010 parece que permanecerán por debajo de la cifra del 60 por ciento, con un 21 por ciento, 52 y 41 por ciento, respectivamente, aunque las predicciones incluyen además a Dinamarca y República Checa.

⁴⁴⁸El endeudamiento neto de las administraciones públicas supone la diferencia entre los ingresos públicos, que y los gastos, que sumados dan el déficit público porcentual comparado con el PIB.

⁴⁴⁹La deuda pública se entiende al conjunto de deudas que mantiene un Estado frente a particulares u otro país.

⁴⁵⁰Recordemos que son dos de los criterios impuestos desde el Tratado de Maastricht para pertenecer a la UEM. Para un análisis más profundo favor de revisar: Mariana Alejandrina Solano Silva. *Eslovaquia y Hungría: su situación en la Unión Europea y los retos frente a la crisis económica*. Revista de Estudios Europeos e Internacionales. Asociación Mexicana de Estudios sobre la Unión Europea. Vol.4

http://www.ecsamexico.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&Itemid=35 Visto 20 de octubre de 2009

Tabla 7.-

Indicadores económicos por país miembro de la UE

País	Variación PIB real 2009 respecto de 2008	Déficit Público 2009 porcentaje del PIB	Deuda Pública 2009 porcentaje del PIB	Desempleo 2009 porcentaje de la población Económicamente Activa
Alemania	-5	3.3	79	7.6
Austria	-3.6	3.9	62.3	5.3
Bélgica	-3.1	5.9	95	8
Bulgaria	-5.9	0.75	13	7.6
Chipre	-0.7	2.9	47.9	6.2
Dinamarca	-5.1	1	36	3.5
Eslovaquia	-4.7	6.3	33	13.7
Eslovenia	-7.4	5.9	22.8	6.8
España	-3.6	11.4	54	19
Estonia	-14.1	1.7	9	14.6
Finlandia	-7.8	2.7	38	9
Francia	-2.2	9.2	76	10.1
Grecia	-2	12.7	113	10.2
Holanda	-4	4.8	99	4.2
Hungría	-6.3	3.9	71	11.1
Irlanda	-7.5	11.9	54.8	13.8
Italia	-5	5.3	115	8.6
Letonia	-18	9	73	22.9
Lituania	-15	3.6	47	17
Luxemburgo	-3.6	2.2	17	5.6
Malta	-1.9	3.8	64	7
Polonia	1.7	5.9	51	8.9
Portugal	-2.7	9.3	67	10.5
Reino Unido	-5	7.2	82	6.5
República Checa	-4.8	4	32	8.2
Rumania	-7.1	5	29.2	6.6
Suecia	-4.9	3.3	42	9.1

Fuente: Cuadro realizado por la autora con datos obtenidos de la página de estadísticas de la UE Eurostat.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> Visto el 19 de enero de 2010 del Banco Central Europeo
<http://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=2019181> Visto 2 de febrero de 2010 y en algunos casos de las páginas oficiales

Como vemos, se trata de criterios que están por encima del Pacto de Estabilidad en la mayoría de los casos, por lo que la mayoría de las economías tendrán que tomar medidas que incluyan reducir su déficit público, mediante nuevos recortes presupuestarios que incluyan un plan de privatización, congelación en los salarios del sector público y subidas de impuestos para las rentas altas.

Incluso en Reino Unido, que se mantiene por debajo del 10 por ciento, pero ya se habla de que ha comenzado a aumentar demasiado, lo que hace se proyecte para 2010 de hasta el 12 por ciento.

En cuanto a la deuda pública, según el cuadro, los países de Europa del Este no tendrán problemas para afrontar la refinanciación de su deuda pública porque comparativamente es menor que la de los países de la región occidental del continente.

Otra ventaja de estos países es que sólo una pequeña parte de la deuda pública está en manos de inversores extranjeros, lo que reduce la volatilidad. Así, Hungría, el más endeudado de la región con el equivalente al 80 por ciento del PIB, sólo tiene una cuarta parte de su deuda en manos de inversores extranjeros.⁴⁵¹

Comparativamente, los inversores foráneos controlan el 86 por ciento de la deuda pública griega, lo que hace al país más vulnerable ante la situación del mercado.

Se afirma que la crisis retrasará la introducción del euro en los países de la región que aspiran a ello hasta, al menos el año 2015 o 2016.

Bulgaria adoptará en el 2010 el mecanismo europeo de cambio MTC II, lo que constituirá una señal para toda Europa del Este, opina el periódico Világgazdaság: "El ingreso de Bulgaria en el mecanismo europeo de cambio y posteriormente en la eurozona tendrá un gran impacto en toda la región de Europa Central del Este y en la política económica de otros miembros de la UE de Europa del Este."⁴⁵²

La intención de mostrar la situación económica en la Unión Europea refleja dos consideraciones, por un lado, se trata de un mecanismo de unión eminentemente económico que pretende consolidar su estructura al consolidar los lazos políticos que están comenzando a desarrollar, si la situación económica -que es la base de su estructura- en la región no es buena, entonces será

⁴⁵¹ *Ibidem.*

⁴⁵² *La tasa de desempleo alcanza el 9.3% la mitad que en España-* Periódico ABC.

<http://www.abc.es/20090603/economia-laboral/tasa-desempleo-alcanza-mitad-20090603.html> Visto el 6 de diciembre de 2009

difícil solidificar la parte política. Y por otro lado, mientras la crisis económica continúe, esta será la principal preocupación de cada Estado miembro, por lo que el debate político y particularmente sobre seguridad común quedará fuera del debate inmediato; en este sentido, mientras la situación económica no mejore será difícil hablar en los foros comunes de mejorar la estructura en defensa ya que el dinero que se tiene, se necesitará para reducir la deuda y el déficit público, antes que para comprar alta tecnología militar como primera estrategia.

Si al término de la Guerra Fría el replanteamiento sobre seguridad incluía nuevos temas en la agenda como la protección directa del ser humano en todos los sentidos, después del 11 de septiembre la agenda de seguridad se modificó, regresando a priorizar amenazas de aspecto militar antes que de cualquier otro tipo, ahora con la crisis económica, vemos que las prioridades en la materia superan las necesidades políticas, y la Unión no podrá afirmarse como poder político mientras no resuelva sus problemas económicos para no desencadenar violencia social.

Las necesidades inmediatas son pues su economía y sociedad, donde el aparato político y de seguridad y defensa que requiere del compromiso presupuestario de todos los miembros, se ve puesto en un segundo plano, puesto que creemos que la Unión Europea requiere de liderazgos dirigidos a los intereses de sus ciudadanos, más que de intereses económicos y burocráticos particulares.

Capítulo 6.- Consideraciones finales



6. Consideraciones finales

*“Todas las políticas son iguales en Europa,
pero algunas son más iguales que otras.”*

George Orwell

El tema de seguridad ha sido fundamental a lo largo de la historia de los Estados-nación, las nuevas conformaciones de alianzas entre países en materia de seguridad han reorganizado el juego político y diplomático al respecto, la Unión Europea intentó en un primer momento, generar un mecanismo de integración económica, pero conforme ésta fue evolucionando sus necesidades e intereses se fueron también integrando.

Las opiniones de los seis países fundadores, se han entremezclado, profundizado y diversificado con la entrada de 21 voces más, a la par de la evolución que cada Estado fue experimentando, por lo que al término de la primer década del siglo XXI, los cambios en la Unión Europea han sido significativos.

En el primer capítulo se revisó el marco teórico que sirvió de preámbulo para adentrarnos en los conceptos básicos sobre cuestiones de seguridad, enfatizando que el estudio se centraría en temas referentes a la capacidad en seguridad militar; en el segundo capítulo se explicó que si en tiempos de la Guerra Fría el objetivo de los estudios estratégicos se refería a estudiar la amenaza, uso y control de la fuerza militar, al término de ésta el objetivo cambió al extender la agenda sobre seguridad, y ampliarse a temas cercanos al ser humano, se pensaba que las amenazas incluso podrían haber desaparecido, y girar en torno a nuevos temas.

El cambio de agenda, se debió a la extinción de la amenaza rusa, aunado a un progreso del fenómeno globalizador que generaba no sólo prosperidad, sino fuertes grupos de excluidos, para quienes tal proceso no benefició.

Para nosotros, los temas que en tiempos de la Guerra Fría se trataban no han dejado de estar vigentes, y más aún, los métodos que se aplicaban para paliarlos, en algunos casos, se siguen utilizando, esa es la verdadera consigna de este trabajo, señalar que si bien las amenazas han aumentado y han incluido temas directos a la seguridad del hombre, los métodos para enfrentarlas no se han reformulado.

Si la seguridad estratégica se refiere a *la implementación en política exterior del poderío militar* (de un Estado) *para lograr fines políticos en materia de seguridad*. El objetivo de la seguridad después de la Guerra Fría, cambió de considerar al Estado como el actor central, a enfocarnos al individuo o a un subgrupo, lo que implica consecuentemente el estudio de cómo un individuo puede amenazar al Estado, o como, también a la inversa, el Estado puede amenazar a los individuos en nombre de la seguridad nacional o de la preservación de un régimen.

Esto conlleva al proceso de *seguritización*, donde el grupo en el poder (gobierno) decide qué amenaza o amenazas serán las principales en la agenda de seguridad, donde además de plantearse las acciones emergentes al respecto, éste tiene que cubrir los costos que traigan los efectos en la relación de las unidades al romper las reglas establecidas y caer en el *estado de emergencia* (riesgo).

Si la seguridad es una construcción, eso significa que puede ser reconstruida por cada Estado, por lo que el cambio de agenda es posible, sólo porque la seguridad es entendida y practicada en su particular forma hoy en día, a diferencia de otros tiempos.

En el tercer capítulo se destacó el papel de las instituciones de la Unión Europea encargadas de la seguridad común, los Estados miembros de la Unión Europea al conformar un Complejo de Seguridad Regional, no tienen la misma concepción de la reciente nombrada Política Común de Seguridad y Defensa PCSD (antes PESD). Algunos quieren avanzar rápido y en varias direcciones, implicándose en crisis civiles y crisis militares, con objetivos muy ambiciosos y gran aporte de capacidades. Otros son más restrictivos y piensan que los esfuerzos se deben focalizar en áreas específicas, primando al componente civil y a la coordinación cívico-militar y dejando, a un instrumento exterior, la OTAN las misiones militares de más importancia.

Uno de los problemas revisados, fue la limitación de medios materiales y humanos, la experiencia en las misiones ha demostrado las dificultades para reunir las capacidades necesarias que están a disposición de los Estados miembros.

El marco institucional y las estructuras orgánicas y administrativas en las que se toman las decisiones y se planifican las operaciones de gestión de crisis son demasiado complicadas de gestionar. Para coordinar políticas es necesario generar un proceso que consolide –antes que ampliar– las estructuras y los procedimientos que le permitan responder con rapidez y eficacia ante las crisis que emergen sin esperar a emprender proyectos y plazos.

En una operación de manejo de crisis, la estrategia de recursos considera varios elementos básicos como la legalidad del potencial de operación, el acuerdo tácito de todos los miembros de la forma en la que se financiará la operación, así como líderes políticos con soporte político respecto a sus acciones, por lo que deben poseer suficientes recursos no sólo financieros sino también materiales para evitar las mayores pérdidas o daños colaterales, teniendo previamente un acuerdo entre los miembros, sobre qué exactamente se intenta lograr y las formas de hacerlo.

Con el ejemplo anterior, se evidencia la necesidad de unanimidad para llegar a las decisiones (el consenso), que en la práctica es cada vez más complicado de conseguir, ya que hay luchas internas entre los diferentes organismos de la Secretaría General del Consejo a la hora de establecer una adecuada división del trabajo, de las responsabilidades y las relaciones, así como de las opiniones que muchos miembros tienen al respecto.

Con el Tratado de Lisboa en funciones, la llamada política de los *Seis Grandes* (Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Polonia y España) tienen la intención de ofrecer a los Estados miembros más grandes un papel *especial* a cambio de un esfuerzo *especial* (derivado de su tamaño *especial*) con lo que se consigue un progreso efectivo a la hora de generar capacidades europeas –una empresa esencial para el avance de la autonomía estratégica europea y hasta ahora caracterizada por una decepción considerable–, sin embargo haría falta el principio de unidad o defensa común en esos casos, principalmente cuando se habla de toma de decisiones.

En el cuarto capítulo revisamos los casos prácticos al respecto de las amenazas a la seguridad estratégica de la Unión Europea, creemos que los gobiernos tienen un papel muy activo en el apoyo a la industria de defensa, puesto que ellos son los principales compradores.

La creación y el funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa (EDA), que fomenta la convergencia hacia una doctrina común de necesidades militares y una política común armamentística está llamada a desempeñar un papel más central en los próximos años.

El despliegue, desde 2003, de una veintena de operaciones, militares y civiles, evidencia la voluntad europea de asumir responsabilidades en el mantenimiento de la seguridad internacional. El cumplimiento de los objetivos, aun modestos, de las operaciones desplegadas, entre las que destacan las dos misiones militares de 2003 y 2006 en República Democrática del Congo, la misión en Macedonia de 2003, destinada al desarme de las fuerzas rebeldes, la misión de mantenimiento de la paz en Bosnia, la de mayor envergadura hasta la fecha, o la primera misión

naval contra la piratería en las aguas de Somalia, desde diciembre de 2008, refleja una serie de carencias cualitativas, la fuerza propuesta y resultante del Objetivo de Helsinki, por su tiempo de despliegue y por sus carencias operativas, no constituye una Fuerza de Reacción Rápida, sino un conjunto de unidades nacionales en depósito para hacer frente a las misiones Petersberg.

Creemos que hay una insuficiencia cuantitativa de los *battlegroups* constituidos como nuevas unidades de respuesta rápida, las capacidades militares y civiles de la Unión Europea previstas en Helsinki y, en la práctica, el potencial actual de despliegue rápido. Creemos que hay una tendencia de los Estados miembros a ir por su cuenta, duplicando y dispersando esfuerzos económicos y de equipamiento militar (uno de los ejemplos más notables de esta dispersión es el de los proyectos de aviones de combate: a pesar de la fuerte competencia que ofrece el mercado norteamericano, los países europeos han desarrollado simultáneamente 3 prototipos: el sueco “Gripen”, el francés “Rafale” y el “Eurofighter”, entre Alemania, Reino Unido, Italia y España). Además hay ausencia de una estrategia política común en el despliegue de operaciones, lo que explica, tal vez, que, por ejemplo, que cinco de las veinte operaciones desplegadas hayan tenido lugar en la República Democrática del Congo.

A excepción de algunas mejoras en el transporte de largo alcance de equipos y tropas, persisten las deficiencias detectadas desde Helsinki: falta de helicópteros, transporte estratégico, protección contra las amenazas nucleares, químicas y biológicas, inteligencia y reconocimiento, abastecimiento en vuelo, falta de voluntarios para apoyar las operaciones sobre el terreno.

La falta de un mecanismo común de financiación de las operaciones, también es real, a excepción del instrumento Athena, que financia tan sólo el 10 por ciento de los costos extra de las misiones, los gastos recaen en los Estados participantes, lo que desincentiva la voluntad estatal de prestar efectivos para este tipo de operaciones.

La adopción de claros objetivos para el conjunto de la acción exterior de la Unión podría contribuir a la coordinación entre prioridades políticas y competencias entre el Consejo y la Comisión. Asimismo, ayudaría a paliar el problema de que las misiones se configuran a partir de lo que los Estados miembros están dispuestos a contribuir, y no por los objetivos de las mismas.

Cuando al comienzo de la investigación planteábamos el concepto de seguridad del que describíamos referirse a *estar libre de cualquier amenaza o riesgo*, esto hace referencia a una ausencia, que abre dos posibilidades; o estar a salvo de peligros o sentirse a salvo, es decir, son

dos percepciones diferentes, la primera implica una dimensión objetiva, y la segunda subjetiva, por lo que en la práctica, esto abre un considerable espacio para lo que puede ser injustificado sobre el miedo y los posibles desaciertos, cuando las amenazas particulares pueden ser en la realidad exageraciones, o cuando por otro lado, la gente se siente a salvo y la realidad demuestra que no es así.

Ese capítulo plantea precisamente una serie de ejemplos al respecto, cuando en el nombre de la seguridad se pueden cometer desaciertos, y cuando la percepción sobre una amenaza no es compartida por igual por todos los actores. La percepción ante una amenaza que ya consideraba Barry Buzan sobre los complejos de seguridad regional.

Por ello, abordamos el tema de los ataques aéreos a los Balcanes por parte de la OTAN, la percepción sobre la amenaza que se mantenía en la región, y la necesidad de contener el conflicto y exterminarlo, literalmente. De ahí la pregunta de si el ataque aéreo de la coalición occidental, no representó una mayor amenaza que la que ya vivían los habitantes de la región, y por otro lado, no dejó un clima de mayor inseguridad que el que se vivía previamente.

En este sentido, no hay que olvidar que en tiempos de la Guerra Fría Europa al dividirse por los dos bloques predominantes, se desarrolló de forma heterogénea por lo que se profundizó la brecha entre la parte occidental y oriental, del mismo modo que la desigualdad económica permeó, los Balcanes fueron una región de la que se alejó Europa occidental, por lo que después de la Guerra Fría tomaron fuerza los conflictos históricos en la región que habían estado ocultos, así se llega a una nueva crisis balcánica que también es una crisis europea, por un vacío de poder. Aunado a un papel activo por parte del ciudadano en la región que defendía su procedencia étnica y religiosa, lo que se enfrentaba a un nacionalismo estatal conformado por intolerancia, y en algunos casos a la dictadura. Lo que desencadenó una guerra al interior de la ex-Yugoslavia, a la que los países de Europa no habían prestado atención.

La ayuda de los países extranjeros es sustancial si se quiere realmente mantener un clima de paz y cooperación en la región, pero con cooperación fructífera, que sea incondicional para no regresar al viejo juego previo de la Guerra Fría donde los países externos *cobran* sus ayudas.

Por otro lado, el caso de los ataques terroristas en los Estados Unidos, cuando el tema del terrorismo se volvió un tema central para la *seguritización* militar de los Estados, donde se deberían definir cuestiones -según el principio de Buzan-, sobre a quién asegurar, cual era la

amenaza, de dónde provenía, a qué actor (es) afectaba, qué resultados se necesitaban y bajo qué condiciones, todo esto para asegurar el éxito de la *seguritización*.

Sin embargo, el éxito de *la securitización*, requiere que el actor que tiene la autoridad suficiente para imponer las respuestas a esta agenda logre crear funcionalmente un consenso al respecto, lo que no ocurrió con la respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos.

Quienes decidieron iniciar una guerra contra el terrorismo, que si detallamos, la guerra es para muchos *la continuación de la política por otros medios*, pero en este caso no se aplica dicho precepto, puesto que no se trata de imponer una condición política sobre el otro, ya que al terrorismo no se le permiten concesiones como el diálogo o la concertación. Por lo que en su lugar, nos encontramos con el concepto de *nuevas guerras*, donde la guerra civil o el propio terrorismo pueden adaptarse, e incluso, las llamadas guerras preventivas surgieron.

La Unión Europea debe decidir de entre dos caminos, por un lado, continuar trabajando en una arquitectura internacional donde los Estados Unidos tienen la hegemonía, planteamiento que es conocido por todos; o desarrollar sus propias instituciones para contener el poder de los Estados Unidos que hasta hoy no ha tenido restricciones, -pero donde todos sus miembros se comprometan a ello-, para ser un balance contra ellos.

Sobre la manera de enfrentar al terrorismo, sabemos que los Estados Unidos y la Unión Europea mantienen diferentes enfoques de respuesta ante dicha amenaza, lo que es cierto, es que declarar la guerra contra el terrorismo conlleva el riesgo, de poner en una situación comprometida los valores políticos que deberían orientar las relaciones, incluso con los *enemigos* del Estado liberal, ya que éste debería seguir dedicado a realizar esfuerzos prácticos para ayudar a las sociedades a reformarse y desarrollarse, eso sólo si el terrorismo es realmente una política de los agraviados, y si la democracia liberal está comprometida con las soluciones políticas a estos problemas.

La guerra contra el terrorismo puede ser vista como un reforzamiento de las teorías que se han desarrollado sobre las llamadas *nuevas guerras*, en que las viejas formas de manejo de conflicto internacional no son sólo inapropiadas sino peligrosas, porque no se ocupan de las raíces de las causas; para hacer frente al terrorismo internacional que es financiado por el crimen internacional, se requiere de una estrategia más radical con un enfoque cosmopolita, donde se entremezcle la intervención humanitaria con mecanismos institucionales que creen cierto nivel de

governanza global, respetando el límite que da la soberanía según la base territorial de cada Estado.

Mary Kaldor es una investigadora que propone un enfoque de seguridad cosmopolita, donde las nuevas guerras se basan en considerar los actores que participan, los objetivos que persiguen, los métodos que usan y la forma en la que consiguen financiarse. La guerra contra el terror parece que encaja en la tipología de las nuevas guerras; sin embargo, en un reciente artículo que prescribe el Derecho internacional, y particularmente el Derecho Humanitario como la forma de hacer frente a la guerra contra el terrorismo, ella coincide -a la luz de los ataques del 11 de septiembre-, que su enfoque *suená demasiado utópico*. Al mismo tiempo, es claro que no se puede criticar una idea que ni siquiera está dentro de la realidad, ni siquiera para hacer frente a los factores subyacentes que permiten la movilización de esta idea a través de medios militares entre un público más amplio.

Pero pasemos al tema de las divergencias al interior de la Unión Europea cuando se planteó una intervención occidental armada en Irak, la clave para entender las recientes tensiones entre los Estados Unidos en su relación con los países europeos, y en especial, con algunos miembros; se refiere a la forma en la que cada Estado requiere de potenciar sus capacidades. El fin de la Guerra Fría dejó al sistema internacional en turbulencia -puesto que no había un balance de poder por estar liderados con un orden unipolar-, mientras que después de los atentados del 11 de septiembre, y aún con el despliegue del poderío militar estadounidense, iniciaron los intentos por un balance de poder.

Esto significa que a pesar de la amenaza terrorista que para los dos actores involucrados se ha despertado después del 9/11, las relaciones trasatlánticas han resultado impredecibles y tensas; puesto que los factores de influencia se resumen en cuestiones de poder e intereses diferentes. Cuando enfrentaron la amenaza del terrorismo internacional que antes citábamos, la Unión Europea pidió una postura unilateral al interior de Europa, y no con todo Occidente -si el objetivo terrorista lo entendiéramos únicamente desde el punto de vista religioso o ideológico-. Además, si buscáramos una razón cultural, probablemente en tiempos de la Guerra Fría, cuando Europa y los Estados Unidos tenían una mejor relación -por la amenaza soviética que enfrentaban-, ya en el siglo XXI y gracias al auge de la globalización donde la intensificación de relaciones es evidente, divergen marcadamente en temas de seguridad nacional e internacional, pero sobre todo en la

forma de enfrentar dichas amenazas.

Difiere el lenguaje utilizado por cada uno para referirse a las diferentes amenazas; si para los Estados Unidos se trata de Estados descarriados (*rogue*), para la Unión Europea se habla de Estados fallidos (*failed* o *failing*), si para el primero se trata de una guerra contra el terrorismo, para los segundos es una lucha; los Estados Unidos forman coaliciones con otras naciones dependiendo el interés que al momento tengan para incluirlos, los miembros de la Unión Europea, por el contrario, tienen intereses donde coinciden y se respaldan, pero existen temas donde hay divergencias -los cuales en muchas ocasiones son consideraciones más cercanas a los de los Estados Unidos-. Creemos que la Unión Europea comenzará a visualizar que entre más coincidan sus intereses, aún divergiendo de los de los Estados Unidos, aumentarán claramente las ventajas de la solidaridad, si los miembros de la OTAN respaldaron desde un principio el compromiso de los Estados Unidos por comenzar una guerra contra el terror, creemos que a futuro se debilitará de manera importante puesto que los aliados europeos han sido los primeros en oponerse a las intervenciones en Irak y Afganistán, por las razones que sean, lo que refuerza la tendencia en su relación entre ambos.

Recordemos que la historia del terrorismo en Europa es muy diferente a la de los Estados Unidos, además de más experimentada, lo que se comprueba con el diálogo entre el gobierno británico y el grupo terrorista Ejército Republicano Irlandés ERI, por el que en el año 2005 ponían fin a su lucha armada, en el 2007 se retiraron tres batallones del regimiento de la Royal Irish.

El problema central es que la estrategia de seguridad de los Estados Unidos está siendo planteada sólo en términos de una guerra contra el terrorismo y los conflictos creados en Irak, Afganistán y posiblemente en Irán; lo que olvida otra serie de problemas que afectan directamente la seguridad del ser humano, y que se planteaban desde el fin de la Guerra Fría.

Los Estados Unidos desde el año 2002 mencionaron al terrorismo, a las Armas de Destrucción Masiva (ADM) y los conflictos regionales como sus amenazas inminentes, meses después la OTAN hizo lo mismo, y para el año 2003 lo hizo la Unión Europea, sin embargo, las percepciones, definiciones y políticas a seguir no fueron las mismas -como veíamos-.

Además, Washington ha mostrado una actitud ambivalente hacia Europa, puesto que hay políticas que apoya pero siempre en el marco de la OTAN, esto nos llevaría a plantear un posible escenario donde la Unión Europea convenza a los Estados Unidos de una positiva identidad

Europea en defensa que no necesariamente merme la relación con la OTAN, pero para ello debe tener claro su objetivo en seguridad y los mecanismos de actuación al respecto.

No hay que olvidar que los Estados Unidos tienen la tendencia a pensar que *lo que es bueno para ellos, lo es para todo el mundo*, lo que favorece el unilateralismo y se desvía de la pluralidad y de la confiabilidad en las organizaciones multilaterales –incluyendo a la Unión Europea–, lo que podría alejarlos también.

Algo que hay que agilizar es la puesta en marcha de todos los tratados que prohíban el uso de armamentos peligrosos, como minas antipersonales, bombas de racimo, termobáricas, las propias ADM, y no convencionales en general, pensando en mejorar realmente la seguridad, no olvidando que el número de personas que corren peligro debido a los adelantos y envíos en materia de armas convencionales va en aumento. Enfatizando la creación de los reglamentos al respecto para su efectiva aplicación. Incluso, en lo que se refiere a limitar el control de armamento en el ámbito espacial, ya que en el año 2006 el entonces presidente Bush (hijo), manifestó que *mantendría su libertad de acción en el espacio, al igual que lo hacía en el aire y en el mar*.

Las operaciones de manejo de crisis, tienen un perfil civil más que militar, donde el poder normativo e institucional es la bandera que encabeza sus intervenciones, sin embargo, la claridad de funciones y los argumentos que utiliza, no son los idóneos –como ya mencionábamos–, puesto que no aclara la imagen que hacia el exterior quiere tener; verlo como un actor estratégico independiente en la arena internacional es todavía riesgoso de considerar, puesto que el cambiar de actitud ante el reto que se presente y no enfrentarlo con una posición definida previa, no muestra una posición seria.

En el caso de la intervención militar de la OTAN en los Balcanes, la Unión Europea brilló por su ausencia como grupo y complejo estratégico de seguridad, por lo que dejó tres lecciones, primera que la comunidad internacional sólo puede ejercer una presencia efectiva si actúa de manera temprana, segundo, si habla con una sola voz, y tercero, sólo si está dispuesta a usar la fuerza necesaria para respaldar su posición.

Si la seguridad estratégica para la Unión Europea se ha englobado en tres objetivos fundamentales que se refieren a los Estados en descomposición, terrorismo y proliferación de Armas de Destrucción Masiva, respecto a este último tema, no sólo hay que hacer una revisión

sobre la amenaza que representa al ser, posiblemente, obtenidos por grupos terroristas, sino por gobiernos unilaterales que creen que su verdad es toda la verdad, porque ese sería generar el mismo problema que se quiere mitigar.

Lo que demuestra que la seguridad en materia militar, sigue siendo central para el desarrollo de la Unión Europea como actor compuesto e internacional.

Por otro lado hay que hablar del armamento que la PESD debe considerar, incluyendo los misiles de defensa y las ADM, después de que los Estados Unidos están teniendo acuerdos con países de la Unión al respecto República Checa, Polonia y Bulgaria-, y por otro lado, recordando que existen países que aún mantienen su estatus de neutralidad militar como Irlanda, Austria, Finlandia y Suecia, algunos de estos países no están dispuestos a aceptar cláusulas de defensa colectiva, aunque en algunos casos si pensarían en participar en acciones militares comunes. Igualmente no hay que descartar que países que no pertenecen a la UEO quieran participar en operaciones de paz u operaciones militares europeas.

George Orwell con su frase *“Todas las políticas son iguales en Europa, pero algunas son más iguales que otras”*, es citado porque, que si bien es cierto que ha comenzado un nuevo diálogo en materia política dentro de la Unión, la realidad es que hay otra serie de temas que los miembros consideran aún más inmediatos, y por los que prefieren desplazar estos temas de la agenda prioritaria.

Algunos sostienen que se trata de los deseos de las élites económicas que actúan según su propio interés por medio de una participación política, promoviendo algunas decisiones sobre otras en beneficio de ellos mismos.

No olvidemos que cuando el mercado de armas ilegal se limitaba a armas pequeñas y convencionales, los Estados *nublaron su vista* y permitieron el desarrollo de un complejo sistema global de transferencia de armas, ya que el interés económico en el comercio o el beneficio de poderosos intereses dentro de sus propios Estados los regía; pero ahora que es posible que exista un mercado de armas de destrucción masiva, esta situación es una amenaza real que pudiera ser un peligro para los intereses de todos los Estados.

Así como ahora se piensa en la regulación económica para la salida de la crisis, ésta debería ser la clave para frenar un posible peligro que la venta clandestina de armas no convencionales traería para el mundo. La prohibición de la producción, traspaso y la venta de armas, el desarrollo de

sistemas de inspección y control previniendo la violación de las medidas, antes que pensar en el uso de la fuerza preventiva, podrían ser respuestas encaminadas a la solución real.

La defensa sigue siendo el más *nacional* de todos los ámbitos políticos, en el sentido de que miembros de la Unión Europea son muy reacios a ceder su soberanía a las organizaciones internacionales.

Y hablando de estas organizaciones, tanto la OTAN como la OSCE, tuvieron que reconfigurar su objetivo estratégico, y reformularse según los cambios que la agenda de seguridad iba teniendo, por lo que comenzaron a replantear sus despliegues de fuerza, donde se incluían ahora operaciones de defensa y refuerzo; planteando que la OTAN serviría con su poderío militar y fuerzas armadas, mientras que la OSCE al no poseer estas características ayudaría con sus instrumentos que tratarán de "facilitar la resolución pacífica de disputas y la gestión de crisis".

La aversión al conflicto en Irak por parte de la Unión Europea, mejorando a su policía, los servicios de inteligencia, ingeniería social, robusteciendo a sus propias sociedades ante los ataques terroristas que seguramente no pueden ser evitados en su totalidad. Muestra una actitud europea con más sensibilidad en torno a nuevas medidas de vigilancia interna y disciplina y nuevas disposiciones jurídicas, a pesar de las reformas en materia de terrorismo que pueden compararse a las del Acta Patriótica de Estados Unidos del 24 de octubre de 2001 o a la intervención de grupos a favor de la protección a los Derechos Humanos y libertades civiles.

Una guerra contra el terrorismo es una guerra verdadera, pero debería ser enfrentada en el marco del derecho, no contra el propio derecho; si el Estado es quien ejerce el monopolio legítimo de la violencia, debemos tener en cuenta que existen amenazas de grupos extremistas que intentan por sus medios hacerse justicia o venganza atentando contra civiles, sin embargo, no hay que desviarse de los propios conductos legales, que proveerían de una solución.

La información sobre el peligro de la amenaza, ha sido manipulada para el consumo público, el problema es que éste les ha seguido la corriente, y ha sido incapaz de forzar a sus dirigentes para que les sirvan mejor, por lo que la guerra se libra por medio de agentes secretos no responsables de sus actos ante nadie (mercenarios muchos de ellos), en nombre de ciudadanos despolitizados a quienes se les oculta o se les informa tarde de lo que sus gobiernos hacen.

Cuando los Estados fracasan, pero además poseen armas convencionales -como diría Michael Ignatieff-, habría que evitar ese fracaso, esto nos lleva a recordar que cuando ocurrieron los

atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, la comunidad internacional manifestó unánimemente su rechazo, sentando un cambio de actitud sustancial, es decir, no olvidemos que el terrorismo internacional siempre ha dependido de la complicidad de los Estados para proveer a grupos terroristas del armamento necesario. Y mucho menos dejar de lado que el primer vendedor de armas en el mundo son los propios Estados Unidos.

Antes se tenía la seguridad de que los Estados eran los únicos que podrían costear y mantener arsenales de armas convencionales y no convencionales en sus arcas, pero a medida que la amenaza del terrorismo se intensifica, pasando de ser convencional a ser nuclear, los Estados deben dejar de lado su promiscuidad y defender la legitimidad y los principios políticos, antes que pensar en los intereses materiales.

Creemos que la acción militar preventiva plantea tres problemas, en principio cómo controlar el recurso de la prevención en un entorno democrático, en segundo lugar, cómo determinar cuándo se justifica y por último, quién debería autorizarla a nivel internacional. Esto forma parte de los temas que la Unión Europea debe considerar también. Ya que la información que se reúna para tales acciones normalmente será incierta, tendrá métodos y fuentes ocultas, y tendrá parcial credibilidad.

Porque además existe un tema delicado, cuando la amenaza no es inminente y demostrable, el recurso de la prevención se convierte en agresión, la cual está prohibida por la Carta de las Naciones Unidas, mientras que las acciones en defensa propia no lo están; por lo que el objetivo sería demostrar la *defensa propia anticipada*, sólo y enfatizamos esta consideración, sólo cuando la amenaza es inminente, esto último es lo más difícil de probar. Porque si no se demuestra, entonces nos encontramos con una guerra interminable, algo que no está muy lejos de lo que hoy se nos presenta.

Michael Ignatieff escribió: *Tenemos que ser capaces de defendernos, con la fuerza de las armas, pero aún más con la fuerza del razonamiento. Porque las armas, sin razones, se utilizan en vano.*

En el capítulo cinco, revisamos el tema de la ampliación y las consideraciones al respecto, a pesar de no poner en duda, que la seguridad cambió de su carácter militar donde el sentimiento de un Estado soberano o grupo de ellos de proteger su territorio de la intención agresiva de otros Estados, a un enfoque multidimensional que demanda no sólo la atención en el campo militar, sino en los terrenos político, diplomático, económico y humanitario, siendo un enfoque holístico

del concepto; es un hecho que en la práctica, después de los atentados del 11 de septiembre el concepto regresó a sus raíces militares.

Mientras la Unión Europea no desarrolle una capacidad estratégica amplia y moderna, así como los elementos disuasivos de tipo convencional, seguirá necesitando la presencia militar de los Estados Unidos en su territorio.

Pero es un hecho, a excepción de algunos países del Este de Europa, que ningún país en la actualidad ve su integridad territorial amenazada de forma directa, siendo conscientes de que en el entorno internacional actual su propia seguridad y la de la Unión Europea en su conjunto se juega fuera de sus fronteras, de manera general, porque los problemas que al interior se gestan, en estos momentos, son primordialmente de carácter económico. Se observa, en consecuencia, un cambio de enfoque, que propicia que los gobiernos europeos preparen y organicen sus fuerzas armadas para la amplia gama de contingencias en el exterior. En general, aunque queda mucho por hacer en el proceso de armonización de las fuerzas armadas europeas, todos los países han emprendido reformas para reemplazar las estructuras militares obsoletas propias de la época de la Guerra Fría, siendo conscientes de que las intervenciones exclusivamente nacionales son una reliquia del pasado y de que, esperemos en los próximos años, las fuerzas armadas continuarán actuando conjuntamente, pero pensando en objetivos congruentes y claros.

Las capacidades militares y civiles de la Unión Europea sabemos que no son bien vistas por los intereses norteamericanos, pero una actitud contraria del aliado americano se confirmó cuando el ahora presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en la Cumbre conmemorativa del 60º aniversario de la OTAN (3-4 abril de 2009), proclamó abiertamente que comprendía que una defensa europea sólida era positiva para los Estados Unidos *“Queremos –dijo-, que Europa se dote de medios de defensa más robustos. Cuanto más fuertes sean los europeos, más posibilidades tendremos de actuar juntos, eficaz y coordinadamente.”*

En la misma línea, un creciente número de aliados de los Estados Unidos en Europa reconocen que la alianza de seguridad con Washington ya no puede constituir el único elemento que proporcione seguridad a Europa.

En este sentido, tal vez sea tiempo de poner en práctica lo que miembros de la Unión como Irlanda, Finlandia y Suecia que no son miembros de la OTAN practican, países que entienden que para conseguir su seguridad nacional deben utilizar, de manera concentrada, medios no militares,

fundamentalmente económicos y diplomáticos, *siendo el poder militar únicamente un elemento residual que sirve esencialmente para salvaguardar otros medios de interacción internacional.* Sobre todo cuando un organismo como la Unión Europea se autodefine como quien ejerce un *poder suave*. Y cuando recordemos el apartado 7 del mismo artículo, se trata de que los compromisos y la cooperación se sigan ajustando a los adquiridos en el marco de la OTAN, que es para los Estados miembros, *el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta*, esto porque volvemos a preguntar, si se trata de un *poder suave* a la sombra de los compromisos de la OTAN, entonces cómo funcionará, si la OTAN *es un pilar básico de la política exterior norteamericana.*

En cuanto a próximas ampliaciones, Turquía es una nación que difícilmente se mezcla con culturas diferentes, siendo esto un obstáculo para su adhesión. En lo que a la OTAN se refiere y a sus miembros, la intervención en la isla de Chipre obstaculizó profundamente el progreso que Turquía había logrado a través de esta organización. Repercutió en las relaciones con los Estados Unidos, con quien había desarrollado una relación privilegiada. Sin embargo, es importante destacar que aunque hubo costos políticos altísimos como resultado de esta acción, los países Occidentales siempre dejaron la puerta abierta para que en cualquier momento las relaciones con Turquía cambiaran. Nunca condenaron abierta y definitivamente las acciones emprendidas por Turquía, le dejaron al aire la opción de rectificar y cambiar de estrategia. Probablemente hubiera sido un gran lujo romper definitivamente relaciones con un país localizado en una zona tan estratégica.

Principalmente los costos de no pertenecer a la Unión Europea, sobre todo a largo plazo, son enormes para Turquía, y estos implican no adherirse a la Unión Europea como miembro permanente y adquirir el desarrollo y la modernización necesarios.

La seguridad de la Unión Europea se vería afectada de aceptar a Turquía, por las amenazas que arriba se citan, siendo el argumento más convincente para que no ingrese a la Unión, creemos que ni siquiera Croacia y Macedonia lo harán, creemos que la Unión Europea ya ha aprendido de las anteriores experiencias, por lo que una nueva ampliación será casi imposible de hacer.

Los problemas inmediatos que tiene la Unión Europea se refieren a los altos costos que ha representado la crisis económica internacional que comenzó a mostrar sus efectos en el año 2008, por lo que la recuperación de su economía, así como de la zona euro, son los temas inmediatos

que pretenden solucionar, por lo que el tema de seguridad y defensa queda de nueva cuenta aplazado.

Para continuar con las negociaciones, será preciso, primero, definir cuáles son los valores e intereses que hay que proteger mediante el empleo de su brazo armado. Se trata de identificar a qué tipo y nivel de conflicto se está dispuesto a responder. Se trata, en definitiva, de tener claro cuándo una agresión a dichos valores merece que la Unión Europea ponga en marcha sus propios mecanismos. Asimismo, es importante prever qué escenarios van a ser considerados como el área de influencia preferente de la Unión. ¿Hay que prepararse para intervenir en la periferia oriental y meridional de la Unión, por los problemas que aquéllos países enfrentan, antes que por las propias posturas y necesidades de cada miembro actual?, ¿O quizá es mejor apoyar económica y logísticamente a otras organizaciones regionales, más adaptadas al terreno, para que hagan lo propio y no se extienda el conflicto al interior de la Unión?

Las necesidades que cada Estado que pertenece a la Unión Europea tiene en materia de seguridad según el esquema de Venn, plantea el primer problema al que se enfrentan, es decir, cuáles son las prioridades comunes en materia de defensa. El problema es que no hay un acuerdo al respecto, al exterior no hay un consenso de qué posición tomar, y la realidad es que los Estados Unidos por un lado, y Rusia por el otro, están planteando estrategias de seguridad duras, posturas que se vivieron en tiempos de la Guerra Fría y que hoy han regresado al ámbito internacional.

Al evaluar la escala de inversión necesaria, hay que tener en cuenta que con una población combinada equivalente a la población de los Estados Unidos, y un PIB combinado que es sólo ligeramente inferior al de aquél país, cinco de las principales potencias militares europeas - Francia, el Reino Unido, Alemania, Italia y España - gastan en conjunto el 40 por ciento del presupuesto en defensa de lo que gastan los Estados Unidos en sus fuerzas armadas; por lo que no es comparable el poderío militar de los Estados Unidos con estas potencias, y el trabajo de la Unión sigue en proceso.

Al mismo tiempo, también debemos reconocer que la simple adición de los presupuestos de defensa no refleja la realidad política. Los presupuestos militares de Europa siguen estando fragmentados en un mundo donde los Estados-nación más allá de sus fronteras se arman cada vez mejor, por pertenecer a un pacto en seguridad multilateral.

Europa sigue en camino, pero hay otras prioridades que el ambiente les sigue exigiendo, la crisis económica es un elemento que ha limitado el avance en las negociaciones al respecto.

Sin embargo, creemos que en general, el compromiso de la Unión por la defensa común sigue siendo muy limitado, a pesar de las reformas que el Tratado de Lisboa trajo y puso en funcionamiento en la Unión, el hecho de elegir a la Alta Representante en Política Exterior y Seguridad de nacionalidad inglesa y sin ninguna experiencia en el área a desarrollar, expresa que los intereses de organismos multilaterales del exterior y de potencias extranjeras, son los elementos que deciden todavía la política en la Unión Europea, y mientras continúen trabajando así, los avances en la materia continuarán siendo limitados.

Nuestro ejercicio sobre previsiones a futuro se desarrolla en una Unión Europea que se mantiene con 27 Estados miembros y que no se vuelve a ampliar, que únicamente realizará Acuerdos de Asociación con ciertos países vecinos que cumplan con condiciones económicas restrictivas, y con un perfil socio-político equilibrado; la Unión mantendrá un esquema de financiamiento limitado, donde los miembros que inviertan sus recursos materiales y humanos sean los que decidan en qué misiones civiles y militares -según sea el caso-, en nombre de la Unión intervenir; el papel de la Unión no incluirá temas sensibles en política exterior, sólo será un actor de presencia internacional limitada, donde sus miembros puedan asociarse -como en tiempos de la Guerra Fría- con los Estados Unidos o Rusia según su conveniencia, donde incluyan ejercicios conjuntos, escudos antimisiles de uno u otro bando en territorio europeo, y programas de reforzamiento militar; las políticas económicas sólo incluirán temas donde los agregados macroeconómicos sean estables, afectando en caso necesario las políticas sociales, todo con el fin de mantener los números en parámetros restrictivos; donde la Agencia Europea de Defensa sea un mercado de armamento entre empresas privadas, dejando la libre compra-venta de armas a ellas, no interfiriendo alguna regulación nacional o supranacional que las limite; participarán con ayuda humanitaria como lo han estado haciendo, de conformidad con las Naciones Unidas, pero sin hacerlo fuera de aquél marco; la Alta Representante en Política Exterior sólo será la imagen al mundo del aparato de política exterior, sin grandes poderes o estrictas posturas, o innovaciones, por lo que el intergubernamentalismo y los lobbies continuarán siendo la forma de negociar – como ejemplo, no se solucionarán a corto plazo las diferencias entre Letonia y Hungría por asuntos étnicos-, marcando una importante presencia de los Estados Unidos por medio de la

OTAN en aquéllos foros; los países mejor armados y con mayores capacidades militares dirigirán la defensa de la Unión, y de manera particular las posturas que frente a los países vecinos haya que tomar.

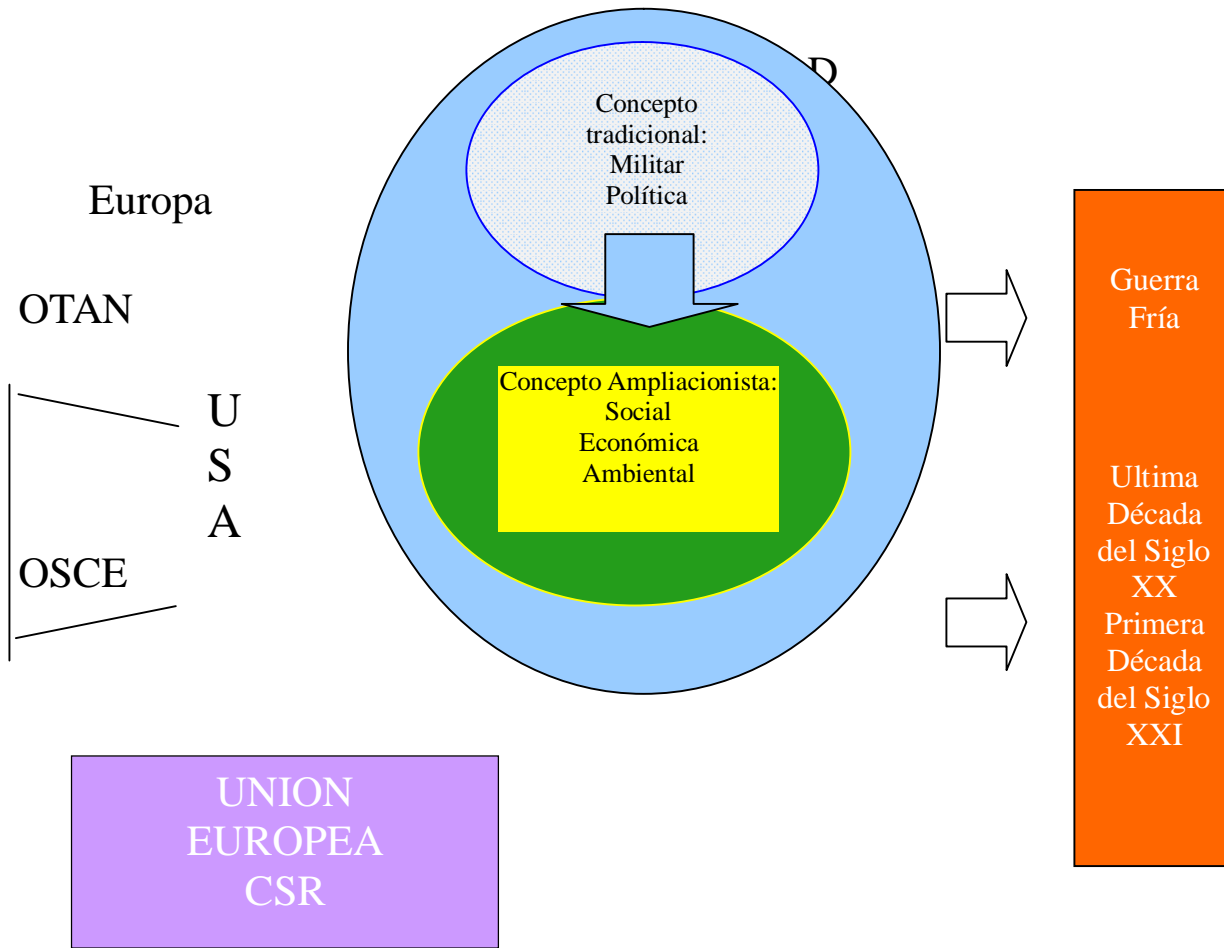
Creemos que será difícil equivocarnos, frente a una crisis económica que sigue mostrando sus efectos, un Tratado de Lisboa que no respalda lo que en materia de política exterior y seguridad común se necesita, donde una Alta Representante no ha comenzado a trabajar de manera coherente con las necesidades de la Unión, donde los países candidatos no muestran las bondades que traería su pertenencia a la Unión, y donde el intergubernamentalismo, así como la disparidad de intereses y capacidades permea, además donde los esquemas de seguridad son rebasados por las estrategias de organismos multilaterales externos, y por último, donde los Estados Unidos y Rusia continúan llevándoles mucha ventaja.

Aunque existe otro escenario, el escenario deseable que contiene los elementos de responsabilidad, eficacia, prontitud, seriedad, europeísmo, que posibilitarían una PCSD mejor armada, instituida y controlada, donde realmente se pensara en la solución de los problemas que competen a todos los miembros de la Unión, donde la política exterior estuviera definida, y sobre todo donde los temas de defensa militar fueran cuidadosamente manejados, donde el mantener un cuerpo de acción no fuera sinónimo de imposición y poder dominante; sino donde el esquema se planteara para beneficiar y ser una contraparte de la cooperación internacional de la que la Unión Europea ya forma parte, donde además todos los miembros del grupo tuvieran un fuerte compromiso primero con el grupo, con su sociedad y con la intención de proveer de recursos positivos al grupo, donde el protagonismo y las diferencias pasaran a un segundo plano. Pero sobre todo donde la seguridad estuviera constituida por principios en los que el ser humano sea el centro del debate, donde la estrategia realmente hubiera virado a un nuevo paradigma, que incluyera a más protagonistas, y en donde la realidad acompañe a estos cambios, esa es la intención que como internacionalista no puede quedar fuera, al pensar en un futuro para Europa.

ANEXOS

Esquema 1.1

Esquema del capítulo "La Seguridad Europea y la Seguridad Estratégica"



Esquema 1.2

Cronología de ampliaciones (cuadros de arriba) e histórica (cuadros de abajo) y de la Unión Europea I

Las adhesiones de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986 reforzaron la presencia de la Comunidad en el flanco sur de Europa, haciendo al mismo tiempo más necesaria la ampliación de sus programas de ayuda regional.

Su éxito impulsó a Dinamarca, a Irlanda y al Reino Unido a unirse a la Comunidad. Esta primera ampliación, de seis a nueve miembros, se produjo en 1973, coincidiendo con la puesta en marcha de nuevas políticas sociales y medioambientales y la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975.

1950

1957

1973 1975

1979

1981 y 1986 1986-1987

El 9 de mayo de 1950, la Declaración de Schuman propuso la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que se hizo realidad con el Tratado de París de 18 de abril de 1951. Esto marcaba la apertura de un mercado común del carbón y el acero entre los seis países fundadores (Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos).

Los Seis decidieron entonces, con el Tratado de Roma, del 25 de marzo de 1957, construir una Comunidad Económica Europea (CEE) basada en un mercado común más amplio que abarcara toda una gama de bienes y servicios.

Jacques Delors decide publicar un *Libro Blanco* que establecía el calendario para la construcción del mercado único europeo, cuya finalización debía producirse antes del 1 de enero de 1993. Este ambicioso objetivo quedó consagrado en el Acta Única Europea, que se firmó en febrero de 1986 y entró en vigor el 1 de julio de 1987.

1989
Caída del Muro de Berlín, reunificación de Alemania en octubre de 1990 y a la llegada de la democracia a los países de Europa Central y Oriental, que se liberaban así del control soviético. La propia Unión Soviética dejó de existir en diciembre de 1991.
Fin de la Guerra Fría.

En junio de 1979 se produjo un avance decisivo para la Comunidad Europea con las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Estas elecciones se celebran cada cinco años

Continuación...

Esquema 1.2

Continuación...

Cronología de ampliaciones (cuadros de arriba) e histórica (cuadros de abajo) y de la Unión Europea II

Recién constituida la Europa de los quince, se iniciaron los preparativos para una nueva ampliación sin precedentes. A mediados de los años noventa, comenzaron a llamar a la puerta de la UE los antiguos miembros del bloque soviético (Bulgaria, la República Checa, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia), los tres Estados Bálticos que una vez formaran parte de la Unión Soviética (Estonia, Letonia y Lituania), una de las repúblicas de la antigua Yugoslavia (Eslovenia) y dos países mediterráneos (Chipre y Malta).

Este nuevo dinamismo europeo y la evolución de la situación geopolítica del continente llevaron a tres nuevos países - Austria, Finlandia y Suecia - a adherirse a la Unión el 1 de enero de 1995.

La UE acogió con satisfacción esta oportunidad de contribuir a la estabilización del continente europeo, extendiendo los beneficios de la integración europea a estas jóvenes democracias. Las negociaciones de adhesión se iniciaron en diciembre de 1997. La ampliación de la UE a veinticinco países tuvo lugar el 1 de mayo de 2004, con la adhesión de diez de los doce candidatos. La adhesión de Bulgaria y Rumanía se produjo el 1 de enero de 2007.

1991-1993

1995

1999

2000

2001

2004

2007

Proceso que continúa

Mientras tanto, los Estados miembros negociaban el nuevo Tratado de la Unión Europea, que fue adoptado por el Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno, reunido en Maastricht en diciembre de 1991. El Tratado entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Al añadir a las estructuras comunitarias integradas un sistema de cooperación intergubernamental en algunos ámbitos, el Tratado creaba la Unión Europea.

Por aquel entonces, la UE estaba camino de alcanzar su logro más espectacular hasta la fecha: la creación de una moneda única. En 1999 se introdujo el euro para las transacciones financieras (no monetarias), mientras que tres años más tarde se emitían billetes y monedas en los doce países del espacio del euro (también denominado comúnmente la zona euro). El euro es ya una gran moneda mundial de pago y de reserva junto al dólar estadounidense.


En marzo de 2000, la UE adoptó la "Estrategia de Lisboa" con vistas a modernizar la economía europea para que pudiese competir con los principales actores del mercado mundial, como los Estados Unidos y los países recientemente industrializados. La Estrategia de Lisboa fomenta la inversión en innovación y empresa, así como la adaptación de los sistemas educativos europeos para que puedan responder a las necesidades de la sociedad de la información.

Los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos redefinieron la agenda global, enfatizando en el caso de Estados Unidos la lucha contra el terrorismo, la Unión Europea ha modificado también sus legislaciones en esa materia. Creando además un organismo encargado de los temas de terrorismo.

Los europeos hacen frente ahora a la globalización. Las nuevas tecnologías y el uso creciente de Internet están transformando las economías, pero entrañan también desafíos de orden social y cultural.

Cuadro 1.3
Esquema del marco comunitario.⁴⁵³

Las dos lógicas de la Unión:



Lógica intergubernamental, son los compromisos contraídos entre los Estados miembros en el Consejo de la Unión Europea,

Lógica comunitaria o supranacional, desarrollada por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Justicia.

Para garantizar su continuidad sus órganos son:

El consejo Europeo: Reúne a los jefes de Estado y de Gobierno para proporcionar el ímpetu político.

El Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros: Cada gobierno está representado por un ministro, donde se negocian textos preparados por la Comisión Europea, órgano legislativo, toma decisiones en Política Exterior y Seguridad Comunes PESC.

La Comisión Europea: Órgano ejecutor de las políticas comunes y de los actos comunitarios, integrada por un comisario por cada Estado miembro.

Parlamento Europeo: Elegidos por sufragio universal directo de los ciudadanos, con poderes reducidos.

La Corte de Auditorias: Audita los gastos e ingresos de la Unión.

Banco Central Europeo: Establecer la Unión Monetaria y la moneda única, hicieron posible la creación del BCE, para conducir la política monetaria europea. La zona euro incluye a 12 de los 27 Estados miembros quienes son Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia y Grecia.

La Corte de Justicia. Responsable de la aplicación de la ley comunitaria. Luxemburgo, Los Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia y Grecia.

⁴⁵³ Realizado con base en el texto de Rosa María Piñón Antillón. Economía Global e Integración Regional: las experiencias de América Latina y de la Unión Europea. UNAM, México, 2005, pp.340-355

El Comité Económico y Social CES: Integrado por representantes de organizaciones económicas y sociales, de la sociedad civil, siendo 350 nombrados por el Consejo por 5 años.

El Comité Regional: Integrado por representantes de las autoridades locales y regionales y ejerce funciones consultivas y de asesoría.

El Acquis communautaire: Acervo comunitario, es el conjunto normativo vigente en la Unión Europea, es su esencia porque comprende por un lado las normas originarias contenidas en los tratados fundacionales o en sus modificaciones, la legislación derivada dictada para el desarrollo de los tratados, la jurisprudencia, las declaraciones y resoluciones dictadas por los organismos europeos y también los Tratados internacionales suscritos.

Los Tres pilares de la Unión Europea.

Primero

Comunidades Europeas:
Agrupa a las tres comunidades fundadoras CECA, EURATOM y Comunidad Europea, es un método de integración, donde todas las instituciones participan en la toma de decisiones.

Segundo

PESC: Mantenimiento de la paz y refuerzo de la seguridad internacional, las decisiones son tomadas por unanimidad por los ministros de asuntos exteriores reunidos en el Consejo de la UE.

Tercer

Creado por Maastricht y modificado por
Ámsterdam, cooperación en justicia y asuntos interiores, cuestiones de seguridad y justicia.

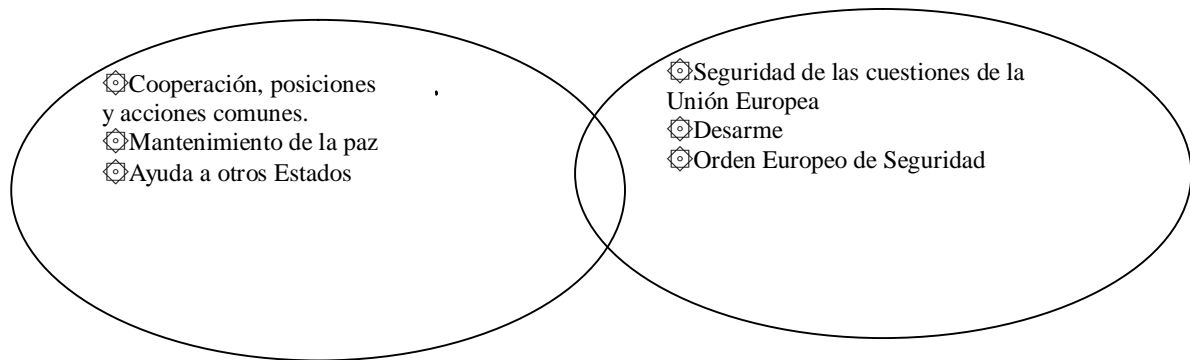
Figura 1.4

La composición en detalle de

la Política Exterior

y

de Seguridad Común



Cuadro2.1

Las tres amenazas a la Seguridad de la Unión Europea

1) Terrorismo

"Ningún motivo o agravio puede justificar o legitimar que se ataque o dé muerte deliberadamente a civiles y no combatientes" y que "toda acción cuyo objetivo sea causar la muerte o graves daños físicos a civiles o no combatientes, cuando dicha acción tenga, por su índole o contexto, el propósito de intimidar a la población u obligar a un gobierno o una organización internacional a hacer o no hacer algo, no puede justificarse por ningún motivo y constituye un acto de terrorismo".

Fuente: Naciones Unidas. Centro de Información. Las Naciones Unidas contra el terrorismo.

<http://www.cinu.org.mx/multi/ter/terrorismo.htm>

2) Armas de Destrucción Masiva (ADM)

*nucleares: uranio Empobrecido

*biológicas: toxinas

*químicas: Agentes

- Hemorrágicos: inhiben el intercambio de oxígeno que normalmente sucede entre los glóbulos rojos y el tejido corporal. Actúan rápidamente y la exposición a ellos es generalmente letal.
- escoriantes producen quemaduras y ampollas severas en la piel, ojos y pulmones. La exposición a los agentes escoriantes causa daño y dolor y puede conducir a la muerte por asfixia.
- asfixiantes atacan los ojos y las vías respiratorias. Causan especial daño a los pulmones, llenándolos de fluido e hinchándolos hasta que el torrente sanguíneo no puede abastecerse de oxígeno. Esto causa una asfixia gradual y eventualmente la muerte.
- neurológicos son las sustancias químicas tóxicas más potentes. Generalmente son incoloros, inodoros e insípidos y son fácilmente absorbidos por el sistema respiratorio, ojos, piel y el aparato digestivo sin causar irritación y así no alertan a la víctima de su presencia. Son altamente tóxicos y usualmente letales, aun después de una corta exposición. Producen sus efectos interfiriendo con la transmisión de impulsos en el sistema nervioso.
- incapacitantes no matan o lesionan, más bien hacen que su blanco sea incapaz de llevar a cabo acciones rutinarias. Causan efectos físicos o fisiológicos sólo temporales, que frecuentemente desaparecen después de un corto tiempo.
- lacrimógenos provocan sólo efectos fisiológicos temporales tales como la disrupción de la vista o de la respiración, que normalmente no causan perjuicios serios. Comparados con los agentes incapacitantes, los agentes lacrimógenos actúan más rápido, aunque sus efectos son menos duraderos. Las toxinas son venenos producidos por organismos vivos o sus equivalentes sintéticos. Son muy venenosos y la exposición a ellos puede ser letal.

Tomado de la Convención Sobre Armas Químicas. Naciones Unidas. www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2337.pdf Visto el 6 de mayo de 2009

3) Delincuencia Organizada Estados en Descomposición

Crimen Organizado
Tráfico Ilegal

Violaciones a los Derechos
Humanos

Antidemocracia

Esquema 2.1.a
Los tipos de terrorismo que existen

Terrorismo insurrecto	Su meta es el derrocamiento por vías revolucionarias de un Estado.
Terrorismo individualista o centrado en un asunto	Su meta es la publicidad de una única causa.
Terrorismo de liberación	Su meta es el derrocamiento de un régimen colonial.
Terrorismo separatista	Su meta es lograr la independencia de un grupo étnico o religioso subordinado dentro de un Estado.
Terrorismo de ocupación	Su meta es echar a una fuerza ocupante del territorio adquirido mediante una guerra o conquista.
Terrorismo global	Su meta no es la liberación de un grupo concreto sino infligir daños y humillación a un poder global.

Fuente: Michael Ignatieff. *El mal menor. Ética política en una era de terror*. Ed. Taurus, Madrid, 2008, p.116

Cuadro2.2
La Seguridad Estratégica de la Unión

Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (GAERC)
Comité de Representantes Permanentes (COREPER)

comercio exterior
cooperación y desarrollo
ayuda humanitaria
acuerdos internacionales
PESC
PESD

Comité Político y de Seguridad (CPS)
Comité Militar de la UE (CMUE)
Estado Mayor de la UE (EMUE)

Asuntos Económicos y Financieros
Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (JAI)
Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores
Competitividad
Transporte, Telecomunicaciones y Energía
Agricultura y Pesca
Medio Ambiente
Educación, Juventud y Cultura

Fuente: Cuadro realizado por la autora, con base en la información de la página oficial de la Unión Europea www.europa.eu

Cuadro2.3
Alto Representante en Política Exterior y de Seguridad Común

Secretaría del Consejo (ARPESC) Gabinete Unidad Política Centro Colectivo (SITCEN) Staff Militar	Representantes Especiales Director General E
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------

Fuente: Cuadro realizado por la autora, con base en la información de la página oficial de la Unión Europea www.europa.eu

Esquema 2.4

La Comisión Europea

- Comisión de Relaciones Exteriores
- Comisión de Política Europea de Buena Vecindad
- Comisión de Comercio Exterior
- Comisión de Ayuda Humanitaria y al Desarrollo
- Comisión de Política de Ampliación
- Directores Generales de Relaciones Exteriores (DG E RELEX): Desarrollo, Ampliación, Ayuda Humanitaria (ECHO), Cooperación de Ayuda Europea (AIDCO).

Fuente: Cuadro realizado por la autora, con base en la información de la página oficial de la Unión Europea www.europa.eu

Esquema 2.5

El Parlamento Europeo

- Delegaciones Interparlamentarias
- Comités Parlamentarios Conjuntos
- Comités de Cooperación Parlamentaria

Fuente: Cuadro realizado por la autora, con base en la información de la página oficial de la Unión Europea www.europa.eu

Cuadro 2.6- Operaciones de la PESD desde su creación a enero de 2010

Operación Militar	Objetivo	Tipo de misión	Enfoque
Operación Concordia (FYROM, Ex República Yugoslava de Macedonia) 2003	Estabilizar la región para facilitar la negociación.	Berlín Plus	400 efectivos
Operación Artemisa (República Democrática del Congo) 2003	Estabilización de las condiciones de seguridad y el mejoramiento de la situación humanitaria en Bunia en República del Congo	Autónoma (Francia) Berlín Plus	1,700 efectivos
EUFOR Althea (Bosnia-Herzegovina) 2004	Asegurar el ambiente para la firma del acuerdo.	Berlín Plus	7 mil efectivos que se redujeron a 2,500 en el 2007
EUFOR DR CONGO (RDC) 2006	Asegurar el proceso electoral, junto con las autoridades locales.	Autónoma (Alemania)	Mil efectivos de fuerza rápida
Operación Civil	Objetivo	Tipo de misión	Enfoque
EUPM (Bosnia-H) 2003-07	Apoyar a la policía local, luchar contra el crimen organizado y la creación de instituciones.	Policial	495 oficiales de policía y 59 de staff adicional
Operación Próxima (FYROM, ERY-Macedonia) 2003-05	Consolidar la ley y el orden, reformas del Ministerio del Interior.	Policial	200 expertos policías
EUPOL KINSHASA (RDC) 2005-07	Monitoreo hasta nuevas elecciones.	Policial	30 enviados
EUJUST THEMIS (Georgia) 2004-05	Apoyo al sistema de justicia criminal.	Estatutos legales	10 expertos
EUJUST LEX (Iraq) 2005-07	Apoyo al sistema de justicia criminal, instruyendo a jueces, magistrados y policías.	Estatutos legales	800 jueces y oficiales de policía
Misión de Monitoreo Aceh (Indonesia) 2005-06	Monitoreo de la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre Indonesia y el Movimiento de Liberación Aceh el 15 de agosto de 2005.	Misión de monitoreo	80 personal no armado
EUPAT	Apoyo para el desarrollo de un eficiente cuerpo policial.	Policial	30 policías

(FYROM) 2005-06			
EUPOL COPPS (Territorios Palestinos) 2005-08	Apoyo en los Territorios Palestinos para acuerdos efectivos sobre políticas locales.	Policial	33 miembros de la policía no armados y expertos
EUBAM RAFAH (Territorios Palestinos) 2005-08	Monitoreo del status quo en la franja de Rafah (Gaza)	Misión de Asistencia Fronteriza	55 oficiales de policía, cifra que aumentó a 75
EUSEC DR (RDC) 2005-06	Misión de Asistencia para la reforma del sector en seguridad.	Reforma del sector en seguridad	8 expertos
Asistencia en la frontera entre Moldovia y Ucrania (Moldovia/Ucrania) 2005-07	Prevenir el tráfico de bienes prohibidos y fraude comercial.	Misión de Asistencia Fronteriza	69 expertos y 50 miembros del staff
EUPOL AFGANISTAN (Afganistán) 2007-10	Construir y mantener en funciones al servicio de policía civil.	Policial	160 policías y expertos en el sector de justicia
EUPT KOSOVO (Kosovo) 2006-	Prepararse para una posible operación futura en Kosovo.	Estatutos legales y policial	45 oficiales
UE SSR GUINEA- BISSAU(2008)	Proyecto de reforma del sector de la seguridad (SSR).	Estatutos legales y policial	
Operación Civil/Militar	Objetivo	Tipo de misión	Enfoque
EU AMIS II (Darfur) 2005-	Apoyo a la Unión Africana en materia política, militar y policial, para dirigir la crisis en la región de Darfur en Sudán.	Civil/Militar	31 oficiales de policías, 17 expertos militares y 10 observadores militares
Operación Naval	Objetivo	Tipo de misión	Enfoque
EUNAVFOR ATALANTA (Somalia) Dic-2008	Combatir la piratería frente a las Costas de Somalia y en el Golfo de Adén.	Naval	7 navíos, 3 fragatas, 1 barco de abastecimiento y apoyo aéreo.

Cuadro 2.7

Las principales empresas de armamento en el mundo 2007

Empresa (país)	Venta de Armas (mdd)	Utilidades (mdd)
Boeing	30480	4074
Bae Systems (Reino Unido)	29850	1800
Lockheed	29400	3033
Northrop Grumman	24600	1803
General Dynamics	21520	2080
Raytheon	19540	1474
EADS (Europa Occidental)	13100	-610
L-3 Communications	11240	756
Finmeccanica	9850	713
Thales (Francia)	9350	1214

Fuente: Cuadro realizado por la autora con información obtenida del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz SIPRI Yearbook 2009. Armaments, disarmament and international security. p.12

Cuadro 3.1 La arquitectura de la seguridad europea a mayo de 2009

País	Unión Europea ⁴⁵⁴	Unión Europea Occidental ⁴⁵⁵	Consejo de Europa ⁴⁵⁶	OTAN ⁴⁵⁷	OSCE ⁴⁵⁸
Albania			√		√
Alemania	√	√	√	√	√
Andorra			√		√
Antigua República Yugoslava de Macedonia			√		√
Armenia			√		√
Austria	√	O	√		√
Azerbaiyán			√		√
Bielorrusia					√
Bélgica	√	√	√	√	√
Bosnia y Herzegovina			√		√
Bulgaria	√	√	√	√	√
Canadá				√	√
Chipre	√		√		√
Ciudad del Vaticano					√
Croacia			√		√
Dinamarca	√	O	√	√	√
Eslovaquia	√	S	√	√	√
Eslovenia	√	S	√	√	√
España	√	√	√	√	√
Estados Unidos				√	√
Estonia	√	S	√	√	√
Finlandia	√	O	√		√
Francia	√	√	√	√	√
Georgia			√		√
Grecia	√	√	√	√	√
Hungría	√	A	√	√	√
Islandia		A	√	√	√

⁴⁵⁴Cuenta con 27 Estados miembros(√).

⁴⁵⁵Cuenta con 12 Estados miembros(√), 6 miembros asociados(A), 5 observadores (O) y 5 socios (S).

⁴⁵⁶Cuenta con 47 Estados miembros(√).

⁴⁵⁷Cuenta con 26 Estados miembros(√).

⁴⁵⁸Cuenta con 56 Estados miembros(√).

Irlanda	√	O	√		√
Italia	√	√	√	√	√
Kazajistán					√
Kirguistán					√
Kosovo*					-
Latvia				√	√
Liechtenstein			√		√
Letonia	√	S	√		
Lituania	√	S	√	√	√
Luxemburgo	√	√	√	√	√
Malta	√		√		√
Moldovia			√		√
Mónaco			√		√
Montenegro			√		√
Noruega		A	√	√	√
Países Bajos	√	√	√	√	√
Polonia	√	A	√	√	√
Portugal	√	√	√	√	√
Reino Unido	√	√	√	√	√
República Checa	√	A	√	√	√
Rumania	√	√	√	√	√
Rusia			√		√
San Marino			√		√
Serbia			√		√
Suecia	√	O	√		√
Suiza			√		√
Tayikistán					√
Turquía		A	√	√	√
Turkmenistán					√
Ucrania			√		√
Uzbekistán					√

Cuadro 3.2

Antecedentes históricos del Conflicto en los Balcanes

Podríamos hacer un recuento de la historia de los Balcanes para conocer las causas de los múltiples conflictos que ha vivido la región, incluida la década de los noventa del siglo XX, revisada en este Capítulo; sin embargo, vamos a apuntar que aparte de la multiplicidad de étnias, y la influencia de imperios en su momento como el ruso, el austro-húngaro y el otomano, han hecho que la región se haya rediseñado continuamente, a lo largo de su historia, por la imposición de fronteras, control político y económico, la influencia cultural o religiosa. Por lo que podemos decir, que la influencia Europea, la mayor parte de las veces excluyente (Austria, Hungría, Francia, Rusia, Inglaterra, Alemania e Italia), no ayudó a formar naciones en los Balcanes, ni a percibir lo que realmente significaba Europa occidental como modelo civilizatorio; por el contrario, se trató de un proceso evaluatorio por parte de Occidente de los elementos occidentales y orientales de la zona, para definir con ello su zona de influencia. Esto dio paso a la exaltación del nacionalismo balcánico con influencia europea y contra todo modelo asiático.

Esto nos remite a ejemplos como las Guerras Balcánicas entre 1912 y 1913, a la Primera Guerra Mundial con el asesinato en Sarajevo del archiduque Francisco Fernando de Habsburgo, heredero del Imperio Austro-húngaro, donde la zona se convierte en un escenario bélico secundario, pero en donde la causa daría nacimiento a un Estado Yugoslavo, además de un pacto de defensa mutua entre Praga, Belgrado y Bucarest en 1921 que culminó con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial cuando Alemania invade Checoslovaquia.⁴⁵⁹

Comenzaban los gobiernos fascistas en Europa, por lo que Francia por ejemplo, quiso prevenir dicha expansión a los Balcanes y propuso una Entente Balcánica entre Yugoslavia, Rumania, Turquía y Grecia para 1934, sin embargo la alianza no pudo lograr su cometido, y varios gobiernos de corte fascista y dictatorial comienzan a emerger en la zona, Albania, Rumania y Bulgaria son ejemplos de ello.

Cuando se disputa la Segunda Guerra Mundial, Alemania comienza a repartir el territorio para cederlo a gobiernos de corte fascista y dictatorial, con el único fin de aprovecharse de los recursos naturales y económicos. Los gobiernos ejercerían persecuciones contra las minorías, por ejemplo serbios por parte de croatas para hacerse al catolicismo y apoyar el régimen, lo que exhaltó la creación de grupos de resistencia interna, que provocaron guerras civiles al interior de varios Estados.

En el caso de Yugoslavia, Tito fue un defensor de la resistencia, que nutrió su ejército con tropas interétnicas en contra de la ocupación alemana y a la cual venció, situación que se imitó en Rumania y Bulgaria, sin ayuda de la entonces Unión Soviética; esto es significativo, cuando lo comparamos al caso de Checoslovaquia, Polonia, Hungría o la República Democrática Alemana, puesto que todos tuvieron líderes comunistas, pero los primeros tienen un proceso estancado de transición a la democracia y de conversión económica.

Moscú no tenía interés en solucionar los problemas históricos de los Balcanes, manteniendo congelados los conflictos regionales, por lo que Tito en Yugoslavia rompe relaciones con el bloque soviético, por lo que a partir de 1961 recibe apoyo del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de los Estados Unidos y de países de Europa occidental.⁴⁶⁰ Tito no se identificaba con ninguno de los dos poderes mundiales, la Unión Soviética o los Estados Unidos, por lo que se denominó estar en una Tercera Vía en su vida económica y política y se crea el Grupo de los países no alineados

Mientras que la población serbia se mantuvo numéricamente en Kosovo durante el gobierno de Tito, la población albanesa creció a un ritmo acelerado, llegando a ser más del 80 por ciento en 1991. El otro factor de presión en la región fue el empeoramiento de la situación económica y la ausencia de empleos.

⁴⁵⁹Pajovic, Slobodan. Los Balcanes: entre el pasado y el presente... Op. Cit, p.18

⁴⁶⁰Ibid. p.33

El retroceso político ocurrido en Yugoslavia después del fallecimiento de Tito tuvo diferentes orígenes. Además de los conflictos étnicos hubo divisiones políticas, de orden constitucional y hasta personales entre los líderes del país. En Kosovo, sin embargo, todos estos problemas se tradujeron en crecientes niveles de tensión entre serbios y albaneses, creando un clima en el cual cualquier incidente era exacerbado.

En abril de 1987, Slobodan Milosevic, que ya en ese momento presidía el comité central de la liga comunista de Serbia, viajó a Kosovo y declaró su apoyo a las reivindicaciones de la población serbia, obteniendo instantáneamente el apoyo de la población serbia de toda Yugoslavia, allanando el camino hacia la presidencia de Serbia. Pero para acceder a la presidencia de Yugoslavia, Milosevic necesitaba el apoyo de la representación de Kosovo, de manera que en 1988, los líderes albaneses del partido comunista de Kosovo fueron arrestados y se lanzó la llamada revolución antiburocrática, eliminando la poca autonomía de Kosovo e imponiendo el estado de emergencia. Los cambios en la Constitución fueron justificados como la única solución que permitía proteger la minoría serbia de los abusos de la mayoría albanesa de Kosovo.

Bajo la dirección de Ibrahim Rugova, de la Liga democrática por Kosovo se organizó la resistencia pacifista, se llamó a la desobediencia civil y tributaria, al boicot de la presencia serbia y yugoslava en la provincia y a la no participación en elecciones, la creación de escuelas, clínicas y hospitales paralelos. El gobierno en la sombra así formado, organizó un referéndum sobre la independencia de Kosovo, que según los organizadores reunió cerca de un millón de votos aprobando la creación de la República independiente de Kosovo y más adelante eligiendo a Rugova como presidente. El gobierno declaró ilegales ambos referendos y anuló sus resultados.

La política de resistencia pacífica de Rugova tuvo por efecto el mantener a Kosovo en paz durante las cruentas guerras en Eslovenia, Croacia y Bosnia y Herzegovina al principio de la década de 1990. Pero esta política hizo crecer el sentimiento de frustración en la población de Kosovo. En los Acuerdos de Dayton del 1996 no se trató específicamente el caso de Kosovo, y las solicitudes de Rugova del envío de una fuerza de la ONU para el mantenimiento de la paz en Kosovo no fueron escuchadas. Milosevic, en ese momento, ya era presidente de lo que quedaba de Yugoslavia: Serbia y Montenegro.

Los cambios de política introducidos en Kosovo produjeron la radicalización de muchos albaneses, que adoptaron como solución la lucha armada. El 22 de abril del 1996, cuatro ataques simultáneos contra objetivos civiles en diferentes partes de Kosovo marcaron el inicio de las hostilidades. El Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) organización hasta ese momento desconocida, se atribuyó la responsabilidad. La estrategia de este grupo se mantuvo constante desde el principio: provocar a las fuerzas serbias de manera que la respuesta, cada vez más desproporcionada, produjera rechazo y, con ello, mayor apoyo a la causa albana.

En el 1997, la crisis de poder en Albania ocasionó un caos que permitió que grandes cantidades de material bélico del ejército albanés terminara en las manos del ELK en la provincia de Kosovo, tomando el conflicto las características de una guerra de guerrillas entre las fuerzas del gobierno central más algunas unidades secretas en contra del ELK.

Cuadro 4.1
Distribución del presupuesto (2004,2005,2008,2009)

2004	
45.5%	Política Agrícola Común
30.9%	Fondos Estructurales
7.5%	Políticas Internas
6.1%	Gastos Administrativos
5%	Política Exterior
2.8%	Ayudas al Desarrollo (países de reciente adhesión)

2005	
42.6%	Política Agrícola Común
36.4%	Fondos Estructurales
7.8%	Políticas Internas
5.1%	Gastos Administrativos
4.5%	Política Exterior
1.8%	Ayudas al Desarrollo (países de reciente adhesión)

2008	
42.6%	Política Agrícola Común
34.9%	Fondos Estructurales
1%	Políticas Internas
6.1%	Gastos Administrativos
4.5%	Política Exterior
3%	Ayudas al Desarrollo (países de reciente adhesión)
Total 129,100 millones de euros	

2009	
42%	Política Agrícola Común
1%	Fondos Estructurales
43%	Políticas Internas
6%	Gastos Administrativos
6%	Política Exterior
2%	Ayudas al Desarrollo (países de reciente adhesión)
Total 133,800 millones de euros.	

Fuentes consultadas: Página Oficial de la Unión Europea. Presupuesto comunitario.
http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2008_es.pdf Visto el 16 de octubre de 2009

Antecedentes de Turquía para ser miembro de la Unión Europea.

La relación entre la República de Turquía y la Unión Europea inició en 1963 con un Acuerdo de Asociación entre ambos, llamado el Acuerdo de Ankara, los objetivos básicos del acuerdo eran el establecimiento progresivo de una Unión Aduanera, así como la alineación, en tres fases, de la política económica y social de las dos partes.⁴⁶¹ Posteriormente se estableció un Protocolo Adicional en 1973 que establece la creación de la Unión Aduanera en un periodo de 22 años, a partir del establecimiento de este protocolo. También mediante el mismo se contempló la cooperación económica y la libre circulación de mercancías.⁴⁶² Sin embargo, el cumplimiento de este acuerdo y su protocolo no se llevaron a cabo realmente sino hasta principios de los años noventa.⁴⁶³ Los motivos por los que la relación entre Turquía y la Unión Europea no se concretó fueron diversos e implicaron a las dos partes. En cuanto a la Unión Europea se refiere, a la conflictiva relación entre Alemania y Turquía, sobre todo en lo que respecta a la libre circulación de trabajadores; el auge de las barreras no arancelarias (non-tariff barriers: NTB's) sobre todo en el sector textil y agrícola y también a una fuerte reacción pública que cuestionaba la incorporación del Islam a la *cultura europea*.⁴⁶⁴

Por parte de la República de Turquía el principal obstáculo fue que la Unión Aduanera era incompatible con el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones adoptado por el gobierno turco, aunque también influyó la reticencia de la opinión pública, su crítica al Estado turco en cuanto a democratización y violación a los Derechos Humanos se refiere. Con el golpe militar en Turquía ocurrido en 1980, las relaciones Unión Europea-Turquía se enfriaron totalmente. No fue sino hasta que se restableció un gobierno civil en Turquía en 1983 y la mayoría de las libertades civiles, que se retomó el progreso en la relación.

En 1981 Grecia al ingresar como miembro de la entonces Comunidad Europea influye en la relación de forma negativa, un ejemplo claro es el uso del derecho de veto por parte de Grecia para impedir los siguientes protocolos de ayuda financiera, estipulados en el Acuerdo de Ankara y en el Protocolo de 1973. Finalmente, tras el cambio al modelo económico liberal en Turquía, la relación entre el país y la Unión Europea se tomó como objeto de debate. Aunque las políticas de Turgut Ózal promovían la estrechez de relaciones con el Medio Oriente y con los Estados Unidos, la élite económica y política favorecía el camino de Turquía hacia la Unión Europea.

El 14 de abril de 1987 la República de Turquía presentó su solicitud formal de adhesión total a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), a lo cual respondió la Comisión Europea un año más tarde dando el consentimiento y ratificando el derecho de Turquía a ser miembro de la Unión Europea.⁴⁶⁵ Sin embargo, en esta resolución la Comisión indicó que ninguna negociación de adhesión podría llevarse a cabo antes de 1993, y que mientras tanto, el objetivo debía de ser el de reforzar la integración, una primera etapa debía de ser la creación de una Unión Aduanera para 1996.

Durante los años siguientes las relaciones comerciales se intensificaron aunque no hubo gran progreso en lo referente a la cooperación financiera, ni a los trabajadores migrantes, que anteriormente se había visto obstaculizada por cuestiones políticas. Para 1993 el 44 por ciento de las importaciones turcas provienen de la Unión Europea, así como el 47 por ciento de sus exportaciones tenían como destino este mercado.⁴⁶⁶

⁴⁶¹El Acuerdo de Ankara hablaba de una Unión Aduanera pero incluía el comercio de productos agrícolas, la libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento para profesionales, comercio de servicios y transacciones de capital, estipulaciones sobre la armonización de los sistemas impositivos, reglas de competencia, política comercial común frente a terceros países, etc. Heinz Kramer; "Turkey and The European Union: A Multi-Dimensional Relationship with Hazy Perspectives", *Turkey Between East and West. New Challenges for a Rising Regional Power*, en Vojtech Mastny y R. Craig Nation, Westview, United Kingdom, 1996, p.205

⁴⁶²Comisión Europea, "Relations Unión Européenne-Turquie", Bruxelles, 6 de marzo de 1995.

⁴⁶³El libre comercio de manufactura sí se cumplió desde 1973, así como tres protocolos de ayuda financiera. Kramer; *Op. Cit.*, p.205

⁴⁶⁴Esta percepción persiste todavía hoy en día y es fuente de muchos debates. Kramer; *Op. Cit.*, p.206

⁴⁶⁵Comisión Europea, "Relations Unión Européenne-Turquie", Bruxelles, 6 de marzo de 1995

⁴⁶⁶Ídem

Turquía era, en ese momento, el primer socio comercial de la Unión Europea en la región del mediterráneo. El 31 de Diciembre de 1995, tras fuertes presiones y negociaciones políticas,⁴⁶⁷ se aceptó la creación de la Unión Aduanera.⁴⁶⁸

Es importante destacar que en ese momento para la Unión Europea, Turquía también representaba un socio político estratégico y determinante en la región, después de la caída de la Unión Soviética y de la Guerra del Golfo.⁴⁶⁹

La relación entre estos dos actores fue altamente afectada por el conflicto chipriota y, específicamente, por el reconocimiento de la Unión Europea del derecho de la República de Chipre (considerando solamente a la administración *greco chipriota*) de pertenecer a la Unión Europea y de hacerlo a nombre de las dos comunidades en la isla, con la intención de que la negociación para una solución definitiva llegara. Varias declaraciones por parte de la Unión Europea señalaban que la futura integración de Chipre a la comunidad serviría como un catalizador para resolver el conflicto en la isla⁴⁷⁰.

Las cosas se agravaron, ya que en el Consejo Europeo de Luxemburgo⁴⁷¹ no se consideró a la República de Turquía en la siguiente ronda de negociaciones de adhesión, mientras que a la República de Chipre sí. La tensión entre Turquía y la Unión Europea llegó al máximo, la opinión pública en Turquía fue muy crítica en relación con la respuesta de la Unión Europea.⁴⁷² Quienes sucesivamente cambiaron de posición o atenuaron su respuesta con las subsecuentes resoluciones de la Cumbre de Cardiff en junio de 1998,⁴⁷³ y la de Helsinki en diciembre de 1999;⁴⁷⁴ enfatizando el derecho de la República de Turquía en seguir adelante con los procedimientos de adhesión, y haciendo hincapié en la igualdad de criterios aplicados a Turquía y a los demás candidatos a adherirse a la Unión Europea.

⁴⁶⁷Un ejemplo fue la cuestión de la libre circulación de trabajadores.

⁴⁶⁸Servicio de Prensa de la Comisión Europea, “Statement by Commissioner Van Den Broek on Turkey”, Strasburg, 18 de septiembre de 1996.

⁴⁶⁹A partir de entonces Turquía es visto como un aliado necesario, con una posición geoestratégica envidiable y con bastante influencia en Medio Oriente, Asia Central y el Cáucaso. Aunque su necesidad de ninguna manera raya en lo imprescindible.

⁴⁷⁰Una resolución del Consejo de Ministros hecha en Cannes en junio de 1995, también en la Agenda 2000 expedida por la Comisión Europea en julio de 1997 y, finalmente por el Consejo Europeo en Luxemburgo en diciembre de 1997. Heinz-Jürgen Axt; “The Island of Cyprus and the European Union”, *Cyprus, The Need for New Perspectives, Op. Cit.*, p.191

⁴⁷¹Delegación de la Comisión Europea para Chipre, “The European Union and Cyprus”, April 1996, p. 28

⁴⁷²Inclusive, Estados Unidos criticó la resolución del Consejo Europeo de Luxemburgo al no tener ningún objeto al desprestigiar de esa forma a la República de Turquía y al dar una resolución tajante. Christopher Brewin; “Turkey, Greece and The European Union”, *Cyprus, The Need for New Perspectives*, Clement H. Dodd; *Op. Cit.*, p.158

⁴⁷³Brewin, *Op. Cit.*, p.158

⁴⁷⁴Comisión para las Comunidades Europeas, “Conseil Europeen- Helsinki”, Bruxelles, 11 de diciembre 1999

Esquema 4.3
La presidencia española 2010 (primer bimestre)

Plantear la nueva estrategia en problemas inmediatos:

Misión ALTHEA	Bosnia-Herzegovina
Misión ATALANTA	Aguas frente a las costas de Somalia: intensificar la vigilancia en los puertos, intensificar la acción judicial contra los detenidos, mediante la mejora de la aplicación de los acuerdos existentes con Kenia y Seychelles, así como negociar con otras naciones e incluirlas en el plan como Tanzania, Mauricio o Suráfrica. Seguir adelante con el proceso que permita el lanzamiento de la operación de adiestramiento de 2,000 efectivos de las Fuerzas de Seguridad somalíes, EUTM Somalia, que alcanzará la Capacidad Operativa Plena en mayo.
Haití	No ha escatimado esfuerzos en proporcionar el personal, los medios y los recursos solicitados, tanto los relacionados exclusivamente con la protección civil y la ayuda humanitaria, como los medios militares de transporte, ingenieros o seguridad. Para asegurar la coordinación de todos estos medios, el Consejo de Asuntos Exteriores, a propuesta de la Alta Representante, estableció en Bruselas una Célula de Coordinación, denominada EUUCO-Haití, que complementa al Centro de Control e Información de la Comisión Europea.

La coordinación ha sido buena, pero creemos que debemos seguir trabajando para que sea aún mejor. Por eso debemos extraer lecciones que nos guíen en el futuro, especialmente en lo que se refiere al ámbito de las capacidades militares. Por eso, durante la reunión en Palma de Mallorca, España propuso mejorar la capacidad de respuesta rápida de la Unión ante situaciones de crisis o de emergencia humanitaria. Todos los ministros secundaron la idea y se ha pedido a la Alta Representante que presente algunas propuestas concretas para ser debatidas en el encuentro en abril en Luxemburgo.

Prioridades en Seguridad y Defensa para la Presidencia española de la UE. Comparecencia de la ministra de Defensa ante el Parlamento Europeo. Reunión de Palma de Mallorca de los ministros de Defensa del Consejo de Asuntos Exteriores, el día 25 de enero de 2010
http://www.mde.es/eu/Galerias/gabinete/ficheros_docs/Comparecencia_Parlamento_Europeo.pdf Visto el 5 de febrero de 2010

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y RECURSOS DE INTERNET

- ✚ ABBOTT, Chris. ROGERS, Paul. SLOBODA, John. *Más allá del terror. Las verdaderas amenazas que acechan al mundo*. Ed. Oxford. Los libros del Lince. Londres, 2008, 149pp.
- ✚ ALLIN, Dana H., ANDRÉANI, Gilles, SAMORE, Gary, y ERRERA, Philippe. *Repairing the Damage: The Possibilities and Limits of Transatlantic Consensus*. Ed. Routledge. Londres, 2006, 104pp.
- ✚ -----, *NATO's Balkan Interventions*. Ed. Routledge. Londres, 2005, 120pp.
- ✚ ARRIOLA, Joaquín, VASAPOLLO, Lucuiano. *La recomposición de Europa : la ampliación de la Unión Europea en el contexto de la competencia global y las finanzas internacionales*, Ed. Mataro : El Viejo Topo, España, 2004 , 159pp.
- ✚ ATTHILA, Agh. *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans. Studies of communism in transition*. Ed Lorton House. Northampton, Edward Elgar, Michigan, 1998, 359pp.
- ✚ AYBET, Gülnur. *A European Security Architecture after the Cold War. Questions of Legitimacy*. Ed. St. Martins, New York, 2000, 316pp.
- ✚ BARSAN-PIPU, Nicolae y TACHE, Ileana. *An Analysis of EU Voting Procedures in the Enlargement Context*. Ed. Springer Netherlands. Springerlinks. Netherlands, 2009, <http://www.springerlink.com/content/t743v7336136/?k=blocking+coalitions+> Visto el 16 de diciembre de 2009
- ✚ BATTA, Fonseca, Víctor y SOSA, Fuentes Samuel, *Escenarios futuros sobre la globalización y el poder mundial*, ed UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2004, 232pp.
- ✚ BENEDICTO, Solsona Miguel Ángel y ANGOSO, García Ricardo. *Europa al debate: veinte años después (1986-2006)*. Ed. Plaza y Valdés, Barcelona, 2006, 262pp.
- ✚ BERRIO, Sardá Enix. *La otra Europa*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2000, 153pp.
- ✚ BIEBER, León E. (coord.) *Regionalismo y Federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*. Ed. El Colegio de México, UNAM, México, 2004, 486pp.
- ✚ BOOTH, Ken. *Critical Security Studies and World Politics*. Ed. Lynne Rienner, Londres, 2005, 323pp.
- ✚ BROMLEY, Simon. *Governing Europe. Governing the European Union*. Ed. Sage. Londres, 2001, 325pp.
- ✚ BRUTZ, Lazlo. *Making Markets and Eastern Enlargement: diverging convergence?* Western European Politics. Vol. 25 Num. 2
- ✚ BUZAN, Barry y KELSTRUP, Morten. LEMAITRE, Elzbieta y WAEVER, Ole. *The European Security order recast: scenarios for the post-cold war era*. Ed. Pinter Publishers, Michigan, 1990, 282pp.
- ✚ -----, *Regions and Powers: The structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, Nueva York, 2003, 564pp.
- ✚ -----, *Security. A new framework for Analysis*. Ed London. Lynne Rienner Publishers, London, 1998, 239pp.
- ✚ CALVO, Hornero Antonia. *La ampliación de la Unión Europea*. Ed. Thompson, Madrid 2006, 180pp.
- ✚ CAMERON, Fraser. *The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, present and future*. Ed. Cameron Sheffield Academic, London, 1999, 158pp.
- ✚ CARACUEL, Raya María Angustias, SOLANA, Javier (et. al). *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*. Ed. Tecnos, Madrid, 2004, 435pp.
- ✚ CARREÓN, Mónica, ORTEGA, Héctor, *La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva*, coord. Olga Pellicer. Ed. Miguel Ángel Porrúa : ITAM : Universidad Autónoma de Barcelona, México, 2005, 162 pp.
- ✚ CASTELLOT, Rafful Rafael Alberto. *La Unión Europea: una experiencia de integración regional*. Ed. Plaza y Valdés, México, 2000, 174pp.
- ✚ CAVANAGH, Hodge Carc. *Redefining European Security*. Ed. Longman, London, 1999, 372pp.

- ✚ CHACÓN, Susana. *Negociaciones diplomáticas: ¿Un arte olvidado?*, Tec de Monterrey, Porrúa México, 2003, 224pp.
- ✚ CHARI, Raj S. y KRITZINGUER, Sylvia. *Understanding EU Policy Making*. Ed. Pluto, Londres, 2006, 260pp.
- ✚ CHAVARRI, Antonio E. *Respuestas a la Constitución Europea*. Ed. Foca, Madrid, 2005, 160pp.
- ✚ CHANONA, Burguete Alejandro y DOMINGUEZ, Rivera Roberto. *Europa en Transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*. FCPyS-UNAM, UQRoo-Plaza y Valdés, México, 2000 468pp.
- ✚ CINI, Michelle. *European Union Politics*. Ed. Oxford, New York, 2007, 496pp.
- ✚ CLARKE, Richard A. *Contra todos los enemigos: las confesiones del responsable del antiterrorismo de la Casa Blanca*. Ed. Taurus, Miami, 2004, 381pp.
- ✚ CLOSA, Montero Carlos y FERNANDEZ, Sola Natividad. (coord.) *La Constitución de la Unión Europea*. Ed. Tecnos, 2005, 325pp.
- ✚ COLLON, Michael. *Monopoly “La OTAN y la conquista del mundo”*. Ed. Hire, Navarra, 2000, 425pp.
- ✚ COTTEY, Andrew. *Security in the new Europe*. Ed. Palgrave Macmillan, New York, 2007, 258pp.
- ✚ CROTTY, William J. *The politics of terror: the U.S. response to 9/11*. Ed. Northeastern. Boston, Ma, 2004, 322pp.
- ✚ DE LA DEHESA, Guillermo. *Quo Vadis Europa?: Por qué la Unión Europea sigue creciendo más lentamente que los Estados Unidos*. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 2004, 231pp.
- ✚ DIETER, Borchardt Klaus, *La Unificación Europea: Nacimiento y Desarrollo de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 4a edición, 1995. 260pp.
- ✚ DOOD, Clement. H. (ed.) et al. *Cyprus: The Need for New Perspectives*. Ed. The Eothen, Londres, 1999, 305pp.
- ✚ DURÁN, Lima José Elías y MALDONADO, Raúl. *La ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe*. CEPAL, Chile, 2003, 53pp.
- ✚ GARCÍA, Margallo José Manuel. *La apuesta europea: de la moneda a la unión política*. Ed. Biblioteca Nueva, Barcelona, 1998, 415pp.
- ✚ GODET, Michel. *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Cuadernos de Lips, CNAM, París, 4ª ed, 2000, www.cnam.fr/lipsor/spa/data/bo-lips-esp.pdf
- ✚ GOW, James (editor), ENGELBREKT, Kjell (editor), et. al. *European Union and Strategy: An Emerging Actor*. Ed. Routledge, New York. 2009, 245pp.
- ✚ GÜLNUR, Aybet. *The Dynamics of European Security Cooperation*. Ed. Palgrave. New York, 2001, 232pp.
- ✚ HARTER, Heinz, HYDE Adrian y REITER, Erich. *Europe’s new security challenges*. Ed. Lynner-Rienner, Colorado, 2001, 469pp.
- ✚ HENTZ, James J. *New and Critical Security and Regionalism: Beyond the Nation State*. Ed. Ashgate. Hampshire, 2003, 216pp.
- ✚ HERNANDEZ-VELA, Salgado Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. Ed. Porrúa, México, 2002, Volúmen 2, 286pp.
- ✚ HOGE, James F., ROSE, Gideon. *¿Por qué sucedió? el terrorismo y la nueva guerra*. Ed. Paidós Ibérica. Barcelona, 2002, 339pp.
- ✚ IGNATIEFF, Michael. *El mal menor. Ética política en una era de terror*. Ed. Taurus, Madrid, 2008, 265pp.
- ✚ JANNING, Josef y RUMBERG, Dirk. *Managing security in Europe*. Ed. Fuldaer Verlagsanstalt GmbH. Munich, 1996, 271pp.
- ✚ KEARNEY, Richard. *La paradoja europea*. Ed. Tusquets, Barcelona, 1995, 327pp.
- ✚ KEUKELEIRE, Stephan y MACNAUGHTAN, Jennifer. *Foreign Policy of the European Union*. Ed. Palgrave Macmillan, Londres, 2008, 374pp
- ✚ LANE, Jan-Erik y ERSSON, Svante O. *Política Europea: Una introducción*. Ed. Istmo, Madrid, 1998, 351pp.
- ✚ LARA, Aguado Angeles. *La contratación trasfronteriza de valores negociables en la Unión Europea*. Ed. Comares, Granada, 2002, 273pp.
- ✚ LENCZOWSKY, George. *The Middle East in World Affairs*. Ed. Cornell University, Ithaca, 1990
- ✚ LIPPERT, Barbara et al. *British and German interests in EU enlargement*. Ed. The Royal Institute of

- International Affairs. Nueva York, 2001, 127pp.
- ✚ MASTNY, Vojtech. NATION, R. Craig. *Turkey Between East And West: New Challenges For A Rising Regional Power*. Ed. Westview, Pensilvania, 1997, 296pp.
 - ✚ MERCADO, Edgardo. *La Geopolítica en el Tercer Milenio*. IPEGE. Perú, 1995, 284pp.
 - ✚ MILLER, John. *La célula terrorista*. Ed. Diana, México, 2004, 360pp.
 - ✚ MOENS, Alexander, COHEN, Lenard J., SENS Allen G. *Nato and European Security*. Ed. Praeger, Londres, 2003, 186pp.
 - ✚ MORALES, Eduardo. *Las relaciones de México con la Unión Europea. Retos y Oportunidades*. Ed. El Colegio Mexiquense, A.C. México, 2003, 473pp.
 - ✚ NEGRI, Antonio. *Europa y el Imperio. Reflexiones sobre un proceso constituyente*. Ed. Akal, Madrid, 2005, 121pp.
 - ✚ OREJA, Aguirre Marcelino. *El futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*. Ed. Dykinson, Madrid, 2002, 324pp.
 - ✚ PAJOVIC, Slobodan. *Los Balcanes entre el pasado y el presente. una introducción histórica a los estudios*. Colmex. Documento de trabajo No. 66. Centro de Investigación y Docencia Económica. CIDE, México, 2000, 98pp.
 - ✚ PALOMARES, Lerma Gustavo. *Relaciones Internacionales en el Siglo XXI*. Ed. Tecnos, Madrid, 2004, 216pp.
 - ✚ PÉREZ, Pérez Gabriel. *Ciudadanía y Derechos Sociales en el proceso de integración política europea*. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 2006, 293pp.
 - ✚ PIÑON, Antillón Rosa María. *Economía global e integración regional: las experiencias de América Latina y de la Unión Europea*. Ed. UNAM, México, 2005, 427pp.
 - ✚ -----, *Uniones Monetarias e Integración en Europa y las Américas*, Ed. UNAM, FCPyS, Delegación de la Comisión Europea en México. México, 2000, 422pp.
 - ✚ -----, *El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: Balance y Perspectivas*, Ed. UNAM, DGPA, México, 2005, 390 pp.
 - ✚ -----, *El MERCOSUR en la encrucijada: la Unión Europea y el ALCA*, Ed. UNAM, FCPyS, México, 2006, 342pp.
 - ✚ RICHARDSON, Jeremy. *European Union. Power and Policy-Making*. Routledge, New York, 2006, 506pp.
 - ✚ RODRIGUEZ, Pedro Manuel. *Hacia una nueva Europa. La integración de los PECO*. Fondo de Cultura Económica. Universidad Iberoamericana. México, 2006, 341pp.
 - ✚ ROSAS, María Cristina. *Terrorismo, Democracia y Seguridad. 11 de septiembre: cinco años después*. Ed. ANU, UNAM, México, 2006, 322pp.
 - ✚ -----, *Seguridad Hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. Ed. UNAM, México, 2004, 490pp.
 - ✚ -----, *Irak: 5 años después*. UNAM, México, 2008, 320pp.
 - ✚ ROY, Joaquín. DOMINGUEZ, Roberto. *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. Ed. Plaza y Valdés, UNAM, México, 2001, 355pp.
 - ✚ -----, *La Unión Europea y el TLCAN*. UNAM, México, 2004, 583pp.
 - ✚ -----, *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. Ed. Plaza y Valdés, UNAM, México, 2003, 557pp.
 - ✚ SALAS, Osvaldo y César Villanueva. *La encrucijada del bienestar*. Ed. FCPyS, UNAM, México, 2007, 231pp.
 - ✚ SALAS-PORRAS, Alejandra. USCANGA, Alejandro. *Desarrollo Regional. Estrategias y oportunidades*. Ed. Gernika, México, 2008, 423pp.
 - ✚ SALAZAR, Ana María. *Seguridad nacional hoy: el reto de la democracia*. Ed. Aguilar, México, 2002, 375pp.
 - ✚ SANCHEZ, Pereyra Antonio. *Geopolítica de la Expansión de la OTAN*. Ed. UNAM, CEIICH, México, 2003, 607pp.
 - ✚ SBERRO, Stephan, BACARIA, Jordi. *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo, 2002-2003 / coord. Stephan Sberro*. Ed. ITAM : Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, 334 pp.
 - ✚ SHERMAN, Peter, and Matthew Sussex. *European security after 9/11*. Ed. Ashgate Publishing, Ltd., London, 2004, 165pp.
 - ✚ SMITH, Martin A. y TIMMINS, Graham. *Uncertain Europe building a new European Security*

- Order?* Ed. Routledge, New York, 2001, 284pp.
- ✚ SNYDER, Carig. A. *Contemporary Security and Strategic*. Palgrave, Macmillan, New York, 2008, 285pp.
 - ✚ SOETENDORP, Ben. *Foreign Policy in the European Union*. Ed. Pearson, Edinburgh, 1999, 170pp.
 - ✚ STERN, Jessica. *El terrorismo definitivo. Cuando lo impensable sucede*. Ed. Granica. Barcelona, 2001, 283pp.
 - ✚ TAIBO, Carlos. *Crítica de la Unión Europea: materiales para la izquierda que resiste*. Ed. Los libros de la Catarata, Madrid, 2006, 191pp.
 - ✚ TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La integración europea. Análisis histórico-constitucional con textos y documentos*. Ed. Tecnos, Madrid, 1999, 409pp.
 - ✚ UGARTE, José Manuel, *Los conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa*. Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 2003, 313pp.
 - ✚ USCANGA, Carlos (coord.). *El Dilema de la Seguridad Humana desde las perspectivas del mundo*. Cuadernos de Estudios Regionales, UNAM-FCPyS, México, 2009, 64pp.
 - ✚ VALDÉS-UGALDE, José Luis. *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Ed. UNAM, México, 2002, 319pp.
 - ✚ WALLACE, Helen S. y YOUNG, Alasdair R. *Participation and Policy-making in the European Union*. Ed. Clarendon, Londres, 2003, 280pp.
 - ✚ WEISS, Thomas G. *Beyond United Nations Subcontracting Task-Sharing with regional security arrangements and service providing NGOs*. Brown University, St. Martin Press, New York, 1998, 265pp.
 - ✚ WYATT, Walter Holly. *The European Community and the Security dilemma 1979-1992*. Ed. Oxford, New York, 1997, 339pp.
 - ✚ WYLLIE, James H. *European Security in the New Political Environment: An Analysis of the Relationships Between National Interests, International Institutions and the Great Powers in Post Cold War European Security*. Longman Pub Group. New York, 1997, 152pp.
 - ✚ *Seguridad y Defensa en Europa: Implicaciones Estratégicas, instituciones, estudios y estrategias*. Universidad San Pablo. CEU. Ministerio de Defensa. Cuadernos de Estrategia. No. 134, Madrid, 2006, 297pp.

REVISTAS Y/O COMUNICADOS:

- ✚ AMATO, Giuliano y Judy Batí, *The Long Term Implications of EU Enlargement: Culture and National Identity*, s.L, Report of the Reflection Group on Long-term
- ✚ *Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border*, European University Institute, Robert Schuman Center, 1999 (DE, 10 de septiembre, 2002: <http://www.iue.it/RSC/Amato99-PP.htm>).
- ✚ —————, *Socio-Economic Discrepancies in the Enlarged EU*, s.l., Report of the Reflection Group on Long-term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border, European University Institute, Robert Schuman Center, 1999 (DE, 10 de septiembre, 2002: <http://www.iue.it/RSC/Amato992-PP.htm>).
- ✚ BOOTH, *Security and emancipation*. Review of International Studies, Volume 17, Issue 04, Londres, Octubre 1991, pp 313-326
- ✚ CAGAPTAY, Soner *¿Está Turquía lista para Europa?*, 26 de octubre 2009. Foreign Affairs. <http://www.foreignaffairs.com/articles/60278/wolfgang-schauble-and-david-l-phillips/talking-turkey> Visto el 17 de noviembre de 2009
- ✚ FONTAINE, Pascal, *10 Lecciones sobre Europa*, s.l. Comisión Europea, s.f. (20 de febrero, 2005 http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/eu_glance/12/txt_es.htm)
- ✚ KOK, Wím, *Ampliación de la Unión Europea: Logros y Desafíos*, s.l.. Comisión Europea, 2003.
- ✚ LAITIN, David D., *Culture and National Identity: The East and European Integration*, en West European Politics, vol. 25, núm. 2, pp. 55- 80
- ✚ MURGUÍA, Rossette José Antonio. *Los Balcanes, la intervención de la OTAN y sus repercusiones*. Seminario de Investigación II. UNAM, FCPyS, 2009
- ✚ ORTEGA, Héctor, *¿Ampliación e Irak = debilitamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común?* en Carta Unión Europea, México, IEIE-ITAM, vol. 1, núm. 9, febrero 2003.

- ▲ -----, "Acuerdos y desacuerdos en Atenas" en *Carta Unión Europea*, México, IEIE-ITAM, vol. 1, núm. 14, abril 2003.
- ▲ PELLON, Azopardo Raynier. *Situación actual del proceso de integración europeo: ampliación vs. Profundización*. En *Revista de Estudios Europeos*. La Habana, No. 77, Septiembre a Diciembre de 2007
- ▲ PRODI, Romano, *Las etapas de la ampliación*, s.l. Parlamento Europeo, Discurso 02/463, 09 de Octubre de 2002, (mimeo).
- ▲ SCHWARTS, Pedro, *La Unión burocrática Europea*, s.l. La Vanguardia, 23/10/2002, (mimeo).
- ▲ *La OTAN y la Unión Europea: Cooperación y seguridad*. Revista de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. OTAN. Asociaciones Antiguas y modernas. Verano-2007.
<http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/spanish/art6.html> Visto el 13 de diciembre de 2009

ARTÍCULOS

- ANDERSON, Stephanie and SEITZ, Thomas R. *European Security and Defense Policy Demystified : Nation-Building and Identity in the European Union*. SAGE Publications. Armed Forces & Society, 2006 <http://afs.sagepub.com/content/33/1/24> p.6 Visto el 18 de Julio de 2010
- AGNEW, John. *European Urban and Regional Studies*. European Urban and Regional Studies 2001; 8; 29. SAGE publications. <http://eur.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/1/29> Visto el 31 de mayo de 2008
- BROWN, Keith. *Evaluating U.S. Democracy Promotion in the Balkans Ironies, Inconsistencies, and Unexamined Influences*. Providence, RI USA National Council for Eurasian and East European Research (March 2009); May-June 2009. Watson, Institute.
http://www.watsoninstitute.org/pub_detail.cfm?id=891
- CAINE, Philip. *The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia: planners and instigators or foot soldiers?* International Journal of Police Science & Management Volume 11 Number 3. September 7, 2008. <http://www.vathek.com/ijpsm/contents.php>
- ELGÜN, Özlem y TILLMAN, Erik R. *Exposure to European Union Policies and Support for Membership in the Candidate Countries*. SAGE publications. Political Research Quarterly 2007; 60; 391 <http://prq.sagepub.com/cgi/content/abstract/60/3/391> Visto el 31 de mayo de 2008
- HÄGE, Frank M. *Committee Decision-making in the Council of the European Union*. European. SAGE Publications. Union Politics Volume 8 (3): 299–328, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, 2007 <http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/3/299> Visto el 31 de mayo de 2008
- HENDRICKSON, Ryan C. *NATO's Secretary General and the Use of Force: Willy Claes and the Air Strikes in Bosnia*, en *Armed Forces & Society*, 2004; 31; 95, SAGE publications.
<http://afs.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/1/95>
- JACOBSEN, Hanns, *The European Union's Eastward Enlargement*, en *European Integration Online Papers*, vol. 1, núm. 14, 1997 (DE, 10 de septiembre, 2002:
○ <http://ieop.or.at/eiop/texte/1997-014a.htm>).
- JOENNIEMI, Pertti. *Towards a European Union of Post-Security?.* *Cooperation and Conflict* 2007. <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/42/1/127>
- MEYN, Carina Meyn. *Studying Security from a Critical Perspective*. Dinamarca, 2010_ <http://www.socialsciences.exeter.ac.uk/politics/postgrad/ma/meyn.pdf> Visto el 17 de agosto de 2010.
- MOLINER, González Juan Antonio. *De la Política Europea de Seguridad y Defensa PESD a la Política Común de Seguridad y Defensa PCSD: la cooperación estructurada permanente*. Real Instituto Elcano.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI55–2008 Visto el 18 de noviembre de 2008
- MORAVCSIK, Andrew. VACHUDOVA, Milada Anna. *National Interest, State Power, and EU enlargement*. SAGE publications. 2003 <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eeps.pdf>
- *Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto*. International Peace Research Institute, Oslo . Security Dialogue. Sage Publications. 2006; 37; 443_ <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/4/443> Visto el 25 de octubre de 2008.

- LABORIE, Iglesias Mario A. *La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica*. Real Instituto Elcano. ARI 25/2010 - 28/01/2010.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari25-2010 Visto el 5 de febrero de 2010
- ROQUE, Valdés Nelson. *¿Quo vadis OTAN? Las ambiciones y desafíos de una alianza que se globaliza*. Centro de Estudios Europeos, UNAM FCPyS. €Working Papers, Vol. 3, No. 3, septiembre 2008 http://www.estudioseuropeos.unam.mx/e_working_papers/working_papers.htm
- SCHWEISS, Christina M. *Sharing Hegemony. The Future of Transatlantic Security. Cooperation and Conflict*. <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/38/3/211>
- Sughý, Petr, *Role of Security and Strategic studies within International Relations studies*, Prague, Armt of the Czech Republic, 2003, disponible en http://av.rds.yahoo.com/_ylt=A0Je5W6F.JxIEpcAonCze6MX;_ylu=X3oDMTBvdmM3bGlxBHBndANhdl93ZWJfcmVzdWx0BHNIYwNzcg--/SIG=I2gbr19an/EXP=I218333189/**http%3a//www.army.cz/mo/obrana_a_strategie/2-2003eng/suchy.pdf,
- *Los temores de la opinión pública europea y la adhesión de Turquía a la Unión Europea. Políticas mediterráneas*. Europa.
- Página Oficial Gobierno de Francia. Defensa. http://www.diplomatie.gouv.fr/es/francia_3160/defensa_236/una-estrategia-adaptada-al-nuevo-contexto-internacional_77.html Visto el 10 de enero de 2010
- DE ESPONA, Rafael José. *Lituania en el panorama estratégico europeo*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo (DT) 09/06/2005. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/201/EsponaPDF-vale.pdf> Visto el 21 de enero de 2010
- Letonia Hoy. *Página Oficial de Letonia*. <http://www.li.lv/index.php?option=content&task=view&id=19&lang=es> Visto el 21 de enero de 2010
- SCHOLLGEN, Gregor. *Alemania en el mundo. La política exterior*. http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/fileadmin/festplatte/sprachen/download/spanisch/TAT_SPA_08_05AusPol.pdf Visto el 19 de febrero de 2010
<http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eSoler.pdf> Visto el 17 de noviembre de 2009
- Periódico Electrónico El Levante. Praga http://www.levante-emv.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2009050700_7_586537_Internacional-Klaus-niega-ratificar-Tratado-Lisboa-aprobado-Senado-checo Visto el 10 de mayo de 2009
- AP Spanish Worldstream, Spanish, Associated Press <http://global.factiva.com/ha/default.aspx>
- Página oficial Naciones Unidas www.un.org
- Oficial de la Unión Europea. <http://europa.eu/scadplus/>
- Javier Solana Madariaga, *Una Europa segura en un mundo mejor; Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Página del Consejo Europeo, p.3, 25 de junio de 2007, visto en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- Luis Simón Navarro (22/07/2008), *Los dilemas de Sarkozy: la presidencia francesa de la Unión Europea y la PESD: ¿qué suponen para Europa?*, Madrid, Real Instituto Elcano, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI76-2008
- Tratado de Cotonou. Página Oficial. <http://www.bei.europa.eu/projects/regions/acp/index.htm>
- Comisión Europea. Portal de la UE www.eu/es
- Parlamento Europeo. Portal de la UE www.eu/es
- Tratado de la Unión Europea. eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.html
- Página oficial de la Unión Europea sobre presupuesto, http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm
- Página Oficial Amnistía Internacional. <http://amnistia.org.mx/contenido/2009/11/04/se-insta-a-croacia-a-poner-fin-a-la-impunidad-por-crimenes-de-guerra-y-defender-a-los-periodistas/> Visto 23 septiembre de 2009
- Página del SIPRI. www.sipri.org
- Informe sobre Seguridad Humana. *Human Security Report*, 2005 y Parte II 2009 www.humansecurityreport.org
- Organización de Seguridad y Cooperación en Europa. Página Oficial.

- http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_es.pdf
- Unión Europea. Página Oficial. <http://europa.eu/scadplus/>
 - Centro de Investigaciones para la Paz. SIPRI. www.sipri.org
 - The Economist.(periódico electrónico). *Think pipes not rockets, The European Union should worry about gas, not just missile defences*, Visto 10 Abril de 2008, http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=11016430
 - “UE: Athènes contre Ankara”, La Libre Belgique, marzo, 1996
 - Comisión Europea, “Relations Unión Européenne-Turquie”, Bruxelles, 6 marzo 1995.
 - Comisión para las Comunidades Europeas, “Conseil Europeen- Helsinki”, Bruxelles, 11 de diciembre 1999
 - Comisión de las Comunidades Europeas, “Informe periódico 1999 de la Comisión sobre los progresos de Turquía en el camino de la adhesión”. Bruselas, 13 de octubre de 1999
 - Delegación de la Comisión Europea para Chipre, “The European Union and Cyprus”, April 1996
 - Servicio de Prensa de la Comisión Europea, "Statement By Commissioner Van Den Broek on Turkey". Strasburg, 18 Septiembre 1996
 - <http://lcweb2.1oc.gov/frd/cs/trtoc.html>, (21 diciembre 2003)
 - <http://www.infobeat.com/stories/cgi/story>, (21 de diciembre de 2003)
 - <http://www.cia.gov/cia/publications/facebook.html> , (21 diciembre 2003)
 - Diccionario de la Real Academia Española. www.rae.es
 - Enciclopedia del Holocausto. USHMM <http://www.ushmm.org/wlc/article.php?lang=es&ModuleId=10007251> Visto el 6 de enero de 2009
 - Gobierno de España. Página del Ministerio de Defensa de España. http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4063&&&keyword=&auditoria=F Visto el 10 de febrero de 2009
 - Página Oficial de la OTAN. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-063e.htm> Visto lunes 9 de febrero de 2009
 - Portal Oficial de la Unión Europea. http://europa.eu/abc/treaties/index_es.htm Visto el 10 de febrero de 2009
 - Portal Oficial de la UE. http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_es.htm Tratado de Lisboa. Visto el 14 de diciembre de 2008
 - Portal Oficial de la Unión Europea. Tratado de Amsterdam. <http://eurlex.europa.eu/es/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> Visto el 16 de febrero de 2009
 - Tratado por el que se establece una constitución para Europa. http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_es.htm#BIRTH Visto el 14 de diciembre 2008
 - Portal Oficial del Gobierno de Alemania <http://www.deutschland.de/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Austria <http://www.austria.gv.at/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Bélgica <http://www.belgium.be/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Bulgaria <http://www.government.bg/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Chipre http://www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/dmlcitizen_gr/dmlcitizen_gr?OpenDocument
 - Portal Oficial del Gobierno de Dinamarca <http://www.denmark.dk/en>
 - Portal Oficial del Gobierno de Eslovaquia <http://www.government.gov.sk/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Eslovenia <http://www.slovenia.si/>
 - Portal Oficial del Gobierno de España <http://www.la-moncloa.es/default.htm>
 - Portal Oficial del Gobierno de Estonia <https://www.eesti.ee/est/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Finlandia <http://finland.fi/Public/Unrestricted>
 - Portal Oficial del Gobierno de Francia <http://www.service-public.fr/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Grecia <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Holanda <http://www.postbus51.nl/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Hungría <http://www.magyarorszag.hu/>
 - Portal Oficial del Gobierno de Irlanda <http://www.gov.ie/en/>

- Portal Oficial del Gobierno de Italia <http://www.italia.gov.it/>
- Portal Oficial del Gobierno de Letonia <http://www.am.gov.lv/>
- Portal Oficial del Gobierno de Lituania <http://www.lrv.lt/>
- Portal Oficial del Gobierno de Luxemburgo <http://www.gouvernement.lu/>
- Portal Oficial del Gobierno de Malta <http://www.gov.mt/>
- Portal Oficial del Gobierno de Polonia <http://www.poland.gov.pl/>
- Portal Oficial del Gobierno de Portugal <http://www.portugal.gov.pt/>
- Portal Oficial del Gobierno de Reino Unido <http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>
- Portal Oficial del Gobierno de República Checa http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/place
- Portal Oficial del Gobierno de Rumania <http://www.gov.ro/>
- Portal Oficial del Gobierno de Suecia <http://www.sweden.se/>
- Portal Oficial del Gobierno de Albania <http://www.president.al/>
- Portal Oficial del Gobierno de Andorra <http://www.andorra.ad/es>
- Portal Oficial del Gobierno de Bielorrusia <http://www.president.gov.by/>
- Portal Oficial del Gobierno de Ciudad del Vaticano <http://www.vatican.va/>
- Portal Oficial del Gobierno de Croacia <http://www.vlada.hr/>
- Portal Oficial del Gobierno de Liechtenstein <http://www.liechtenstein.li/>
- Portal Oficial del Gobierno de Antigua República de Macedonia <http://www.vlada.mk/>
- Portal Oficial del Gobierno de Moldavia <http://www.moldova.md/>
- Portal Oficial del Gobierno de Mónaco <http://www.gouv.mc/>
- Portal Oficial del Gobierno de Noruega <http://www.regjeringen.no/>
- Portal Oficial del Gobierno de Rusia <http://www.gov.ru/>
- Portal Oficial del Gobierno de San Marino <http://www.visitsanmarino.com/>
- Portal Oficial del Gobierno de Serbia <http://www.srbija.gov.rs/>
- Portal Oficial del Gobierno de Suiza <http://www.admin.ch/>
- Portal Oficial del Gobierno de Turquía <http://www.mfa.gov.tr/default.en.mfa>
- Portal Oficial del Gobierno de Ucrania <http://www.kmu.gov.ua/control/>