

QUINTA PARTE

LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL PARA LA PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA: ALCUE Y CIN

5.1. LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL UE-AL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

PROF. DR. D. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO
Profesor de Derecho Internacional
Público y RR.II., URJC
Director del Instituto de Cuestiones
Internacionales y Política Exterior
(INCIPE)

1. LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LAS RELACIONES UE-ALC. 2. LA AGENDA DE SEGURIDAD ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA: HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD. CONCLUSIONES

1. LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LAS RELACIONES UE-ALC

La primera cuestión a responder es si existe realmente una cooperación birregional (más allá de los marcos estrictamente bilaterales) entre la Unión Europea (UE) e Iberoamérica (o, en rigor, América Latina, utilizando la terminología comunitaria)¹ en materia

¹ En las relaciones birregionales, la UE utiliza exclusivamente el concepto América Latina, reservándose la denominación Iberoamérica para referirse al marco, bien de las Cumbres 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 término "Iberoamérica" por encima del de "América Latina", razón por la cual se ha preferido adoptar en este estudio la terminología comunitaria cuando nos refiramos a las relaciones birregionales institucionalizadas.

de seguridad y defensa. Es más, se puede afirmar que la agenda de seguridad y defensa en las relaciones entre la UE y América Latina sigue manteniendo en la actualidad la lógica del enfoque selectivo y de “varias velocidades” o de “geometría variable” que en 1994 marcó la definición de la nueva agenda-estrategia de la UE 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 socios 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, de naturaleza interestatal, son más numerosos que los “Acuerdos Marco” o globales entre la UE y los Estados miembros de alguno de los subsistemas regionales de los países de América Latina y el Caribe (ALC, según la terminología comunitaria).

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 llegándose, incluso, a comparar a la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea con el cuento de la “bella durmiente” para poner de manifiesto el largo letargo al que dicha política ha estado sometida. 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, Tratado de Bruselas de 1948 o Plan Pléven de 1950 - origen de la Comunidad Europea de Defensa).

Por otra parte, y a falta de entrada en vigor del Tratado de Lisboa existe aun un nivel político-estratégico que proporcione visibilidad a las acciones de la UE en su conjunto. A pesar de algunos

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.

avances importantes introducidos por el Tratado de Lisboa (rescatados de la formulación que ya realizara el Tratado Constitucional) en materia de seguridad y defensa (formalizando jurídica y convencionalmente una Política Común de Seguridad y Defensa y proporcionando flexibilidad a los sistemas de cooperación interestatales), la voluntad política para desarrollar una política de defensa común no es unánime y, en ocasiones, ni siquiera mayoritaria. Ello se traduce en diálogos difusos entre la UE y los países latinoamericanos, articulados a través de diferentes foros, a saber: reuniones ministeriales institucionalizadas entre la UE y el Grupo de Río, Cumbres UE-América Latina y el Caribe (ALC), 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 UE, España y Portugal, como Estados Iberoamericanos de Europa.

Por ese motivo, el análisis de las relaciones entre la UE y la región de ALC se ha venido realizando desde una perspectiva birregional, tomando como referencia, en la mayoría de los casos, el marco general de la política exterior europea hacia la región. En otras ocasiones, los estudios se han centrado en la contribución de la UE a los procesos de integración regional, considerando a la Unión como un actor global. Finalmente, un tercer marco de análisis (y quizás también el más recurrente), se basa en comparar los procesos de integración regional europeo y latinoamericano desde una perspectiva "moralizadora" o "eurocentrista" por parte de la UE, proyectando conceptos y visiones europeístas a cualquier proceso de cooperación regional sin tener en cuenta su especificidad y llegando casi siempre a la conclusión que la integración regional en América Latina aun dista mucho de alcanzar los logros y parámetros conseguidos en Europa. En este último caso, no resulta sencillo articular un marco conceptual que cuente con los mismos actores, variables y contextos para permitir la comparación porque si éstos son diferentes, resulta difícil comparar marcos conceptuales heterogéneos, por mucho que la voluntad de hacerlo fuerce la lógica metodológica. La voluntad de comparar los procesos acaba atribuyendo el mismo significado a términos que como integración, política y seguridad se interpretan de un modo diferente en cada contexto regional.

Al margen del marco institucional o de diálogo político, las relaciones de seguridad y defensa entre la UE y los países de ALC 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; 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 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 UE en Bosnia y Herzegovina). Ese mismo fenómeno o esquema se observa también a la inversa, por ejemplo, con la presencia de algunos miembros de la UE 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 UE ha concluido con los países iberoamericanos (a excepción de Cuba) desde 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 UE no tiene una presencia unificada en Iberoamérica, 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 Estados miembros de la UE es muy reducida y no se prevé el establecimiento de alianzas

estratégicas de empresas públicas o privadas europeas, al menos, a corto o medio plazo, especialmente, en un momento de reformulación de dichas estrategias, a causa de la crisis económica internacional.

Tampoco puede decirse que haya iniciativas nacidas de la Política Exterior y de Seguridad Común hacia los países de ALC, al margen de Cuba (que formalmente no es parte del esquema de relaciones UE-ALC, debido a su régimen político) y Haití (por razones humanitarias). El Consejo no ha aprobado aun una Estrategia Común para la región que otorgue a América Latina una mayor relevancia en la PESC (no decimos, ni siquiera, en la PESD/PCSD), prefiriendo, a cambio, un enfoque sectorial basado en consideraciones económicas, pese a que en el documento una "Estrategia Europea de Seguridad", de 12 de diciembre de 2003, se incluya una brevísima referencia final a la colaboración de la UE con "nuestros socios en Latinoamérica"³. Referencia que, incluso, queda aun más reducida en el documento de actualización de la Estrategia de la UE, hecho público el 11 de diciembre de 2008⁴.

La Política Europea/Común de Seguridad y Defensa (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 en Washington y Nueva York. Tras la primera 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 (IEIE) esa es la "paradoja terrible y constante en la que vive América Latina: nunca es un caso suficientemente grave

³ *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.

⁴ "En lo tocante a otras regiones del mundo, la UE ha entablado relaciones con la ASEAN sobre cuestiones regionales como Birmania, con la SAARC y con Latinoamérica". *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución* (S407/08), Bruselas, 11 de diciembre de 2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf.

como para llamar la atención”⁵, dificultando, por consiguiente, la creación de una verdadera asociación birregional.

Para la UE 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 aquéllos a los que envía ayuda al desarrollo desde hace décadas (Estados de América Central), pero no hasta 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.

No obstante, sería totalmente injusto señalar que las causas o limitaciones de la cooperación birregional UE-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 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 los

⁵ 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 (IEIE), documento de trabajo N° 5, México D. F., septiembre de 2003, p. 23.

declaraciones políticas y documentos de posición de la UE, entre ellos, la "Estrategia Europea de Seguridad").

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.

Esta ausencia de consensos sería también la causa por la que, tradicionalmente, en el discurso tradicional 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 por la consolidación de la democracia y el afianzamiento de las economías de mercado.

Sin embargo, la UE 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-prolifерación, 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.).

2. LA AGENDA DE SEGURIDAD ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA: HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD

Tradicionalmente, las cuestiones de seguridad nunca han sido un tema prioritario en la agenda de las relaciones entre la UE 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 UE, España y Portugal⁶. No obstante, conviene recordar que la primera iniciativa de envergadura de la entonces Comunidad Europea 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 Fría⁷.

Uno de los errores más comunes a la hora de abordar los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa en América Latina es pretender aplicar los mismos parámetros y definiciones que las consensuadas en el marco de la PESD de la UE. Al igual que en la Unión existe una tendencia cada vez mayor a definir la seguridad, no solamente en términos militares, en América Latina se considera, además, que las amenazas militares a la integridad política y territorial de un Estado provienen también de retos socio-económicos a la viabilidad de las sociedades, de tal forma que una de las prioridades para los países de la región consiste en luchar por la estabilidad democrática y las soluciones a las expectativas de seguridad de los ciudadanos.

Por otra parte, cualquier esfuerzo a la hora de definir una agenda de seguridad regional latinoamericana se encuentra, inevitablemente, con un obstáculo: el Sistema Interamericano presenta un escaso desarrollo institucional si se compara con el elevado número de Cartas, resoluciones y convenciones existentes. Sin una política común de seguridad hemisférica, con las iniciativas fragmentadas entre las conferencias de actores gubernamentales, Jefes de Estado y de Gobierno o ministros, y las militares, de los distintos servicios, el sistema sólo cuenta con la CSH, que apenas tiene funciones consultivas. No obstante, la incorporación en 2006 de la Junta Interamericana de Defensa (JID) —de la que España es país observador— a la Organización de Estados Americanos y la

⁶ Las Cumbres Iberoamericanas vienen celebrándose desde 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.

transformación del Colegio Interamericano de Defensa, al servicio ahora de la OEA, ha permitido dotar a la Organización de unas mínimas estructuras operativas a la hora de formular y poner en práctica acciones concretas en materia de seguridad y defensa, toda vez que permite explorar un ámbito siempre cuestionado en la región, como es el de las relaciones cívico-militares.

Tampoco existe una definición consensuada en ALC acerca de lo que se entiende por seguridad. La CSH no ha podido poner de acuerdo a los Estados de la región acerca de lo qué 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 en 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 los declaraciones políticas y documentos de posición de la UE, entre ellos, la "Estrategia Europea de Seguridad".

En dicho documento la Unión identifica, junto a la amenaza tradicional e improbable de agresión de gran escala contra un Estado miembro, como nuevas amenazas a la seguridad: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Sin embargo, en ninguno de los casos el documento hace referencia a cómo afectan dichas amenazas a Latinoamérica, ni siquiera, a alguno de los países integrantes de la región y ello, pese a la trascendencia del conflicto en Colombia, no sólo por los problemas derivados del narcotráfico, sino por sus implicaciones para los países vecinos.

De este modo, la concertación UE-América Latina ha priorizado la creación del nuevo orden internacional post Guerra Fría, a través de las Cumbres UE-Grupo de Río y UE-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.

La Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, señalaba en octubre de 2007 que “uno de los derechos humanos más fundamentales es el derecho a la seguridad. La Seguridad ciudadana se ha convertido en un tema ineludible de la vida política de muchos países de esta región. En algunos países, los niveles de inseguridad han alcanzado, cifras que recuerdan las horas más duras de los conflictos armados”. De este modo, en el debate en torno al concepto de seguridad, hay que partir de la premisa que, mientras la UE ha tendido tradicionalmente a separar los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa, en sentido clásico, de los problemas de seguridad interior (entre los que se incluye, la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico transfronterizo de drogas y armamento o la inmigración ilegal) en América Latina, resulta difícil mantener dicha dicotomía, a todas luces artificial para los países de la región. Conviene recordar, además, que el TUE estableció dos pilares no comunitarios diferentes (el segundo, dedicado a la PESC y a la PESD, y el tercero, consagrado a los asuntos de justicia e interior) y que, como tales, están llamados a desaparecer con la entrada en vigor el Tratado de Lisboa.

Se puede decir, por lo tanto, que en estos momentos, buena parte del debate acerca de la seguridad y la defensa en América Latina, gira en torno a la introducción del concepto de “seguridad humana”. Esta se puede definir por ser un concepto inclusivo y centrado en las personas, por su carácter multidimensional y por su énfasis en el multilateralismo y la cooperación. Se trata de un concepto muy amplio de seguridad, que abarca desde la defensa del medio ambiente y de la naturaleza a la sanidad y al combate contra la desigualdad y la pobreza, causas básicas del subdesarrollo y por tanto, de la conflictividad social y política existente en América Latina. No es extraño, por ello, que en este proceso de *segurización*, la agenda de seguridad y defensa se centre en la actualidad, para ambas regiones, en definir cuáles son los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad.

Uno de los ámbitos en donde existe una clara voluntad de cooperación birregional es en el de la lucha contra delincuencia organizada. Ferrero-Walter señalaba, por lo que respecta a la región centroamericana que “sólo una respuesta global puede hacer frente a este fenómeno. Ante un problema cada vez más transnacional, la respuesta tampoco puede seguir siendo meramente nacional. La UE se va a comprometer fuertemente en el apoyo a la lucha contra la inseguridad, tanto a nivel regional centroamericano como a nivel de cada uno de los países”.

La región tampoco presenta problemas en lo que se refiere a la no-proliferación de armas de destrucción masiva, teniendo en cuenta que en la actualidad, todos los Estados han ratificado el Tratado de Tlatelolco, por el que se crea una zona libre de armas nucleares en ALC (aunque Argentina y Brasil no han suscrito aun el Modelo de Protocolo Adicional de Salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica, OIEA) y no existe ningún país con capacidades químicas ni bacteriológicas. Una de las cuestiones que, en cambio, despierta suspicacias en los países de la región son los acuerdos de cooperación nuclear en materia civil de Venezuela y Bolivia con Irán. Venezuela lleva varios años intentando adquirir sin éxito de Argentina y Brasil un reactor nuclear, con la intención de utilizarlo –según declaraciones del gobierno venezolano- para la exploración petrolera. Por su parte, en la visita realizada por el presidente iraní a La Paz, el 28 de septiembre de 2007, se firmaron varios convenios de cooperación, entre ellos uno sobre cooperación nuclear en los usos pacíficos de la energía nuclear en el marco del Tratado de No Proliferación Nuclear, "como un medio que puede contribuir significativamente al desarrollo económico y tecnológico de los pueblos". Esta declaración, sin embargo, estuvo precedida por una fuerte polémica entre el gobierno de Evo Morales y la oposición, que expresó temores de que Bolivia ofrezca a Irán la posibilidad de una explotación conjunta de los yacimientos de uranio en su territorio.

El terrorismo nunca ha constituido una prioridad en la cooperación birregional, fundamentalmente, por la constante negativa de los países latinoamericanos a reconocer la existencia de una amenaza terrorista (Argentina, Brasil, Paraguay, Ecuador o México, en estos dos últimos casos, a raíz de la detención de algunos activistas islámicos vinculados al narcotráfico), aunque la lucha contra el

terrorismo islámico comienza a preocupar a mandos policiales y a los servicios de inteligencia de los distintos países de la región.

Por todo ello, resulta difícil encontrar un mecanismo de cooperación u organización de integración regional que tenga una capacidad mínima operativa para poder encargarse de aspectos prácticos relacionados con la seguridad (ni siquiera MERCOSUR), tal y como se entiende en la UE, a no ser que se amplíen las categorías, para incluir la dimensión interior de la seguridad, en línea con lo ya señalado.

En cuanto al ámbito específico de la cooperación UE-ALC, pueden identificarse algunas iniciativas concretas relacionadas con la seguridad y la defensa que, sin llegar a constituir un asunto prioritario, han estado presentes en las reuniones birregionales. Ese sería el caso de las Cumbres UE-ALC, principal mecanismo para el establecimiento de una asociación estratégica birregional, con constantes referencias al "fortalecimiento de un enfoque multilateral para promover la paz, la estabilidad y el respeto del derecho internacional" y que incluye, entre otros, el establecimiento de una Comisión de Consolidación de la Paz para asesorar y proponer estrategias integradas y coherentes para la consolidación de la paz y la recuperación postconflictos; el apoyo pleno al sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y a todas las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato de las Naciones Unidas y destacamos la necesidad de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos en todas las operaciones de mantenimiento de la paz; el rechazo con firmeza de todas las medidas coercitivas de carácter unilateral y efecto extraterritorial contrarias al Derecho internacional y a las normas generalmente aceptadas de libre comercio; el compromiso con el enfoque multilateral para hacer frente al reto actual del desarme, la no proliferación y el control de armas, en particular las nucleares, químicas y biológicas, promoviendo la instrumentación, la universalización y el fortalecimiento de los mecanismos de desarme y de no proliferación, fortaleciendo el papel de las Naciones Unidas. La lucha contra el terrorismo (compromiso de cooperación mutua a la hora de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se cometa y quienquiera que lo cometa), el tráfico de drogas (principio de responsabilidad compartida y sobre la base de un enfoque global e

integrado del problema mundial de las drogas ilícitas) y la delincuencia organizada (constituyen también cuestiones prioritarias de la agenda birregional, así como las cuestiones medioambientales (incluidas la prevención y mitigación de desastres y la preparación).

En segundo lugar (y sin ánimo de ser exhaustivos) en el marco de las relaciones entre la UE y el Grupo de Río (el diálogo birregional más amplio, tanto por el número de Estados participantes, como por los temas que se tratan, 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) se han celebrado hasta 2008 un total de trece encuentros interministeriales. Los temas presentes en la agenda birregional de seguridad y defensa han girado en torno a cinco cuestiones principales: primero, la no-proliferación de armas de destrucción masiva, el desarme y el control de armamentos convencionales, incluido el control de exportaciones y el tráfico ilícito de armas (también de misiles), la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, la prohibición de las minas antipersonal y la transparencia en la adquisición de armamentos; segundo, 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 UE y América Latina; tercero, la reducción de los gastos militares como medida de alivio a las tensiones regionales, así como la necesidad de cumplir plenamente con los requisitos del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas; cuarto, las medidas de fomento de la confianza mutua; y, finalmente, las nuevas amenazas emergentes a la seguridad, especialmente, las de carácter no militar y transnacional (el narcotráfico y el terrorismo).

CONCLUSIONES

Aunque las cuestiones de seguridad y defensa han estado tradicionalmente ausentes en la agenda de las relaciones birregionales UE-ALC y tampoco ha sido un tema prioritario en el ámbito de las Cumbres Iberoamericanas de Naciones, ello no significa que los asuntos de seguridad no preocupen por igual a europeos y latinoamericanos, aunque, como hemos visto, desde una perspectiva y planteamientos diferentes. Existen elementos que nos permiten hablar de una confluencia de intereses en materia de seguridad y defensa y

que, por consiguiente, dejan la puerta abierta para una mayor cooperación entre la UE y ALC.

Realizando un análisis comparado entre la “Estrategia Europea de Seguridad” de la UE y el concepto de seguridad multidimensional propuesto por la OEA, a través de la definición de las amenazas, podemos comprobar que las demandas de cooperación con la UE en materia de seguridad por parte de los países latinoamericanos son muy elevadas, aunque casi siempre aparecen vinculadas a la dimensión humanitaria. Ahora bien, el concepto de seguridad compartida tiene aun un escaso desarrollo a nivel birregional, entre otras cosas, porque el valor estratégico de la región se ha devaluado, al considerarla los europeos como segura, en comparación con otros focos más inestables y porque es muy difícil pasar al plano multinacional cuando la percepción de los riesgos y amenazas condiciona el concepto de seguridad en cada región.

No obstante, la UE 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 latinoamericanos (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.).

La creación de una Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT), en 2006, debería servir para reforzar a medio plazo la asociación birregional, a través de la Comisión de Asuntos Políticos, Derechos Humanos y Seguridad, incluyendo todas aquellas cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa. Hay que recordar que el principal trabajo de la Asamblea se basa en la aprobación de resoluciones y recomendaciones que serán tratados en la cumbre de UE-ALC.

Asimismo, existen otras iniciativas de interés pendientes de materialización, como el establecimiento de una “Asociación Política y de Seguridad Euro-Latinoamericana”, articulada en torno a una “Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad”, que

permitiría a sus miembros poder discutir y relanzar los asuntos de seguridad (creación de un Centro birregional de prevención de conflictos en América Latina; adopción de códigos de conducta comunes sobre seguridad y defensa; cooperación efectiva en materia de medidas de fomento de la seguridad; colaboración en labores humanitarias de la PESD; establecimiento de relaciones orgánicas plenas entre las distintas organizaciones políticas y defensivas a las que pertenecen los socios euro-latinoamericanos, etc.).

Finalmente, la Unión de Naciones Suramericanas (constituida formalmente el 23 de mayo de 2008), debería ser un interlocutor privilegiado de la Unión Europea para tratar los asuntos relacionados con la política exterior y de seguridad (a través del diálogo político) entre sus doce países integrantes y los veintisiete socios comunitarios, aunque aun está por ver si ésta tendrá la capacidad necesaria para erigirse como organización de integración, más allá de la aprobación de declaraciones programáticas.

En lo que se refiere a algunas propuestas concretas que posibiliten una mayor cooperación en materia de seguridad, quedan aun muchas vías por explorar. Entre ellas, cabría destacar: el establecimiento de misiones de paz euro-latinoamericanas (aprovechando la experiencia obtenida de la participación de Argentina, Brasil y Chile en algunas operaciones); una mayor participación de la industria de defensa europea en la región, ya que la presencia en ese sector por parte de los países de la UE es muy reducida (y en cualquier caso, no unificada); una mayor cooperación en materia de entrenamiento y formación, buscando, por ejemplo, a través de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa, que facilite la posibilidad de acudir a cursos de ambas instituciones de enseñanza a oficiales de los ejércitos de ambas regiones (así como a civiles que presten sus servicios en la administración militar). Además, se podrían ofrecer algunas becas con cargo al programa de la UE "Alban" para que altos oficiales de los ejércitos de los países latinoamericanos realizasen cursos de especialización y capacitación en las Escuelas militares de los Estados miembros de la UE.

En cualquier caso, el interés máximo de la UE en América Latina en materia de seguridad y defensa se concentrará en que no

surjan nuevos conflictos que puedan afectar a la estabilidad regional e, incluso, internacional y, además, en la búsqueda de una mayor 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 en pleno proceso de reformulación de su política exterior, tras el cambio de administración.

La definición de una agenda futura de cooperación en materia de seguridad dependerá de la prioridad que la UE conceda a América Latina en el contexto de su acción exterior pero, sobre todo, de la voluntad de los Estados miembros de la UE para desarrollar acuerdos comunes y concertar posiciones al respecto. Lo anterior pasa indudablemente 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 UE, no todos los europeos tienen la misma sensibilidad hacia la región, en cuanto a su importancia estratégica.

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