

CAPÍTULO CUARTO

LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS

LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS»

Por VICENTE GARRIDO REBOLLEDO*

Introducción: la seguridad y la defensa en las relaciones Unión Europea-América Latina

Lo primero que conviene clarificar es si existe realmente una cooperación birregional (más allá de los marcos estrictamente bilaterales) entre la Unión Europea e Iberoamérica (o, en rigor, América Latina, utilizando la terminología comunitaria) (1) en materia de seguridad y defensa. Es

* Doctor en Ciencias Políticas (especialidad Estudios Internacionales) por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), licenciado en Ciencias Políticas y Sociología como alumno número uno de su promoción (medalla de oro de la UCM). En la actualidad es profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y profesor de los cursos de doctorado del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Ha sido profesor en las Universidades Carlos III, Complutense, San Pablo-CEU, Instituto Católico de Artes y Empresas (ICADE) y Francisco de Vitoria de Madrid, entre otras, además de la Escuela de Estado Mayor y de Guerra del Ejército. Desde el año 2002 es director del Instituto de Estudios Internacionales y Política Exterior (INCIPE). Ha participado como experto y/o asesor en varias delegaciones oficiales de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa. Consultor e investigador desde hace 15 años en proyectos de ámbito nacional e internacional, entre otros: Fundación Volkswagen y Ford (Alemania), Ploughshares (Estados Unidos), Instituto de Altos Estudios para América Latina de la Universidad «Sorbona la Nueva» (París), Academia de las Ciencias y las Artes Europeas (Viena), Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Comisión Europea, Research Fellow de la OTAN (1995-1997) e investigador principal del *Non-Proliferation Project Working Group* de la Fundación Rockefeller Brothers y el PRIF de Francfort, 1991-2001. Miembro del jurado de los Premios Defensa (2004). Es autor de más de 100 artículos y siete libros (en español e inglés) como autor y/o editor.

(1) En las relaciones birregionales la Unión Europea utiliza exclusivamente el concepto América Latina, reservándose la denominación «Iberoamérica» para referirse al marco, bien de las Cumbres

más, se puede afirmar que la agenda de seguridad y defensa en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina sigue manteniendo en la actualidad la lógica del enfoque selectivo y de «varias velocidades» o de «geometría variable» que en el año 1994 marcó la definición de la nueva agenda-estrategia de la Unión Europea hacia América Latina, refrendada por los Consejos Europeos de Essen (de 9-10 de diciembre de 1994) y Madrid (de 15-16 de diciembre de 1995), señalando, entre otras cosas, que «el interés económico domina la relación birregional» (2).

Por otra parte, la ausencia de consensos entre los países comunitarios en el tratamiento de los temas estratégicos ha contribuido a manifestar posiciones divergentes hacia ciertos aspectos de dicha agenda (relaciones con Cuba y Venezuela, crisis de Bolivia, conflictos de Colombia y Haití, etc.). Por ello, los acuerdos bilaterales, a nivel interestatal, son más numerosos que los acuerdos-marco o globales entre la Unión Europea y los países miembros de alguno de los subsistemas regionales de integración de ese continente.

Además, como ha demostrado la propia evolución del proceso de integración europea, resulta difícil determinar el alcance de los objetivos e intereses comunitarios en materia de seguridad y defensa llegando, incluso, a comparar a la Política Exterior y de Seguridad y Defensa (PESD) europea con el cuento de la «bella durmiente» para poner de manifiesto el largo letargo al que dicha política ha estado sometida (3). Ello no significa, sin embargo, una falta de interés manifiesto por parte de los europeos hacia los asuntos relacionados con su seguridad y defensa que, muy al contrario, siempre estuvieron presentes en el proceso de integración europea al que, incluso, precedieron (Tratado de Dunkerque de 1947, Trata-

Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, al del análisis de ciertos procesos de integración regional o, finalmente, en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (en este último caso, como referente importante de la política exterior de España). Por ello, en el análisis de la cooperación birregional resulta difícil la defensa del concepto «Iberoamérica» por encima del de «América Latina» razón por la cual se ha preferido adoptar la terminología comunitaria para abordar este estudio.

(2) Cfr. *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (1994) y Comunicación de la Comisión Europea, *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación. 1996-2000*, COM (95) 495 final, 23 de octubre de 1995.

(3) Para un análisis detallado sobre la evolución de la PESD véase, entre otros, GARRIDO REBOLLEDO, V.: «La Política Europea de Seguridad y Defensa —o el cuento de la bella durmiente» en NAVARRETE, L. y VARELA, E. J. (comp.): *Jornada sobre Política Común de Seguridad y Defensa Europea: el punto de vista español*, Colección Textos Profesionales, número 4, Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 2003.

do de Bruselas de 1948 o Plan Pléven de 1950 origen de la Comunidad Europea de Defensa).

En la actualidad, sin embargo, no existe aún (a falta de la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) un nivel político-estratégico que proporcione visibilidad a las acciones de la Unión Europea en su conjunto. Además, pese a algunos avances notables introducidos por el Tratado Constitucional en Materia de Seguridad y Defensa (formalizando jurídica y convencionalmente una PESD y proporcionando flexibilidad a los sistemas de cooperación interestatales) (4), la voluntad política para desarrollar una política de defensa común no es unánime y, en ocasiones, ni siquiera mayoritaria (5). Todo ello se traduce en diálogos difusos entre la Unión Europea y los países latinoamericanos, articulados a través de diferentes foros: reuniones ministeriales institucionalizadas entre la Unión Europea y el Grupo de Río, Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe (ALC), Mercado Común Suramericano (Mercosur), Centroamérica (Diálogo de San José) y la Comunidad Andina. No abordaremos aquí el análisis de la cooperación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno por no constituir en sí un mecanismo comunitario de cooperación birregional, pese a que en ellas participen dos Estados miembros de la Unión Europea, España y Portugal, como «Estados Iberoamericanos de Europa» (6).

Al margen del marco institucional o de diálogo político, las relaciones de seguridad y defensa entre la Unión Europea e Iberoamérica se traducen en acciones puntuales de Estado a Estado, como las reuniones bilaterales de jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de ambas regiones;

(4) Acerca de las principales aportaciones de la Constitución Europea en materia de política de seguridad y defensa véase, entre otros, ÁLVAREZ VERDUGO, M.: *La aportación de la Convención Europea a la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión*, documentos del Centro de Estudios Internacionales y de Estudios para el Desarrollo (CIDOB), *Seguridad y Defensa*, número 3, CIDOB, Barcelona, junio de 2004. Para ver los artículos relacionados con la seguridad y la defensa en el Tratado Constitucional véase «Seguridad y defensa en la Constitución Europea» en *Revista Española de Defensa*, número 201, pp. 31-38, noviembre de 2004.

(5) Para un mayor abundamiento acerca de los debates sobre el futuro de la defensa europea véase VV.AA.: «La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades» en *Cuadernos de Estrategia*, número 129, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.

(6) Así los denomina el profesor DÍAZ BARRADO, Cástor M.: «Iberoamérica ante los procesos de integración: una aproximación general» en DÍAZ BARRADO, C. M. y FERNÁNDEZ LIESA, C. (coords.): *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en *Boletín Oficial el Estado*, pp. 23-70, Madrid, 2000.

las de los oficiales de las fuerzas militares y policiales, gendarmería que vienen a formarse a las Escuelas de Estado Mayor y/o de Guerra europeas; la participación de fuerzas militares iberoamericanas en operaciones bajo mandato de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (primera y segunda guerra del Golfo, en Haití o la participación más reciente de Argentina y Chile en la operación *Eufor-Althea* de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina). Ese mismo fenómeno o esquema se observa también a la inversa, por ejemplo, con la presencia de algunos miembros de la Unión Europea en la cooperación con los países de América Central y del Sur en materia de seguridad interior en ámbitos específicos como la lucha contra el narcotráfico (Plan Colombia), aunque con resultado diferente a las expectativas despertadas.

Otra forma indirecta de cooperación birregional se viene realizando a través de la firma de acuerdos de tercera y cuarta generación (de cooperación y asistencia) que la Unión Europea ha concluido con los países iberoamericanos (a excepción de Cuba) desde el año 1990. Aunque se trata de acuerdos básicamente de tipo económico, que definen los ámbitos de actuación de la cooperación al desarrollo, o se centran en la liberalización del comercio birregional (cuarta generación), incluyen también elementos políticos de interés (como la cláusula de democratización y de respeto de los derechos humanos) e, incluso, algunos relacionados con la seguridad interior (como la lucha contra el tráfico de drogas, el terrorismo y las redes de delincuencia organizada).

Sin embargo, existe un sector en el cual la Unión Europea no tiene una presencia unificada en Iberoamericana, como es el mercado del armamento y la industria de defensa. En su lugar, los países europeos más especializados del sector escogen estrategias no agresivas de guerra comercial. Las Fuerzas Armadas regionales disponen de material obsoleto o no adaptado al nuevo escenario estratégico. A pesar de algunas operaciones comerciales limitadas, como por ejemplo, la venta de fragatas, aviones o submarinos («de segunda mano»), la presencia en ese sector por parte de los países de la Unión Europea es muy reducida y no se observan tampoco, a corto-medio plazo, alianzas estratégicas de empresas públicas o privadas europeas, como describe el general Sánchez Méndez en el capítulo sexto de esta *Monografía*.

Tampoco puede decirse que haya iniciativas nacidas de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) hacia Iberoamérica, al margen de Cuba (que formalmente no es parte del esquema de relaciones Unión Europea-

ALC, debido a su régimen político) y Haití (por razones humanitarias). El Consejo no ha aprobado aún una estrategia común para la región que otorgue a América Latina una mayor relevancia en la PESC —no decimos, ni siquiera, en la Política Europea-Común de Seguridad y Defensa (PESD-PCSD)—, prefiriendo, a cambio, un enfoque sectorial basado en consideraciones económicas (pese a que en el Documento «Estrategia Europea de Seguridad», de 12 de diciembre de 2003, se incluya una brevísima referencia final a la colaboración de la Unión Europea con «nuestros socios en Latinoamérica») (7). La PESD-PCSD está cada vez más orientada hacia el este de Europa, los Balcanes y el Mediterráneo debido, sobre todo, a la ampliación y la aparición de intereses de seguridad en esas áreas del «exterior próximo», en particular tras los atentados del 11 de septiembre (11-S) en Washington y Nueva York y 11 de marzo (11-M) en Madrid.

Tras la guerra de Irak, la concentración de atención y recursos en esas zonas ha sido mayor, en detrimento de América Latina, una región que se ha «devaluado» estratégicamente, al considerarla como «segura», en comparación con otras. Como señala un informe de 2003 del Instituto de Estudios de Integración Europea esa es la «paradoja terrible y constante en la que vive América Latina: nunca es un caso suficientemente grave como para llamar la atención» (8), dificultando, por consiguiente, la creación de una verdadera asociación birregional.

Para la Unión Europea la relación con América Latina importa, sobre todo la que tiene con los países grandes de la zona (México, Chile, Argentina y Brasil), los que viven crisis severas y en los que puede ejercer una función mediadora (caso de Colombia), o a aquellos a los que envía ayuda al desarrollo desde hace décadas (Estados de América Central), pero no hasta el punto de sacrificar su principal relación, la que tiene con Estados Unidos, ni siquiera por hacer del medio de resolver conflictos un fin, fortalecer su posición internacional o subrayar sus diferencias con los estadounidenses en una especie de reivindicación de una supuesta «superioridad moral», y menos cuando su agenda está orientada hacia otras prioridades (9).

(7) «Una Europa segura en un mundo mejor». Estrategia Europea de Seguridad, Documento propuesto por el alto representante para la PESC, Javier Solana, y adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión en el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003. La referencia figura en el último párrafo del Documento.

(8) BACARIA, J.; SBERRO, S. y RUIZ SANDOVAL, E.: *La Unión Europea y América Latina: historia de una relación y diez propuestas para reactivarla*, Instituto de Estudios de la Integración Europea, documento de trabajo número 5, p. 23, México D. F., septiembre de 2003.

(9) *Ibidem*, p. 24.

No obstante, sería totalmente injusto señalar que las causas o limitaciones de la cooperación birregional Unión Europea-ALC en materia de seguridad y defensa se sitúan exclusivamente en el lado europeo, máxime, cuando los países latinoamericanos no han llegado, ni siquiera, a un consenso a la hora de definir un concepto tan básico para nuestro objeto de estudio como es el de la «seguridad». La Comisión de Seguridad Hemisférica, creada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1995, ha sido incapaz de poner de acuerdo a los Estados acerca de lo que entienden ellos por dicho concepto y las posiciones nacionales van desde la definición de amplias agendas de seguridad, contemplando temas de desarrollo (la pobreza como fuente de inseguridad, que sería el caso de México); una visión reducida de ésta (basada en la definición de las amenazas en términos de desastres naturales, como ocurre en muchos países del Caribe); o bien, una dimensión más relacionada con la Defensa Nacional (caso de Colombia). La discusión entre todos los gobiernos del continente dio lugar a un Documento elaborado el 28 de octubre de 2003 por la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA denominado «Declaración sobre Seguridad en las Américas». En él se recoge un amplio catálogo de amenazas, dividiéndolas en varias categorías (tradicionales y nuevas) y que, en muchos puntos vienen a ser coincidentes con las contempladas en las declaraciones políticas y documentos de posición de la Unión Europea, entre ellos, la Estrategia Europea de Seguridad) (10).

Entre las causas que obstaculizan una visión común de los países de América Latina y el Caribe con respecto a los asuntos de seguridad internacional se sitúa, en primer lugar, la gran diversidad existente entre ellos, en términos de desarrollo económico, poder militar, el papel de las Fuerzas Armadas en los sistemas políticos y la naturaleza de la articulación con actores externos a la región, continentales y extracontinentales. Todo ello, unido a la falta de tradición de un pensamiento geopolítico y estratégico en la mayoría de los países de la región, tal y como se explica el profesor Félix Arteaga en esta publicación.

Esta ausencia de consensos sería también la causa por la que tradicionalmente, en el discurso habitual de las élites políticas y gubernamentales ha existido una clara tendencia a evitar los problemas de seguridad y defensa, privilegiando exclusivamente los aspectos vinculados con la seguridad económica y enfatizando una agenda doméstica enmarcada

(10) BENÍTEZ MANAUD, R.: «Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI» en *Affairs Internacionales*, revista del CIDOB, número 64, pp. 54-55, diciembre 2003-enero 2004.

por la consolidación de la democracia y el afianzamiento de las economías de mercado (11).

Sin embargo, y como se analizará a lo largo de este capítulo, la Unión Europea ha servido en muchos casos de referente para abordar, a nivel birregional, asuntos directamente relacionados con la seguridad y la defensa, contribuyendo a crear consensos e instancias de concertación en los distintos foros y sistemas de integración regional entre los países del continente latinoamericano (no-proliferación, desarme, control del tráfico ilícito de armamento convencional, solución pacífica de controversias, resolución de problemas fronterizos, medidas de fomento de la confianza, reforzamiento del papel de Naciones Unidas, etc.) (12).

Particularidades de la acción exterior de la Unión Europea y sus repercusiones en ALC

El primero de los problemas con el que nos encontramos al abordar el análisis de las relaciones entre la Unión Europea-América Latina en materia de seguridad y defensa es de tipo material. Formalmente, existe una diferencia, absolutamente artificial, entre relaciones exteriores de las Comunidades Europeas (CCEE) y la PESC (dentro de la cual, se integra la PESD-PCSD) como dimensiones distintas de la acción exterior de la Unión. Hasta el Tratado de Amsterdam de 1999, esta separación entre la acción exterior de las CCEE y la de la PESC (hasta la Constitución Europea, integrada dentro del llamado «segundo pilar»), o incluso, el de la cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior (Cooperación Policial y Judicial Penal [CPJP], dentro del «tercer pilar», también llamado a desaparecer como tal), se asentaba en la apreciación de la existencia de un núcleo de relaciones exteriores fundadas en la personalidad jurídica de las CCEE y en la ausencia de personalidad jurídica internacional de la Unión Europea, que es la que sustenta la acción exterior de la PESC y de la CPJP (13). Por esta razón se modificó el artículo 24 del Tratado de la Unión Europea (TUE), introducido por el Tratado de Amsterdam y modificado por el Tratado de Niza, permitiendo a la Unión la

(11) PELLICER, O. (comp.): *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Universidad de Naciones Unidas, pp. 13 y siguientes, México, 1995.

(12) Véase LEÓN, F.: «La Unión Europea y América Latina: un momento especial de las relaciones», en MALAMUD, C. (coord.): *Anuario Elcano América Latina 2002-2003*, p. 46, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003.

(13) MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, pp. 603-604, Tecnos, Madrid, 2002.

conclusión de algunos acuerdos internacionales con países terceros en el ámbito PESC (y por extensión, en el de la CPJP).

No obstante, la consagración definitiva de la separación entre las relaciones exteriores de la Unión Europea y la PESC ha sido introducida por el Tratado Constitucional (aún no en vigor), fruto del reconocimiento de la personalidad jurídica a la Unión (artículo I-7), dividiendo la acción exterior de ésta en tres ámbitos (título V): la PESC (que integra la PESD); la política comercial común; y la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria (cooperación para el desarrollo, cooperación económica, financiera y técnica con terceros países y la ayuda humanitaria).

Sin embargo, la plasmación práctica de este marco a las relaciones entre la Unión Europea-América Latina (y el Caribe), presenta también una serie de particularidades. América Latina (junto a Asia) ha sido tradicionalmente considerada por la Comunidad Europea (CE) como una región no elegible para el establecimiento de una relación de asociación; de hecho, en un principio, la terminología empleada por las instituciones comunitarias para designar al grupo de países de la región fue simplemente la de «no asociados». Ello revela hasta que punto la cooperación con los llamados (países en vías de desarrollo-América Latina-Asia ha revestido, durante décadas, una importancia marginal y se ha venido desarrollando a la sombra de las grandes políticas de la CE (14). En el ámbito específico de las relaciones Unión Europea-ALC los tres ámbitos principales de la cooperación han sido: las cuestiones comerciales, la cooperación al desarrollo y el diálogo político, cada uno de ellos con una serie de particularidades que, sin ánimo exhaustividad, interesa, al menos, describir.

En términos convencionales, la vinculación con los principales países de América Latina se inició a comienzos de los años setenta, mediante la conclusión de acuerdos comerciales no preferenciales. Estos acuerdos, caracterizados por la asunción de una serie de compromisos financieros por parte de la CE, fueron ampliando con el tiempo y de forma significativa el abanico de materias objeto de la cooperación: economía, industria, energía, medio ambiente, lucha contra el tráfico de drogas, etc. Ello se consiguió mediante la firma de una serie de acuerdos de cooperación denominados, en función de su alcance y contenido, de primera, segunda, tercera y cuarta generación (15).

(14) LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M. (coords.): *Derecho Comunitario material*, pp. 449 y siguientes, McGraw Hill, Madrid, 2000.

(15) Para un análisis de los acuerdos de cooperación suscritos por la Comunidad véase ARENAL, C. del: «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997):

Desde el punto de vista de la Unión Europea, los sucesivos acuerdos tienen una importancia y significado que va más allá de las medidas concretas que se adoptan en cada momento, por cuanto que expresan su disposición a establecer relaciones políticas y económicas más estrechas con países no asociados, siendo una evidente señal para los sectores privados (16). Así, los acuerdos de cuarta generación, concluidos con determinados países desde finales del año 1995, se caracterizan por priorizar una ambiciosa asociación política y económica basada en principios de reciprocidad e interés mutuo, concediendo una importancia especial al diálogo político y a la cooperación al desarrollo.

Al mismo tiempo, como señala el profesor Celestino del Arenal, a todo ello, como parte de la misma estrategia, la cooperación comunitaria con América Latina conoce un nuevo impulso. En concreto, el 23 de octubre de 1995, la Comisión fija las nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, mediante una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada «Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)» que propone, por primera vez, una política de cooperación exclusiva para América Latina, separada de Asia, y en el que se detallan los factores que abogan en favor de la aproximación de la Unión Europea a América Latina, se recalca el interés estratégico que Europa tiene en esa región, se hace un balance de las relaciones y se establecen las estrategias a seguir de cara al futuro. En esta línea, en cuanto que los acuerdos de cuarta generación son claro reflejo de estos planteamientos, hay que destacar la estrategia que se orienta hacia una mayor selectividad en las relaciones birregionales, potenciando la negociación de acuerdos con grupos subregionales y países de mayor peso específico, en consonancia con la heterogeneidad política y económica de los países de la región (17).

No obstante, en materia de seguridad y defensa, hay que tener en cuenta las restricciones existentes en materia de exportaciones de productos y tecnologías de doble uso (es decir, aquellas que pueden tener una finalidad civil y militar) y que originan que estos materiales, como el militar, cuando están destinados a su exportación a terceros países, queden fuera del marco de la política comercial común (18). La razón de dicha limitación

evolución, balance y perspectivas» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, pp. 111-139, número 1, otoño-invierno de 1997.

(16) *Ibidem*.

(17) *Ibidem*.

(18) Lo que ha llevado, incluso, al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea a tener que realizar algún pronunciamiento expreso al respecto. Véase sentencias de 17 de octubre de 1995, *Werner*, C-70/94, pp. 3218 y siguientes. Y de 17 de octubre de 1995, *Leifer* y otros, C-83/94, pp. 3225 y siguientes.

hay que buscarla en el artículo 296.1.b) del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), en virtud del cual, «las cuestiones que afecten a la seguridad de los Estados miembros de la Unión no serán de competencia comunitaria», excluyendo específicamente de la acción comunitaria la regulación de la producción (en el territorio de la Unión) y el comercio de armas, las municiones y el material de guerra (destinados a la exportación a terceros países).

Con todo, han existido varias iniciativas para la revocación de dicho precepto (sin ningún éxito), con lo que, en esta materia, se ha perpetuado la discrecionalidad gubernamental, entre otros ámbitos, en el del control de las tecnologías de doble uso, perdiendo la oportunidad de «comunitarizar» el mercado europeo de equipos de defensa y que, en su lugar, se ha dejado en manos de actores nacionales, privados y transatlánticos, fomentando la acción nacional sobre la comunitaria. Ello explica también el por qué las operaciones comerciales en este ámbito entre la Unión Europea y ALC se circunscriben al ámbito estatal (e incluso, empresarial) en lugar del birregional.

Además, desde que en 1994 la CE adoptase un Reglamento por el que se establece un régimen comunitario de control de exportaciones de productos y tecnologías de doble uso (19) (junto a un conjunto de decisiones, de revisión y actualización periódica), el sistema ha quedado fragmentado en dos: por una parte, los elementos estratégicos que afectan directamente a la seguridad exterior de la Unión Europea (lista de productos sometidos a control, destinos sensibles y directrices para la concesión de autorizaciones de exportación), que recaen dentro del ámbito PESC; de otra, el Reglamento Comunitario, que se ocupa de la gestión del sistema y que, en un intento por armonizar criterios, fue completado con la adopción de unas directrices generales –a modo de código de conducta– basado en una lista de ocho criterios básicos que, en teoría, los Estados miembros de la Unión Europea se comprometían a aplicar a la hora de decidir acerca de la concesión de una licencia de exportación aunque la práctica ha demostrado que la aplicación de dichos criterios ha dado resultados dispares, dependiendo del país exportador y receptor de la mercancía (20). Con ello se ha

(19) *Reglamento (CE) del Consejo 3381/94*, DOCE, número L 367 de 31 de diciembre de 1994.

(20) Para un estudio detallado sobre la legislación y práctica al respecto véase, GARRIDO REBOLLEDO, V.: «Viabilidad de una política común de control de exportaciones de armamento. El comercio exterior de material de defensa y de productos y tecnologías de doble uso en la Unión Europea» en VV.AA.: «Retos a la consolidación de la Unión Europea» en *Monografías del CESEDEN*, número 54, pp. 117-141, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002.

fomentado, además, la actuación al respecto de actores estatales sobre la acción comunitaria en su conjunto.

En materia de cooperación al desarrollo, con excepción de Cuba, los países del Caribe forman parte del Grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) y, por lo tanto, han estado vinculados a la Unión Europea por el Convenio de Yaoundé I y II (1963 y 1969), revisado por los cuatro Convenios de Lomé y, tras la expiración de Lomé IV (en febrero de 2000), por el de Cotonou (Benín).

Finalmente, en materia de diálogo político (y éste es sin duda el ámbito más interesante para nuestro objeto de estudio) las relaciones Unión Europea-ALC se han venido desarrollando a partir de diálogos y mecanismos especializados con subregiones (Mercosur, Comunidad Andina y América Central) y entre la Unión Europea y países específicos (México y Chile). En el nivel más amplio, la dirección estratégica de las relaciones Unión Europea-ALC se ha venido fijando a través de la concertación y el diálogo político institucionalizado (por ejemplo, las Conferencias Interparlamentarias Parlatino-Parlamento Europeo, que comienzan a celebrarse en 1974) y de los dos foros permanentes ya mencionados: las reuniones ministeriales Unión Europea-Grupo de Río y las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-ALC, convocada en Río de Janeiro con el objetivo principal de establecer una «Asociación Estratégica» entre ambas regiones en la que, las cuestiones económicas y comerciales, aun siendo importantes, no son la base de la futura relación birregional.

La agenda de seguridad entre la Unión Europea y América Latina

Tradicionalmente, las cuestiones de seguridad nunca han sido un tema prioritario en la agenda de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, como tampoco lo han sido en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y su sistema de Cumbres, en las que, sin llegar a constituir un marco birregional de relaciones, participan dos Estados de la Unión Europea, España y Portugal (21).

(21) Las Cumbres Iberoamericanas vienen celebrándose desde el año 1991 con una periodicidad anual y suponen un foro de concertación y cooperación entre los Estados iberoamericanos. En cualquier caso, teniendo en cuenta el contenido de los temas tratados y el desarrollo de dichas Cumbres, son muchos los que señalan que no se puede hablar con rotundidad de la existencia de una política propia iberoamericana de seguridad y defensa entre los Estados iberoamericanos que se haya ido gestando en el seno del desarrollo de las Cumbres. A este respecto, véase el estudio VV.AA.: «Valores, principios y seguridad en la Comunidad Iberoamericana de Naciones» en *Cuadernos de Estrategia*, número 126, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.

No obstante, conviene recordar que la primera iniciativa de envergadura de la entonces CE hacia la región se debió precisamente a consideraciones relacionadas con la seguridad internacional: el apoyo a una solución pacífica de los conflictos armados en América Central, en los años ochenta, ante el temor de que las guerras civiles en Centroamérica llevaran a un recrudecimiento de la guerra fría (22).

Como señala Francisco León, la concertación Unión Europea-América Latina ha priorizado la creación del nuevo orden internacional posguerra fría, a través de las Cumbres Unión Europea-Grupo de Río y Unión Europea-ALC, reforzando los papeles tradicionales de Naciones Unidas (misiones de paz) y emergentes (derechos humanos y medioambientales). Destacan en el campo de la paz la participación de ALC en la financiación y aportación creciente de efectivos a las misiones (23).

Las relaciones Unión Europea-Grupo de Río

La Declaración de Roma de 20 de diciembre de 1990 institucionalizó el diálogo político permanente entre la entonces CE y América Latina, a través de la celebración de reuniones anuales entre los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y el Grupo de Río. La Declaración recogía, entre sus objetivos generales de la nueva relación birregional, «promover la reducción de armamentos y, en particular, asociándose a los esfuerzos por abstenerse de exportar armamento a zonas donde podría agravar un conflicto» y «subrayar la necesidad de evitar la propagación de instrumentos de destrucción de masas, incluyendo la de celebrar rápidamente un acuerdo global para la prohibición total de las armas químicas» (24). Para ello, la Declaración preveía también la creación de un mecanismo institucional basado, entre otros, en «la celebración de una conferencia ministerial anual que, salvo disposición contraria, tendría lugar alternativamente en una y otra región»; «la celebración de reuniones de expertos que garantizaran una preparación adecuada de la conferencia ministerial»; «reunirse durante la Asamblea General de Naciones Unidas a nivel ministerial»; «realizar consultas, cuando procediese, a través de los canales apropiados, sobre temas de interés común» y, «un compromiso

(22) Para un análisis de la evolución de las cuestiones de seguridad en las relaciones birregionales de 1990 a 2000 véase, TVEVAD, J.: «La agenda de seguridad Europa-América Latina» en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (FASOC), número 4, pp. 51-57, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Chile, octubre-diciembre de 2000.

(23) LEÓN, F.: *La Unión Europea y América...*, opus citada, p. 47.

(24) Puntos 26 y 27 de la Declaración.

de desarrollar y profundizar estos procedimientos de consulta para reflejar la evolución de la CE y del Grupo de Río, con vistas a identificar ulteriores arreglos». Las partes se comprometían a «trabajar conjuntamente sobre propuestas concretas para tratarlas en futuras reuniones ministeriales» (25).

Además, en el punto 7.º del preámbulo de la Declaración los Estados participantes manifestaban:

«Su convicción de que la protección y promoción de los derechos humanos es la piedra angular de las sociedades democráticas y de que el ejercicio efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es una preocupación legítima de la comunidad internacional e inseparable de la búsqueda de la paz y de la seguridad internacionales» (26).

Esta filosofía, basada en que los temas de seguridad y defensa no se pueden dissociar del desarrollo de otras cuestiones internas básicas para la Unión Europea en los países de la región, es la que ha venido caracterizando la relación birregional Unión Europea-Grupo de Río, que, con el tiempo, se ha consolidado como el foro de concertación política y diplomática por excelencia de América Latina.

Se trata del diálogo birregional más amplio, tanto por el número de Estados participantes (todos los miembros de la Unión Europea, Bulgaria y Rumania —en calidad de observadores—, junto a un representante de la Comisión, y los 19 miembros del Grupo de Río) (27), como por los temas tratados, que van desde el diálogo político, hasta las cuestiones de carácter comercial y de cooperación, pasando por la lucha contra el terrorismo o el narcotráfico. Hasta la fecha, se han celebrado 12 encuentros ministeriales entre la Unión Europea y el Grupo de Río, con una periodicidad anual (con excepciones en 1994, 1999, 2002 y 2004 en el que no se cele-

(25) Punto 48.º de la Declaración.

(26) Por parte de la CE, los signatarios la de la Declaración fueron: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia Italia, Irlanda Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, además de un miembro de la Comisión (Abel Matutes); los participantes del Grupo de Río fueron: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

(27) El Grupo de Río se fundó en 1986 con una participación inicial de seis miembros. Tiene ante todo una vocación política, en cuanto a dispositivo permanente de consulta y de concertación política y, cada vez más, también económica. Es administrado por una Secretaría temporal rotatoria y cuenta con dos presidencias, una europea, que corresponde a la de turno del Consejo de la Unión Europea, y otra latinoamericana, que coincide con la *Secretaría Pro Tempore* del Grupo de Río.

braron reuniones, y 1995 y 2001, con dos encuentros en cada uno de los años). Con el Grupo de Río la Unión Europea celebra también encuentros económicos y comerciales de alto nivel.

Centrándonos en las cuestiones de seguridad y defensa, las reuniones celebradas entre la Unión Europea y el Grupo de Río en la década de los noventa han girado en torno a cinco temas principales (28):

- La no-proliferación de armas de destrucción masiva, el desarme y el control de armamentos. Nos referimos especialmente a la ratificación del Tratado de Tlatelolco por parte de Argentina y a su entrada en vigor en Brasil y Chile (29) —así como la adhesión al Tratado de No-Proliferación (TNP) de Argentina y Brasil—, pero también, la necesidad de adopción y pronta entrada en vigor de las Convenciones para la Prohibición de las Armas Químicas y Biológicas han sido una constante en las declaraciones de los encuentros ministeriales Unión Europea-Grupo de Río. Del mismo modo, en el ámbito de las armas convencionales, ha existido una especial preocupación en ambas regiones por los asuntos relacionados con las exportaciones y el tráfico ilícito de armas (incluidos los misiles); la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre; la prohibición de las minas antipersonal; y la transparencia en la adquisición de armamentos. La Unión Europea ha influido de forma muy positiva en la adopción de algunos instrumentos normativos regionales específicos, como la Convención Interamericana contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados, de 1997, o la Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales, de 1999.
- El apoyo de ambas regiones al papel de la ONU y, especialmente, de su Consejo de Seguridad, en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que, además, constituye el elemento básico de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina. La institucionalización del diálogo a nivel ministerial, para cuestiones tales como las misiones de paz de Naciones Unidas, ha sido uno de los temas presentes en la agenda birregional, así como priorizar la reforma de la ONU, o el análisis de nuevas vías de financiación de la Organización.

(28) Seguimos aquí el esquema básico de TVEVAD, J.: *La agenda de seguridad...*, opus citada, con algunos añadidos de casos concretos.

(29) Acerca de esta cuestión véase, GARRIDO REBOLLEDO, V.: «El Tratado de Tlatelolco y el futuro de las potencias nucleares en América Latina» en *Papeles para la Paz*, número 49, pp. 187-193, Centro de Investigación para la Paz, Madrid, 1993.

En este sentido, hay que mencionar también las reuniones informales de ministros de Asuntos Exteriores de ambas regiones para debatir cuestiones relacionadas con el futuro de Naciones Unidas, aunque al margen de su Asamblea General.

- En tercer lugar, las dos regiones se han manifestado a favor de una reducción de los gastos militares como medida de alivio de las tensiones regionales, y han declarado su voluntad de reducir sus presupuestos militares y de informar anualmente sobre ellos a la ONU. Del mismo modo, han enfatizado la necesidad de cumplir plenamente con los requisitos del Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas.
- El tema de las medidas de fomento de la confianza mutua, que aparece por vez primera en la agenda CE-Grupo de Río en 1994, con motivo de la IV Reunión Ministerial Institucionalizada celebrada en Sao Paulo, en donde los participantes expresaron su deseo de iniciar un diálogo específico sobre cuestiones relacionadas con medidas para promover la confianza, destinadas a crear condiciones para impedir el surgimiento de conflictos. Algunas de dichas medidas ya habían sido, no obstante, puestas en marcha a nivel bilateral y, en concreto para facilitar la solución pacífica y negociada de diferencias tras el conflicto entre Argentina y Reino Unido de las islas Malvinas de 1982 (consultas sobre desplazamientos de Fuerzas Armadas en el Atlántico Sur, notificación previa de movimientos aéreos y navales, etc.) (30). Fruto de la declaración de Sao Paulo se decidió organizar una serie de seminarios birregionales de alto nivel en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y que fueron celebrados bajo los auspicios de las dos Presidencias del Grupo de Río, la del Consejo de la Unión Europea y de la *Secretaría Pro Tempore*, respectivamente, en 1995, 1996 y 1997 (31). Estas conferencias, organizadas por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) y la Comisión Europea (y en las que participamos en 1996 y 1997), permitieron abordar un amplio abanico de cuestiones relacionadas con las medidas de confianza en materia de seguridad, entre ellas, las comunicaciones y prevención de conflictos, la verificación, la notificación previa y las medidas de control de conflictos, los intercambios militares birregionales (intercambio

(30) *Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas*, p. 78, IRELA, Madrid, 1995.

(31) Las reuniones, con asistencia de cerca de 100 especialistas, altos funcionarios de gobiernos y organizaciones internacionales, militares, académicos, etc. se celebraron en Punta del Este (1995), Quito (1996) y Santa Cruz de la Sierra (1997).

de información civil relevante para los asuntos de defensa) o la cooperación en la capacitación de la Policía.

- Finalmente, a la hora de definir una agenda de seguridad común, ambas regiones han dedicado también una especial atención a las llamadas nuevas amenazas emergentes a la seguridad, especialmente, las de carácter no militar y transnacional que surgen tras el fin de la guerra fría, particularmente el narcotráfico y el terrorismo.

Haciendo un rápido análisis de las declaraciones ministeriales correspondientes a los últimos encuentros celebrados entre la Unión Europea y el Grupo de Río comprobamos que, en materia de seguridad y defensa, se ha mantenido, sin embargo, un perfil bajo en los asuntos tratados, priorizando las cuestiones económicas, de desarrollo político y social sobre los temas de seguridad y defensa. Así, la X Reunión Ministerial, celebrada en Santiago de Chile en marzo de 2001, centró sus debates en torno a dos grandes temas: «Nueva economía, brecha tecnológica y empleo», presentado por los países del Grupo de Río y «La sustentabilidad de la democracia, el buen gobierno y el alivio de la pobreza», presentado por los países de la Unión Europea. En la XI Reunión Institucionalizada, celebrada en Atenas el 28 de marzo de 2003 (con participación, por vez primera, del secretario general del Consejo y alto representante de la Unión Europea para la PESC, Javier Solana), los dos grandes temas fueron «Los aspectos generales y las perspectivas de las relaciones Unión Europea-Grupo de Río» y la «Cohesión social y gobernanza democrática en un nuevo entorno económico». Finalmente, en la última reunión ministerial, celebrada en Luxemburgo el 27 de mayo de 2005 bajo Presidencia argentina y luxemburguesa, los temas de debate fueron el futuro de las relaciones entre el Grupo de Río y la Unión Europea, la integración y la cooperación regionales, la cooperación internacional con Haití, la creación de puestos de trabajo para luchar contra el hambre y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y las preparaciones para la reunión plenaria de alto nivel de la sexagésima sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2005.

El canciller argentino aprovechó la XII Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo de Río para expresar la inquietud de Argentina por la inclusión de islas Malvinas como territorio de ultramar en la Constitución de la Unión Europea. La cuestión ya había sido evocada en la reunión ministerial entre la Unión Europea y Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) celebrada días antes. A este respecto, Jean Asselborn, en su calidad de presidente del Consejo de la Unión Europea explicó que la mención de las

islas Malvinas en el Tratado no modifica el «estatus de las islas, cuya soberanía se disputan Argentina y Reino Unido».

Entre los temas específicos de la agenda de seguridad y defensa birregional Unión Europea-Grupo de Río de las últimas reuniones figuran:

- El diálogo político de alto nivel entre ambas regiones en materia de lucha contra las drogas a escala mundial y los delitos con él relacionados (lavado de dinero, financiación del terrorismo y delincuencia, tráfico y desvío de precursores químicos, contrabando y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, etc.). En este ámbito, los ministros han venido destacando la importancia de las tareas realizadas por el Mecanismo de Coordinación y Cooperación contra las Drogas entre la Unión Europea y ALC, como instrumento de cooperación birregional en la lucha contra las drogas ilícitas y los delitos conexos, comprometiéndose a fomentar su desarrollo.
- La lucha y cooperación birregional contra la amenaza terrorista en todas sus formas y manifestaciones y la consideración del terrorismo, sea cual sea su origen o sus motivos, como una amenaza para la paz y la seguridad internacional. En la XII Reunión Ministerial de 2005, se señaló, además, la importancia de llegar a una definición común de terrorismo y de concluir la negociación de un convenio internacional global sobre el terrorismo, según la propuesta del secretario general de Naciones Unidas. Recordaron también la obligación de prevenir y castigar a cuantos financian, planean, apoyan o cometen actos de terrorismo y la obligación que tienen los Estados de evitar que se utilicen sus territorios para financiar, planear y facilitar la comisión de tales actos.
- La lucha contra la circulación y tráfico de armas pequeñas y ligeras (en el ámbito del refuerzo de la seguridad ciudadana), incluso, mediante el desarrollo de iniciativas concretas en el campo de la recolección y la destrucción de este tipo de armas en manos de civiles y la aplicación efectiva del Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar este tipo de armas. Llamada a la comunidad internacional para continuar apoyando el proceso de desminado, hasta llegar a proclamar a la región latinoamericana como «zona libre de minas antipersonal» (32) y el compromiso de cumplir plenamente la Convención de Ottawa y de aplicar al respecto el Plan de Acción de Nairobi 2005-2009, que condena el uso y la fabricación de minas por actores no

(32) Punto 14.º de la Declaración de la X Reunión Institucional Interministerial, Santiago de Chile, 28 de marzo de 2001.

estatales (33). Además, se reconoce la importancia de la no-proliferación de armas de destrucción masiva, el control de armamentos y el desarme como un objetivo primordial de la comunidad internacional (34).

- Apoyo al multilateralismo, como medio más eficaz para responder a las amenazas y retos a los que se enfrenta la comunidad internacional, destacando el papel central de Naciones Unidas a este respecto y la necesidad de cooperación entre los Estados para afrontar los retos y amenazas contra la comunidad internacional (35). En la última reunión institucional, además, los ministros señalaron que la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), en la que están participando varios países de ambas regiones, es una muestra eficaz del multilateralismo.

La asociación estratégica Unión Europea-ALC

Basado en una iniciativa presentada por España en 1996 (con ocasión de la VI Cumbre Iberoamericana de Viña del Mar), en 1999 se celebró la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea-ALC en Río de Janeiro, (Brasil), el 28 y 29 de junio. La Cumbre de Río que tenía entre sus objetivos «actualizar la agenda con América Latina y definir una estrategia de cooperación con ese continente a partir del año 2000» (fecha en la que expiraba la comunicación sobre la estrategia con América Latina, presentada por la CE en diciembre de 1995 (36), representó la culminación del diálogo birregional Unión Europea-ALC, lanzando lo que se denominó como una Asociación Estratégica Birregional. El objetivo de dicha asociación (cuyo análisis y resultados excede con mucho el ámbito de nuestro objeto de estudio) era el fortalecimiento de los vínculos políticos, económicos y culturales existentes entre ambas regiones.

La Cumbre concluyó con una declaración política —denominada Declaración de Río—, junto con un Documento titulado «Prioridades para la Acción». La Declaración venía a ser un pronunciamiento de 69 puntos, estableciendo los principios generales de las relaciones entre Europa,

(33) Punto 14.º de la Declaración de la XII Reunión Institucional Interministerial, Luxemburgo, 27 de mayo de 2005.

(34) *Ibidem*, punto 14.º

(35) *Ibidem*, punto 14.º

(36) Véase ANTÓN CORTÉS, A.: «Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras la I Conferencia Intergubernamental» en *Afers Internationals*, números 54-55, p. 24, CIDOB, noviembre de 2001.

ALC; el segundo de los Documentos establecía 55 prioridades en el ámbito político, económico, cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano.

En el ámbito de la seguridad y la defensa, los 48 países participantes reiteraron el objetivo de paz y seguridad internacionales como elemento fundamental de la asociación estratégica, al señalar que:

«La asociación está construida y contribuirá al fomento de objetivos comunes tales como el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa y las libertades individuales, el Estado de Derecho, la gobernabilidad, el pluralismo, la paz y seguridad internacionales, la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones» (37).

Entre las áreas prioritarias de la acción se identificó, nuevamente, el desarme, destacando el ámbito de las armas de destrucción masiva, a través de la «promoción de la firma o ratificación de los instrumentos en materia de desarme y prohibición de ciertas armas, especialmente crueles, incluyendo las Convenciones sobre Armas Químicas y Biológicas, el TNP, el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TACEN/CTBT), etc., y el apoyo a las negociaciones en curso, en particular en la Conferencia de Desarme» (38).

Además, por vez primera, se hizo mención expresa al «serio reto que representaba para la comunidad internacional la combinación de conflictos con la diseminación sin control de armas» (39), así como el objetivo de la eliminación total de las minas antipersonal a través de la «plena y rápida implementación de la Convención de Ottawa» y la «cooperación técnica y financiera por medio de programas de acción sobre minas terrestre antipersonal, con especial atención hacia los países centroamericanos» (40).

En la segunda Cumbre Unión Europea-ALC, celebrada en Madrid el 17 de mayo de 2002 con el objetivo de renovar y profundizar en el enfoque birregional de la Asociación Estratégica establecido en Río, se adoptaron dos textos: una «declaración política» y un Documento sobre «Valores y posiciones comunes». La declaración política, conocida con el nombre de Compromisos de Madrid, reitera el compromiso de Río a la hora de avan-

(37) Punto 3.º de la Declaración de Río.

(38) Punto 9.º del Documento «Prioridades para la Acción».

(39) *Ibidem*, punto 12.º

(40) *Ibidem*, puntos 10.º y 11.º

zar en la asociación estratégica entre ambas regiones y recoge, para ello, una serie de obligaciones (en forma de compromisos) en los mismos ámbitos que los identificados en la I Cumbre Birregional.

En el ámbito de la seguridad, la novedad más importante, con el telón de fondo de los atentados terroristas del 11-S en Washington y Nueva York, es la mención expresa de la amenaza que el terrorismo supone para «nuestros sistemas democráticos, libertades y desarrollo, así como la paz y la seguridad internacionales», al que hay que combatir «en todas sus formas y manifestaciones, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y con el pleno respeto al Derecho Internacional, incluidos los derechos humanos y las normas de derecho humanitario». En ese sentido, los Estados participantes en la Cumbre (33 de ALC y los entonces 15 miembros de la Unión Europea) se comprometen a:

«Reforzar los mecanismos de cooperación política, legal y operativa y a fomentar la celebración de y la adhesión a todos los convenios internacionales relativos al terrorismo y la aplicación de las resoluciones de Naciones Unidas en la materia» (41).

No obstante, en relación a la amenaza terrorista, algunos analistas han criticado la posición del Gobierno español durante la Cumbre (conviene recordar que, además, España, ostentaba en ese momento la Presidencia de la Unión Europea) «presionando» para que la reunión fuera una «cumbre antiterrorista» que respondía más a los intereses del Gobierno español que a la agenda birregional, lo que provocó que el entonces presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, rechazara la imposición de la «agenda del miedo» y la «obsesión por la seguridad» frente a la «agenda de la esperanza» centrada en los problemas de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la lucha contra la pobreza (42). Sin embargo, aunque para justificar dicha afirmación se subraye que, en materia terrorista, América Latina no es una región prioritaria, conviene señalar que en el Compromiso de Madrid se incluye, por vez primera en una declaración birregional Unión Europea-ALC, una condena expresa a los ataques terroristas y los secuestros en Colombia y se aboga por la búsqueda de una solución negociada a dicho conflicto (en donde la Unión

(41) Punto 4.º de la Declaración Política-Compromiso de Madrid.

(42) Sobre esta crítica a la posición del Gobierno español véase SANAHÚJA, J. A.: «La Cumbre de Guadalajara (México, 2004) y el interregionalismo en las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe» en revista electrónica *Circunstancia*, número 5, septiembre de 2004, Instituto Universitario Ortega y Gasset, en: <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero5/art1.htm>.

Europea sí ha tenido un interés y participación de intensidad variable, a través del Plan Colombia) (43).

El Documento de trabajo titulado «Valores y posiciones comunes» pone de manifiesto las posiciones compartidas entre ambas regiones sobre un amplio abanico de temas. «Nuestra relación tiene su origen en múltiples intereses compartidos y en los lazos de amistad existentes entre nuestros pueblos», señala el punto 1.º del Documento. De nuevo, podemos encontrar algunas referencias de carácter programático a cuestiones directa o indirectamente relacionadas con la paz y la seguridad: «respeto por la plena observancia del Derecho Internacional y de los objetivos y principios contenidos en la Carta de Naciones Unidas, los principios de no intervención y de autodeterminación de respeto de la soberanía, la integridad territorial y la igualdad entre los Estados» (punto 3.º); «reconocimiento de la importancia que tiene mejorar la respuesta de la comunidad internacional a crisis humanitarias importantes, de manera consecuente con los objetivos y principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas» (punto 10.º); «condena de la instigación, financiación, organización, ejecución y, en general, toda forma de participación en actos terroristas, que constituyen un atentado contra la seguridad de las personas y representan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales» (punto 15.º); «reforzamiento de las medidas individuales y comunes contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones» (punto 16.º), incluido la «lucha contra su financiación» (punto 18.º); «lucha y cooperación contra el terrorismo biológico (punto 20.º); «lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus sistemas de lanzamiento, así como fortalecimiento de los instrumentos jurídicos multilaterales de lucha contra la proliferación» (punto 26.º), «incluido el TNP como piedra angular del régimen internacional» (punto 27.º); «el TACEN (punto 28.º); y «el Código de Conducta Internacional contra la proliferación de Misiles Balísticos» (punto 29.º); «apoyo a la Convención relativa a Ciertas Armas Convencionales» (punto 30.º); «de Ottawa» (punto 31.º); reiteración del compromiso de «prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras a escala nacional, regional e internacional, mediante medidas que garanticen la cooperación y la asistencia internacionales» (punto 32.º) y, finalmente, «reconocimiento de la importancia de fortalecer la capacidad de la comunidad internacional, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, para la prevención de con-

(43) Punto 10.º de la Declaración Política.

flictos, el arreglo pacífico de controversias, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos, así como para la ayuda humanitaria a los sectores vulnerables de la población» (punto 33.^o).

Uno de los aspectos más debatidos durante la Cumbre de Madrid fue la inclusión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en la lista europea de organizaciones terroristas. A sugerencia de Suecia no se incluyó en un primer momento ya que con ello, según defendía ese país, se cerraba la puerta a una futura negociación de paz. Sin embargo, a mediados del mes de junio el criterio cambió, quedando incluida las FARC en la lista y ello, pese a que tras la elección de Álvaro Uribe como presidente de Colombia, el 26 de mayo de 2002, la falta de acuerdo básico entre los países miembros de la Unión Europea sobre la denominación de las FARC hizo que varios de ellos se refirieran a las guerrillas como «grupos armados» o «insurgentes», desapareciendo, en muchos casos, de los comunicados oficiales la denominación de «grupo terrorista» (44).

Finalmente, el 28-29 de mayo de 2004 se celebró en Guadalajara (México) la III Cumbre Unión Europea-ALC. La Cumbre de Guadalajara sigue el mismo formato y dinámica que las dos Cumbres precedentes, aunque tratará de fijarse objetivos cada vez más delimitados. Además, hay que tener en cuenta la nueva coyuntura histórica en que se produce Cumbre, ya que será la primera vez que la Unión Europea acuda a la cita en su nueva composición de 25 Estados miembros.

El objetivo primordial de la III Cumbre Unión Europea-ALC fue el de profundizar la «Asociación Estratégica» birregional, en un momento en el que parece haber un desgaste del mecanismo de reuniones del tipo Cumbre. Persiguiendo precisamente un fortalecimiento del formato Cumbre para años venideros, se propuso por parte de determinadas delegaciones la institucionalización de las mismas por la vía de la creación de una Secretaría General con sede en Madrid. No obstante, esta idea no logró el suficiente apoyo para plasmarse entre los puntos que destaca como prioritarios la Declaración de Guadalajara. Por otro lado, cabe resaltar la ausencia de distintos jefes de Estado y de Gobierno a la III Cumbre, como los pri-

(44) Para un estudio detallado sobre la posición de la Unión Europea en relación al conflicto colombiano véase, ROY, J.: «La Unión Europea ante Cuba y Colombia: de buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones» en ROY, J.; DOMÍNGUEZ RIVERA, R. y VELÁZQUEZ FLORES, R. (coords.): *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, pp. 153-183, Plaza y Valdés, México, 2003.

meros ministros Tony Blair (Reino Unido) y Silvio Berlusconi (Italia), junto a varios gobernantes latinoamericanos, entre ellos Fidel Castro, el presidente peruano Alejandro Toledo o el argentino Néstor Kirchner (45).

Los tres ámbitos que centraron los debates sobre el reforzamiento de la Asociación Estratégica Birregional, y que aparecen recogidos en la declaración final de la Cumbre (Declaración de Guadalajara) son: el multilateralismo, la cohesión social, y la relación birregional. Se mantiene el principio básico ya analizado de considerar la democracia, el Estado de Derecho y el desarrollo social y económico como elementos fundamentales para la paz y la seguridad de ambas regiones (punto 4.º). El elemento innovador más importante es la importancia atribuida al multilateralismo, «de un sistema multilateral eficaz, basado en el Derecho Internacional, apoyado en instituciones internacionales fuertes y con la ONU como centro», «esencial para lograr la paz y la seguridad internacional, el desarrollo sostenible y el progreso social ante las amenazas y desafíos globales que caracterizan nuestros tiempos» (punto 8.º).

Lo anterior incluye un reconocimiento expreso del sistema multilateral de seguridad colectiva consagrado, en la Carta de Naciones Unidas», y el «apoyo a los órganos de la ONU en el ejercicio de sus plenas responsabilidades, funciones y poderes de acuerdo con la Carta» (punto 10.º); el compromiso de «cooperar en Naciones Unidas en la prevención de conflictos, la solución pacífica de controversias, el manejo de crisis, las operaciones para el mantenimiento de la paz y las operaciones para la construcción de la paz en situación de posconflicto, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional» (punto 11.º); el reconocimiento de la «necesidad de hacer más ágil y efectivo al sistema multilateral, a fin de enfrentar las amenazas y los desafíos globales» (punto 12.º). Finalmente, como corolario de la declaración de intenciones, figura un principio inequívoco enmarcado en el debate y fracturas de la comunidad internacional como consecuencia del unilateralismo de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos: «el convencimiento de que un enfoque multilateral de la seguridad brinda el mejor medio para mantener el orden internacional» (punto 16.º).

Por lo demás, se reiteran algunos de los propósitos ya introducidos en declaraciones anteriores: apoyo a los procesos de desarme, control de

(45) CORTÉS-BRETÓN BRINKMANN, B.: «La Cumbre de Guadalajara Unión Europea-América Latina y Caribe: ¿Hacia una Asociación Estratégica para el siglo XXI?», artículo publicado en la página web del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, 15 de julio de 2004, en: <http://www.incipe.org/lat7.htm>

armamentos y no proliferación; universalización y cumplimiento de los acuerdos multilaterales en la materia, a través del fortalecimiento del papel de Naciones Unidas; apoyo de los proyectos birregionales para prevenir la producción y tráfico ilegales de las armas pequeñas y ligeras para su entrega y destrucción; promoción y cumplimiento de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal, etc.

No cabe duda de que la expresa referencia al esquema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de Naciones Unidas se debe interpretar a la luz de las divisiones que suscitó la intervención en Irak por parte de Estados Unidos, así como algunos hechos específicos acaecidos posteriormente derivados de la misma. Así, por ejemplo, la Declaración también recoge una «condena enérgica de todas las formas de abuso, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes contra las personas, incluyendo los prisioneros de guerra» (punto 19.º).

Los «diálogos especializados»

Al margen de las relaciones a escala continental, la Unión Europea mantiene relaciones birregionales (o en rigor, subregionales) con organizaciones y grupos de países de ALC que, aunque básicamente se enmarcan dentro del ámbito económico o de la ya mencionada dimensión comercial de la política exterior europea, contemplan algunos elementos relevantes en materia de seguridad. La jerga o terminología comunitaria engloba estas iniciativas subregionales bajo el nombre de «diálogos especializados».

Con carácter general, puede afirmarse que los asuntos de seguridad han estado tradicionalmente ausentes en las reuniones de diálogo especializado con Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina, además de los dos países con los que la Unión Europea mantiene una especial relación: Chile y México. Existen, no obstante, algunas excepciones.

En el ámbito del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), una de las zonas de mayor interés comercial para la Unión Europea, las negociaciones para la firma de un Acuerdo-Marco de Cooperación Interregional Mercosur-Unión Europea, que dieron comienzo en abril de 2000, incluyen tres capítulos: una asociación para las cuestiones en materia de política y seguridad; un proceso reforzado de cooperación en el ámbito económico e institucional; y el establecimiento de una zona de libre cambio de mercancías y de servicios respetando las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A finales del año 2002 el capítulo de política y de seguridad (que incluye cuestiones tan relevantes como la cooperación en materia de prevención de crisis, de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, junto a algunas medidas específicas de fomento de la confianza y la seguridad) estaba casi cerrado, quedando pendiente aún el capítulo económico. Además, existe un diálogo político regular entre la Unión Europea y Mercosur a nivel de jefes de Estado, ministros y altos cargos de la Administración. En la sesión ministerial Unión Europea-Mercosur, celebrada en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005, los ministros señalaban su intención de colaborar en el marco de los preparativos de la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2005 en particular, coordinando posiciones con vistas a que «este proceso dé lugar a la elaboración de respuestas comunes a los principales problemas de desarrollo, seguridad y derechos humanos». Del mismo modo, los ministros reiteraban su compromiso de «colaborar activamente para combatir las amenazas contra la paz y la seguridad, incluido el terrorismo internacional» (46).

Por otra parte, interesa destacar que, en el marco del diálogo político Unión Europea-Mercosur las cuestiones de mantenimiento del sistema de seguridad colectivo de Naciones Unidas, así como la participación de efectivos de países del Mercosur en operaciones de mantenimiento de la paz a cargo de la ONU ha sido siempre un tema presente en las conversaciones (47).

Como señala Alberto Navarro, secretario de Estado para la Unión Europea, un elemento que puede interesar mucho a estos países es su asociación a la PESD. Sirva de ejemplo el caso de Brasil, como primer país no miembro de la OTAN ni de la Unión Europea que participó en una operación militar de la PESD, la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo (concluida oficialmente el 1 de septiembre de 2003), al que le han seguido en 2005 Argentina y Chile, ambas participantes en la operación de la Unión Europea *Eufor-Althea*, en Bosnia-Herzegovina (48). Además, como otro pequeño ejemplo de cooperación en este ámbito, con cargo al vigente Programa de la Unión Europea Alban se puede ofrecer algunas becas para que altos oficiales de los ejércitos de esos países rea-

(46) Consejo de la Unión Europea, Comunicado Conjunto de la Sesión Ministerial Unión Europea-Mercosur, Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9426/05 (Presse 127).

(47) TVEVAD, J.: *La agenda de seguridad...*, opus citada, p. 52.

(48) La fecha de la firma del acuerdo de participación de Argentina en operación *Althea*, 10 de junio de 2005. La de Chile, 25 de julio de 2005.

licen cursos en las escuelas militares de los Estados miembros de la Unión Europea (49).

Por lo que se refiere a Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), dos temas han marcado la agenda de relaciones con la Unión Europea en materia de seguridad: de una parte, la proliferación incontrolada de armas ligeras, que se ha convertido en un asunto de preocupación debido a los niveles alarmantes de inseguridad ciudadana y delincuencia en la subregión; de otra parte, se ha dedicado mucha atención al problema de las minas antipersonal, de la misma manera que varios países de la Unión Europea (igual que varios países suramericanos) prestan apoyo al Programa de Asistencia para el Desminado en Centro América (PADCA) que se lleva a cabo bajo la administración de la OEA (50).

La piedra angular de las relaciones Unión Europea-Centroamérica es el diálogo de San José, que constituye un foro de discusión política, iniciado en 1984, con la finalidad de apoyar la resolución de conflictos, la democratización y el desarrollo de la subregión. El éxito notable de este diálogo impulsó su renovación en Florencia en 1996 y en Madrid en 2002, así como la ampliación de su alcance con la inclusión de cuestiones, entre otras, de integración y seguridad regional y de concertación política sobre asuntos internacionales de interés común. El Acuerdo Político de Diálogo de Cooperación, firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003 (y que aún no está en vigor), sigue siendo conocido bajo la denominación de Diálogo de San José, y en él se incluyen nuevos ámbitos de cooperación, como los derechos humanos, la inmigración y la lucha contra el terrorismo (51).

En la XXI Reunión Ministerial del Diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica, celebrada en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005, se destacaron los compromisos adoptados dentro del marco de las Cumbres Presidenciales Centroamericanas en relación con la Iniciativa Centroamérica Segura, que intenta consolidar los esfuerzos regionales en la lucha contra la delincuencia y todas las amenazas contra la seguridad democrática (52).

(49) NAVARRO, A.: «Unión Europea-América Latina: la Cumbre de Guadalajara» en *Política Exterior*, número 99, p. 151, mayo-junio de 2004.

(50) TVEVAD, J.: *La agenda de seguridad...*, opus citada, p. 52.

(51) Comisión Europea, «La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica», pp. 45-46, Documento preparado con ocasión de la celebración de la Cumbre Unión Europea-ALC en Guadalajara (México), Dirección General de Relaciones Exteriores, Bruselas, 2004.

(52) Consejo de la Unión Europea, «Comunicado Conjunto de la XXI Sesión Ministerial del Diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica», Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9.406/05 (Presse 126).

La Unión Europea mantiene relaciones regulares con los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) desde 1969, fecha en que se constituyó el Grupo Andino (a través de la Declaración de Cartagena) que, en 1996 se convirtió en la Comunidad Andina. La Unión celebró un primer acuerdo de cooperación con dichos países en el año 1983, 20 años más tarde, en diciembre de 2003, se firmó en Roma un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (aún no en vigor) por el que se profundizaban las relaciones políticas y la cooperación bilateral. Una vez ratificado por todos los Estados el acuerdo institucionalizará un diálogo político y extenderá su alcance para incluir asuntos como la prevención de conflictos, la buena gobernanza, las migraciones, el blanqueo de dinero, la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. Además, existe un proyecto de creación de un Centro de Prevención de Conflictos a nivel subregional.

Con todo, el aspecto más problemático del Acuerdo es el que se refiere a la lucha contra las drogas (el «cuarto pilar» del diálogo especializado, que se añade en 1995) y que origina el recelo de muchos Estados europeos por lo que ellos consideran un débil control de los precursores químicos por parte de los países andinos (53). Por ello, en la Reunión Ministerial Comunidad Andina-Unión Europea, celebrada en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005, los ministros de la Comunidad Andina hicieron una declaración destacando la importancia de «intensificar la cooperación y redoblar los esfuerzos para tratar de manera global todos los aspectos pertinentes en relación con la oferta y la demanda, incluidas las preocupaciones de estabilidad política y social, de seguridad y de desarrollo sostenible», así como un «mayor compromiso en la lucha contra las drogas, con vistas a debatir un posible programa de acción» (54).

Con respecto a la relación entre la Unión Europea con México y Chile, al no pertenecer estos dos países a ninguna agrupación regional, han desarrollado Acuerdos de Asociación Económica y Política con la Unión. Estos Acuerdos, suscritos en 1997 y 2002, respectivamente, establecen una asociación privilegiada basada en intereses y valores comunes. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (acuerdo global, que viene a reemplazar al

(53) DOMÍNGUEZ RIVERA, R.: «América Latina en las perspectiva de la Unión Europea: un panorama general» en ROY, J. y otros: *Retos e interrelaciones de la integración regional...*, opus citada, p. 150.

(54) Consejo de la Unión Europea, «Comunicado Conjunto de la Reunión Ministerial Comunidad Andina-Unión Europea», Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9.430/05 (Presse 128).

Acuerdo Interino de 1998), entró en vigor el 1 de octubre de 2000 (55), y está basado en los principios democráticos y de respeto de los derechos humanos, aunque el diálogo político institucionalizado (se crea un Consejo Conjunto Unión Europea-México de nivel ministerial que se reúne una vez al año) permite tratar temas como la lucha contra el terrorismo o el control de la inmigración.

Sin embargo, mientras que en virtud del acuerdo temas como la Corte Penal Internacional, el Protocolo de Kioto, y la eliminación de la pena de muerte, México y los países miembros de la Unión Europea han caminado juntos, otras áreas, como la cooperación en paz y seguridad regional e internacional no se han visto favorecidas. Como señala un informe del Instituto de Integración Europea y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM): «la cuestión es complicada, ya que se trata de definir y priorizar una serie de temas de seguridad que puedan ser comunes», entre otras cosas, «porque la sociedad civil en México está demasiado alejada de los temas de seguridad y defensa» (56).

En la IV Reunión Ministerial del Consejo Conjunto Unión Europea-México, celebrada en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005, ambas partes coincidieron en varios aspectos de la definición de una agenda futura de seguridad, entre ellos la necesidad de que la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas abordase de manera efectiva «las amenazas multidimensionales y los retos a la paz, la seguridad y el bienestar de nuestras naciones y pueblos», así como el apoyo a los argumentos formulados por el secretario general «en pro de un concepto más global de seguridad colectiva», compartiendo la opinión de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia se apoyan mutuamente» (57).

Por último, el Acuerdo de Asociación Unión Europea-Chile de 2002 entró en vigor el 1 de marzo de 2005, suponiendo un gran impulso a las relacio-

(55) Las negociaciones entre la Unión Europea y México, que comienzan en octubre de 1996 y finalizan en 1997, dan como resultado dos acuerdos, el global y el interino. El acuerdo interino entró en vigor el 1 de julio de 1998. El día 14 de julio se reunió en Bruselas el Consejo Conjunto previsto en el citado acuerdo, marcándose oficialmente el inicio de las negociaciones para establecer una zona de libre comercio que entró en vigor, por medio de una Decisión del Consejo Conjunto Unión Europea-México, el 1 de julio de 2000. Con ello, quedó abierta la puerta para la entrada en vigor definitiva del acuerdo global, el 1 de octubre de 2000.

(56) SORIANO, J. P.: *Paz y seguridad internacional en el diálogo político México-Unión Europea*, pp. 2 y 9, *Working Papers* del Instituto de Estudios de la Integración Europea, ITAM, México, febrero de 2005.

(57) Consejo de la Unión Europea, Comunicado Conjunto Unión Europea-México, Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9.457/05 (Presse 129).

nes políticas de cooperación y de comercio entre ambas partes, que reconocen que la plena aplicación de las disposiciones de diálogo político del acuerdo «contribuirá al refuerzo del diálogo entre la Unión Europea y Chile y al establecimiento de posturas e iniciativas sobre asuntos internacionales de interés común», entre ellas, «una mayor coordinación de iniciativas conjuntas en los foros internacionales, incluida la ONU» (58). Ambas partes se comprometen también a cooperar en la lucha contra el terrorismo.

En el ámbito de las relaciones bilaterales en materia de seguridad hay que destacar la firma, el 25 de julio de 2005, de un acuerdo por medio del cual Chile participará, con 25 efectivos, en la operación militar de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina *Eufor-Althea*. Se trata de la primera operación militar de la Unión Europea en la que Chile participa, siendo, junto a Argentina, los únicos Estados latinoamericanos que colaboran en la operación. Además, Chile ya formó parte de la Fuerza de Estabilización (SFOR), liderada por la OTAN, y a la que la Unión Europea relevó en diciembre de 2004 (59).

Conclusiones: retos y realidades de la cooperación birregional Unión Europea-ALC

Hemos analizado en términos generales el estado y la evolución de la cooperación birregional entre la Unión Europea y ALC, identificando aquellos elementos directamente relacionados con la seguridad y la defensa. En todos los niveles, hemos comprobado, además, que la Unión Europea ha venido manifestando su interés por conseguir que América Latina sea una región estable y segura y, a su vez, que los países de la región compartan las mismas preocupaciones que la Unión Europea hacia temas como el desarme, el control de armamentos y la no proliferación, la lucha contra el terrorismo internacional y la delincuencia organizada, la solución pacífica de controversias o la garantía de cumplimiento de los derechos humanos y la preservación del Estado de Derecho; todo ello, además, dentro del marco del sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de Naciones Unidas, es decir, desde una perspectiva o enfoque multilateral.

La pregunta final sería, no obstante ¿cuál es la capacidad, y sobre todo, la voluntad de los Veinticinco (ya casi Veintisiete), para llegar a conseguir

(58) Consejo de la Unión Europea, Declaración Común II Consejo de Asociación Unión Europea-Chile, Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9.352/05 (Presse 125).

(59) «Signature of an agreement on Chile's participation in operation *Althea*», Declaración EU S267/05, Bruselas, 25 de julio de 2005, en: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/85829.pdf

que la seguridad y la defensa sea un asunto prioritario en las relaciones birregionales Unión Europea-ALC?; ¿existe realmente un interés –y unos medios que sustenten y den contenido a éste–, por parte de la Unión Europea en priorizar y potenciar dicha relación, o simplemente se trata de declaraciones de intenciones, nacidas de la retórica de la política de la «buena vecindad», con una región que no comparte fronteras con la Unión Europea?

La comisaria de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, señalaba el 21 de octubre de 2005 que la Unión Europea quería hacer de América Latina:

«Una región más estable y segura; ello no sólo requiere un apoyo a largo plazo para la buena gobernanza y el Estado de Derecho, sino también una ayuda específica para la gestión de las crisis y la lucha contra las drogas ilegales, que constituyen un azote social y económico en zonas clave de la región». Al mismo tiempo, se reconocía que la Unión Europea, a pesar de ser el principal donante y socio comercial para muchos de los países latinoamericanos, especialmente los del Mercosur, «nuestro enorme potencial bilateral en este campo no ha sido todavía plenamente aprovechado» (60).

Lo cierto es que la economía y el comercio concentran la mayor atención en las relaciones Unión Europea-ALC y determinan también las prioridades de la cooperación birregional, reduciendo al mínimo el contenido de una posible agenda de paz, seguridad y defensa a escala continental.

La estrategia regional de la Unión Europea para ALC, recogida en el Informe Estratégico Regional sobre América Latina para el periodo 2002-2006, se basa en cuatro ámbitos principales (61):

- Apoyo a las relaciones entre las dos regiones mediante el refuerzo de la cooperación entre redes de la sociedad civil.
- Iniciativa social: contribución a la reducción de las desigualdades mediante acciones selectivas destinadas a la población desfavorecida.
- Preparación y prevención de cara a las catástrofes naturales y reconstrucción tras éstas.

(60) «Europa y América Latina una estrecha relación», discurso pronunciado por Benita Ferrero-Waldner con ocasión del 40.º aniversario de la creación del Instituto Austriaco para América Latina, Viena, 21 de octubre de 2005, en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2005/sp_211005_la_es.htm

(61) Comisión Europea, «Informe Estratégico Regional sobre América Latina», p. 5. Programación 2002-2006, abril de 2002.

- Acción complementaria de la cooperación estratégica: creación de un Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina (OBREAL/EULARO).

En el marco político, el Documento reconocía que:

«En la actualidad, el programa de la región, que estos últimos años se ha concentrado en los procesos de paz, la democratización y los derechos humanos, se orienta más bien a cuestiones internacionales con repercusiones en la región (OMC, medio ambiente, nuevas tecnologías, etc.). Los otros temas de preocupación regional están relacionados con la inestabilidad del sistema financiero y monetario, la situación del proceso de paz de Colombia, las cuestiones fronterizas, la inmigración y la lucha contra la droga» (62).

Se puede decir, por lo tanto, que, hasta la fecha, la solución del conflicto en Colombia, la lucha contra las drogas y los tráficos ilegales de estupefacientes han sido los que han centrado, en materia política y de seguridad (más que internacional, seguridad interior) los debates y la concentración de interés por parte de la Unión Europea en la región.

Por lo que se refiere al OBREAL/EULARO, consiste en una red integrada por 23 instituciones académicas y centros de investigación de la Unión Europea y América Latina y que cuenta con el apoyo financiero de la CE. El enfoque adoptado por OBREAL/EULARO está orientado a la formulación de políticas públicas y sus acciones están dirigidas tanto a la comunidad de investigación, como a actores políticos, económicos y sociales. Las investigaciones se organizan en cinco grupos temáticos: relaciones comerciales y financieras e integración regional; democracia, derechos humanos y Estado de Derecho; cooperación social y para el desarrollo; gobernabilidad global y multirregionalismo y; sociedad civil y construcción institucional (63).

Además, se han establecido temas de carácter horizontal, que abarcan «transversalmente» las investigaciones de la red: género, derechos humanos, minorías, medio ambiente, sociedad civil, pobreza e impacto de la ampliación de la Unión Europea. Sin embargo, y sorpresivamente, ningún grupo temático ni tema trasversal aborda las cuestiones de prevención y/o resolución de conflictos regionales, o la política de lucha contra la droga y el papel de la Unión Europea en esos ámbitos específicos de la seguridad a través de una estrategia global hacia la región y ello, pese a que se men-

(62) *Ibidem*, p. 7.

(63) Para más información véase la página web del Observatorio en: <http://www.obreal.unibo.it>.

cionen dichos aspectos como elementos relacionados con la coherencia de las políticas comunitarias (anexo VII del Informe Estratégico 2002-2006).

La política a corto-medio plazo de la Unión para América Latina y sus prioridades para el periodo 2007-2013 están siendo discutidas a finales del año 2005. En un documento de trabajo de preparación de la cooperación regional (abierto a comentarios y sugerencias en abril de 2005) se identificaban las siguientes orientaciones o cuestiones a tener en cuenta para el período indicado (64):

- Reforzar el vínculo entre las prioridades políticas y la cooperación, con especial atención a: la cohesión social y la integración regional.
- Maximizar la eficacia de los programas para la región y los actores, basándose en: la evaluación de los resultados, la complementariedad y las sinergias (se reconoce que los recursos son y serán limitados), herramientas adaptadas, los actores (públicos y privados) y abarcar asimetrías (posibilidad de introducir el patrocinio de otras instituciones como medida adicional en la cooperación Sur-Sur).

Ante este panorama, ¿qué futuro depara y que importancia tendrá la seguridad en las relaciones europeo-latinoamericanas? De entrada, asumimos que los asuntos de seguridad interior seguirán estando presentes en la agenda birregional, pero previsiblemente, los aspectos más relevantes de la cooperación, por todo lo que ya ha sido señalado, serán los capítulos comercial y económico de tal forma que, la seguridad y la defensa, lejos de adquirir una identidad propia en el esquema de las prioridades de la cooperación, quedará subsumida en el marco del terreno diplomático y de diálogo político. Por ello, las iniciativas concretas de cooperación, en el terreno práctico serán más bien escasas.

En cualquier caso, el interés máximo de la Unión Europea en América Latina en esta materia se concentrará en que no surjan nuevos conflictos que puedan afectar a la estabilidad regional e, incluso internacional y, además, en la búsqueda de cooperación y apoyo de los países de la región a iniciativas concretas, como la lucha contra el terrorismo internacional en el marco de los organismos internacionales y otros foros de concertación de posiciones, en donde sin duda, surgirán desacuerdos en aspectos tan problemáticos como las percepciones en materia de amenazas a la seguridad, las medidas a adoptar o acerca del papel de Estados Unidos en la región.

(64) El documento de trabajo, elaborado por la Comisión Europea-Dirección General RELEX-Dirección América Latina puede consultarse en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/regional_07-13_es.pdf

La definición de una agenda futura de cooperación en materia de seguridad dependerá de la prioridad que la Unión Europea conceda a América Latina en el contexto de su acción exterior pero, sobre todo, de la voluntad de los Estados miembros de la Unión Europea para desarrollar (y concertar posiciones) acuerdos comunes al respecto, lo que pasa también por determinar qué cantidad de recursos se quiere destinar a dicho objetivo en un nuevo contexto en el que, tras la última ampliación de la Unión Europea, no todos los europeos tienen la misma sensibilidad hacia la región, en cuanto a su importancia estratégica.

Una de las propuestas más interesantes para relanzar el diálogo Unión Europea-ALC en materia de seguridad y que podría servir de base para reflexionar al respecto fue realizada por los Parlamentos de Integración (parlamentarios europeos, latinoamericanos y caribeños), reunidos en Puebla (México) los días 17 a 19 de marzo de 2004, con vistas a la preparación de la III Cumbre Unión Europea-ALC celebrada en Guadalajara. Los parlamentarios proponían la puesta en marcha de una Asociación Política y de Seguridad Euro-Latinoamericana, articulada, entre otros, en el establecimiento de una Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad para permitir a los socios discutir y relanzar temas como (65):

- La cooperación plena en materia de seguridad y defensa traducida en la adopción de códigos de conducta comunes; estos aspectos deberán ser incluidos en los acuerdos multilaterales de cooperación y asociación, dotados de las correspondientes cláusulas democráticas y de no-proliferación nuclear ni de armas ligeras.
- La cooperación efectiva en materia de medidas de fomento de la seguridad, realizando trabajos conjuntos en un Centro Birregional de Prevención de Conflictos a establecer en América Latina.
- La posible colaboración en las labores humanitarias y en las tareas resultantes de la PESD.
- El establecimiento de relaciones orgánicas plenas entre las distintas organizaciones políticas y defensivas a las que pertenecen los socios euro-latinoamericanos.

Del lado latinoamericano, y como señala Jesper Tvevad:

«El hecho de que una parte de los esfuerzos para construir mecanismos de seguridad cooperativa y de fomentar y sistematizar la puesta en marcha de medidas de fomento de la confianza mutua y

(65) «Propuestas de los Parlamentos de Integración para dotar de contenido concreto a la Asociación Estratégica Birregional Unión Europea-ALC», Puebla (México), 17-19 de marzo de 2004.

de la seguridad se desarrollen en el seno del sistema hemisférico de seguridad y de la OEA, no significa que no tenga sentido dialogar y cooperar con Europa en este ámbito» (66).

Hay que tener en cuenta que la globalización hace necesaria una aproximación global-multidimensional a la seguridad regional e internacional en la que la Unión Europea no debería estar ausente, o al menos, no de forma intencionada.

(66) TVEVAD, J.: *La agenda de seguridad...*, opus citada, p. 56.