

Reflexiones en torno a la *Estrategia Europea de Seguridad* de la Unión Europea

Reflections on European Union's European Security Strategy

Ana Luisa Trujillo Juárez*

Resumen

El trabajo aborda la interpretación que la Unión Europea tiene respecto a la seguridad internacional, particularmente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, misma que es recuperada en el documento titulado *Estrategia Europea de Seguridad*. En él, se propone un esquema basado en una visión multidimensional que combina medios militares y no militares, se señala lo importante que es mantener un espacio libre de amenazas y el rol que el bloque pretende jugar a nivel internacional en este sentido. Al respecto, entre las amenazas al territorio comunitario que se reconocen están las siguientes: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada.

Palabras clave: Unión Europea, política internacional, seguridad internacional, integración, terrorismo, relaciones internacionales.

Abstract

The paper deals with the interpretation that the European Union has on international security, particularly after the attacks of September 11th, 2001. These ideas are recovered in the document entitled *European Security Strategy*, in which a scheme based on a multidimensional view that combines military and non-military mechanisms is proposed, emphasizing how important is to keep clear the threats and the role that the block wants to play internationally in this regard. Among these threats that could affect its territory are included terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts, State failure and organized crime.

Key words: European Union, international politics, international security, integration, terrorism, international relations.

* Maestra en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora del área de Teoría y Metodología y de Estudios Europeos. Correo electrónico: trujillo670@hotmail.com

A lo largo de la historia los temas de seguridad han ocupado un lugar importante en la agenda internacional y después de los atentados en las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 esta visión ha sido corroborada. Actualmente existe una serie de amenazas que afectan de manera diferenciada a los países. En algunos casos, muchos de ellos han optado por favorecer los gastos en defensa, generando de cierta manera una nueva carrera armamentista. Para los países europeos, en general, y para la Unión Europea (UE), en particular, los peligros van desde los posibles ataques terroristas hasta los conflictos regionales.

Bajo las condiciones antes señaladas y para combatir estas amenazas, se requieren acciones que permitan prevenir y mantener el espacio de seguridad en calma. Por todo lo anterior, la UE propone un esquema basado en una visión multidimensional, en donde se combinen los medios militares y los mecanismos no militares. El documento que rige las gestiones en el ámbito de seguridad en la UE es la *Estrategia Europea de Seguridad*, en el que se esboza la visión de dicho bloque respecto a la seguridad, lo importante que es mantener un espacio libre de amenazas y el rol que se pretende jugar a nivel internacional en este sentido.

La Unión Europea, como unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial [...] tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.¹

Así pues, las amenazas que se reconocen y se explicarán a continuación son las siguientes: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada.²

Terrorismo

Respecto al terrorismo, la UE ha tratado de tipificar y homologar códigos respecto a cómo combatirlo. En términos concretos, la *Estrategia Europea de Seguridad* señala el riesgo que representa el terrorismo para la vida de los

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

² *Idem.*

ciudadanos y la sociedad en general. Asimismo, busca comprender cuáles son los orígenes de dicho fenómeno y, a partir de ahí, tratar de combatirlo. Generalmente el terrorismo surge en grupos sociales marginados, en los que las oportunidades son escasas, o bien en grupos que enfrentan una crisis cultural y política. Este enfoque del terrorismo está muy apegado al de origen musulmán, mucho más común en Europa, el cual, sin duda, debe recibir especial atención en virtud del elevado número de habitantes que vive en el continente y que tiene pocas posibilidades de acceder a mejores condiciones de vida.

Proliferación de armas de destrucción masiva

Según el documento que nos ocupa, la proliferación de armas de destrucción representa la amenaza más grave para la seguridad europea. Si bien existen tratados y regímenes internacionales enfocados a erradicar su uso, nos encontramos en un momento en el cual hay un gran desarrollo de tecnología armamentística. El riesgo que se corre en este punto (y que se vincula con el anterior, referente al terrorismo) es que dicho desarrollo armamentístico caiga en manos de grupos vinculados a la delincuencia organizada, lo que podría producir daños severos que antes sólo estaban al alcance de los ejércitos nacionales.

Conflictos regionales

Los conflictos que se suscitan alrededor de la superficie terrestre pueden representar amenazas a los intereses europeos y a la seguridad de la Unión, más aun si éstos se generan en las fronteras inmediatas de Europa. En términos reales, los conflictos regionales amenazan la seguridad internacional, pues son el ambiente propicio para el desarrollo de organizaciones de traficantes de armas, personas, drogas, mercancías ilegales e incluso terroristas.

Descomposición del Estado

Dentro del combate a las amenazas que aquí se tratan, la UE propone que se deben fomentar gobiernos estables respetuosos del Estado de derecho y la democracia, pues si la sociedad internacional se basa en los gobiernos de los Estados, la seguridad de Europa será mayor si la sociedad internacional se

integra de gobiernos democráticos, instituidos de manera adecuada, que mantengan esquemas de gobernabilidad aceptables. En este sentido, tomar acciones para fomentar países bien gobernados, primero en las fronteras de la Unión y luego en todo el mundo, es una prioridad para la UE. “El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional.”³

Delincuencia organizada

A este respecto, la *Estrategia Europea de Seguridad* dice: “Europa es un objetivo primordial de la delincuencia organizada. Esta amenaza interna a nuestra seguridad tiene una dimensión exterior importante [...]”.⁴ El combate a la delincuencia organizada es muy relevante para la Unión, pues es la que vincula de manera más concreta a todas las demás amenazas y es en donde quizá la cooperación internacional pueda ser más efectiva a corto plazo.

Las amenazas presentadas en la *Estrategia Europea de Seguridad* no son muy distintas a las percepciones que conservan la mayoría de los países a nivel internacional; sin embargo, la manera en que se hace frente a estas amenazas es lo que quizá vale la pena destacar. Desde la visión europea, es tan preocupante un conflicto surgido en Medio Oriente como algún otro surgido en Asia Pacífico: la globalización ha hecho que incluso los problemas más lejanos sean igual de alarmantes que los cercanos. En términos más concretos, los desafíos se han vuelto mucho más dinámicos y están sujetos a estar interconectados. La propuesta comunitaria es trabajar en el ámbito nacional para que esto se refleje en el ámbito internacional. La primera línea de defensa debe estar a menudo fuera del espacio europeo, pues desde su visión es preciso que las amenazas sean combatidas antes de que lleguen a las fronteras de la Unión; por lo tanto, hay que trabajar de cerca con los gobiernos que tienen problemas. Según esta percepción, nunca es demasiado pronto para combatir los desafíos a la seguridad.

Como se ha tratado de resaltar en la presente nota, existe una manera distinta de tratar los conflictos referentes a la seguridad internacional por parte de la UE. Dentro de este esquema, podemos delinear algunas propuestas teóricas de la Escuela de Copenhague y lo que algunos analistas han denominado “visión multidimensional de la seguridad internacional”. Este enfoque sugiere que para

³ *Ibidem*, p. 4.

⁴ *Idem*.

poner fin a los debates entre tradicionalistas (los que proponen que la seguridad debe ser pensada en términos militares) y ampliacionistas (aquellos que piensan que la seguridad basada en lo militar limita el concepto en sí mismo), es necesario proponer un marco ampliado; es decir, que se consideren tanto los aspectos militares como los demás que pueden afectar la seguridad del Estado. Así pues, la seguridad multidimensional debe abarcar rubros como lo militar, lo político, lo económico, lo ambiental y lo social.⁵ Considerando la *Estrategia Europea de Seguridad*, la manera en que se proponen combatir las amenazas y las propuestas de la Escuela de Copenhague, podemos afirmar que la UE utiliza una visión ampliada al respecto.

Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios medios militares e intervenciones policiales eficaces en las fases posteriores al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el gobierno civil. La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales.⁶

Para combatir las amenazas mencionadas líneas antes, la UE propone el uso de dos recursos importantes: los medios militares y los no militares. Entre los últimos podemos señalar el fomento de las ideas, la cultura, los intercambios e inclusive la ayuda al desarrollo. Lo que se busca es que los países mantengan posiciones afines a las de la UE, que es la entidad que fomenta los intercambios. El uso de los recursos antes descritos permea en los países receptores de manera tal que contribuye a que sus sociedades busquen sistemas más democráticos y estables, lo que al final favorece la seguridad europea y la internacional.

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

En la comunidad internacional existía la intención de comenzar a construir un mundo más seguro basado en un concepto multidimensional, en donde las

⁵ Alejandro Chanona Burguete, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Porrúa/UNAM, 2010, p. 14.

⁶ *Estrategia Europea de Seguridad*, *op. cit.*, p. 7.

agresiones entre Estados fueran menos comunes. Sin embargo, los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 dieron un giro de trascendental importancia a la agenda de seguridad y en general a la agenda internacional.

El hecho de que la potencia militar más importante en el mundo haya sido atacada en su propio territorio significó un cambio importante en las percepciones de las amenazas y, de alguna manera, una justificación para el regreso de esquemas de defensa tradicionales y el incremento en presupuestos militares, aunque hay que señalar que la interpretación de la amenaza en estos términos es más fuerte en América del Norte y Europa que en otras regiones. Empero, con el paso de los primeros años posteriores al 11 de septiembre de 2001 y el desarrollo de las acciones por las cuales Estados Unidos había comenzado a preservar sus espacios de seguridad frente a una amenaza no tradicional, como lo es el terrorismo, surgen voces que instan a continuar con esquemas de seguridad multidimensionales por encima de los enfoques tradicionales. Entonces, tenemos un nuevo debate entre una y otra corriente, dentro de la cual se distingue a Estados Unidos como precursor de la visión tradicional y a la UE como el líder de la visión multidimensional.

La UE propone un esquema multidimensional de seguridad a través del cual se combinen los medios militares y los mecanismos no militares. Al mismo tiempo, podríamos afirmar que la UE favorece el uso de lo que se ha denominado “poder suave”, el cual consiste en “[...] la capacidad de un Estado para conseguir que otros países quieran lo que él quiere mediante el atractivo de su cultura e ideología [...]”.⁷

Para algunos autores, la UE es uno de los grandes empleadores del “poder suave” a nivel internacional, puesto que es una de las potencias que más favorece el multilateralismo, el diálogo, la cooperación con otros países y regiones, el fomento de las ideas, la cultura, los intercambios, y la ayuda al desarrollo. Sin duda, estos mecanismos de diálogo y la cooperación pueden ser considerados una manera más de mantener el espacio europeo resguardado de las posibles amenazas, pues según lo que plantea la *Estrategia Europea de Seguridad* nunca es demasiado pronto para combatir alguna amenaza y los recursos que se pueden emplear son variados. Entre mayor cooperación exista es más probable que se mantenga la seguridad internacional. Del mismo modo, a través de la cooperación y el intercambio de experiencias, Europa puede contribuir a fomentar gobiernos más estables y, sobre todo, poseedores de niveles de gobernabilidad y cohesión social aceptables. Esto representa una parte importante de los objetivos que se pretenden cumplir en la estrategia antes

⁷ Joseph Nye en Samuel Huntington, *Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, España, 1997, p. 108.

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

Ahora bien, respecto a los medios militares que utiliza la UE para mantener la seguridad, debemos hacer referencia a la Política de Seguridad y Defensa (PESD), que proviene de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y que tiene como objetivo final la defensa común a través del desarrollo de las capacidades civiles, militares y de gestión de crisis, así como la prevención de conflictos a escala internacional. La UE busca, de este modo, favorecer el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, de acuerdo a lo dispuesto por la Carta de las Naciones Unidas.

Tanto la PESC como la PESD se establecen por primera vez en el Tratado de Maastricht (1992). El objetivo en aquel entonces era dotar a Europa de un mecanismo capaz de responder a la coyuntura internacional y de hacer que la recién nombrada UE se hiciera escuchar a nivel internacional. Posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam (1999), en un afán de corregir los vacíos dejados en Maastricht, se incluyeron nuevas misiones, tanto de naturaleza humanitaria como de evacuación, de mantenimiento de la paz, de las fuerzas de combate para la gestión de las crisis y de restablecimiento de la paz, es decir, las Misiones Petersberg.⁸

Ante la futura ampliación y a fin de responder a los hechos internacionales que amenazaban la seguridad europea, en el Tratado de Niza (2002) el objetivo primordial en materia de política de defensa consistió en mejorar el desempeño de las capacidades de despliegue y actuación de la UE ante una crisis internacional. Para alcanzar tales fines, se propuso que el Consejo Europeo dispusiera en el menor tiempo posible de medios militares en casos de crisis. Al mismo tiempo, se establecieron reuniones periódicas y la creación de nuevos órganos permanentes para facilitar la cooperación. En cuanto a los recursos militares, se reconoció que se necesitaba trabajar en la capacidad de despliegue, la sostenibilidad, la interoperabilidad, la flexibilidad y la movilidad de tropas.

Se refrendaron los compromisos respecto a las Misiones Petersberg fortaleciendo la capacidad de respuesta, pues se asumió que se debe tener la capacidad de responder en menos de dos meses con el despliegue de 15 brigadas

⁸ Las Misiones Petersberg “se incluyeron de forma expresa en el Tratado de la Unión Europea y se desglosan en: misiones humanitarias o de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”. Misiones Petersberg, *Glosario de la Unión Europea*, disponible en http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_es.htm, consultado el 16 de enero de 2011.

(entre 50 mil y 60 mil efectivos) por un tiempo mínimo de un año. Asimismo, se incluyeron en la estructura comunitaria las instituciones (previamente creadas en los Consejos de Colonia y Helsinki) que hacen operativa la política de defensa europea; es decir, el Comité Político y de Seguridad (COPS),⁹ el Comité Militar de la UE (CMUE)¹⁰ y el Estado Mayor de la UE (EMUE).¹¹

Posteriormente, el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1º de diciembre de 2009, manifiesta que las acciones que tome la UE al exterior se basarán en la defensa de los valores e intereses de la Unión; es decir, mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, siempre manteniendo la coherencia en las decisiones. Además, se comprometen a mejorar sus capacidades militares y a poner a disposición de la UE medios civiles para la gestión de crisis según sus capacidades. En determinados casos, ciertas misiones pueden ser encomendadas particularmente a algún miembro de la Unión.

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

Como se puede observar, existen esfuerzos claros y serios por dotar a la UE de un mecanismo de defensa que pueda ser operable y eficaz, es decir, que

⁹ El Comité Político y de Seguridad tiene injerencia en todo lo referente a la PESC y la PESD, sobre todo en casos de crisis. Véase Comité Político y Militar, *Glosario de la Unión Europea*, disponible en http://europa.eu/scadplus/glossary/political_security_committee_es.htm consultado el 18 de enero de 2011.

¹⁰ Es el órgano más importante dentro del esquema de defensa europeo, ya que es la instancia por excelencia en el cual se discuten los temas referentes a la PESD y su relación con otras instituciones internacionales, especialmente con la OTAN. Por encargo del Consejo Europeo, su responsabilidad primordial es generar la voluntad política para impulsar el desarrollo de la capacidad militar de los miembros de la UE. Para tales efectos, el Comité Político se apoya en el Comité Militar, que a su vez recibe asistencia del Estado Mayor de la Unión. Véase Comité Militar de la Unión Europea, *Síntesis de la legislación*, disponible en http://europa.eu/scadplus/glossary/political_security_committee_es.htm consultado el 18 de enero de 2011.

¹¹ Es el encargado de proveer la capacidad de alerta temprana, así como planificar, evaluar y asesorar todo lo relacionado con la gestión de crisis y a la estrategia militar general. El Estado Mayor de la UE está bajo la autoridad del Comité Militar de la UE. Por tanto, se ocupa de ejecutar las decisiones, así como de la evaluación de la situación y la planeación estratégica de los aspectos militares, lo que incluye las Misiones Petersberg, las misiones de la Estrategia Europea de Seguridad, y todas aquellas operaciones dirigidas por la Unión. Véase Estado Mayor de la Unión Europea, *Síntesis de la legislación*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00006_es.htm consultado el 10 de enero de 2011.

responda en el menor tiempo posible a los retos que en un momento dado afecten ya sea a la seguridad europea o bien la seguridad internacional.

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

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

Bibliografía

- Chanona Burguete, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Porrúa/UNAM, 2010.
- Consejo Europeo, *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 2003, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- Huntington, Samuel, *Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, España, 1997.