

118/2015

2 noviembre de 2015

José Antonio Sanahuja

*Francisco J. Verdes-Montenegro **

NUEVOS INSTRUMENTOS DE
COOPERACIÓN EN GESTIÓN DE CRISIS
ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN
EUROPEA: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

NUEVOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN GESTIÓN DE CRISIS ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Resumen:

Con la firma en 2014 de Acuerdos Marco de Asociación (FPA) para la gestión de crisis entre la UE y Colombia y Chile las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe se dotan de un nuevo instrumento. Este trabajo reflexiona en torno a los riesgos y oportunidades que éste plantea para el conjunto de la relación birregional UE-CELAC y en el objetivo común de la construcción de una seguridad colectiva más eficaz y legítima. Dichos acuerdos alientan la participación latinoamericana en misiones de gestión de crisis y fortalecen la relación bilateral con esos países, sin abordar la dimensión regional de las relaciones UE-América Latina y el Caribe, por lo que comportan riesgos potenciales y minar la confianza que se está generando en la construcción de nueva una arquitectura de seguridad y defensa regional en el ámbito suramericano y en el conjunto de la región.

Abstract:

The signature in 2014 of Framework Partnership Agreements (FPA) for crisis management between the EU and Colombia and Chile gave a new instrument to the EU-Latin American and the Caribbean relations. This paper reflects on the risks and opportunities posed by these agreements for the whole of the EU-CELAC bi-regional relationship and the common goal of building up a collective security more effective and legitimate. These agreements encourage the Latin American participation in crisis management missions and they also strengthen the bilateral relationship with these countries, without dealing with the regional dimension of the EU-Latin American and the Caribbean relationship, so that they could convey potential risk undermining the confidence arising in the build-up of a new regional security and defense architecture in the South American space and in the whole of the region.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Unión Europea, CELAC, PCSD, Acuerdos Marco de Asociación, gestión de crisis.

Keywords:

European Union, CELAC, CSDP, Framework Partnership Agreement, crisis management.

INTRODUCCIÓN¹

La gestión de crisis ha sido uno de los campos menos explorados en las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. La firma en 2014 de los denominados Acuerdos Marco de Asociación (FPA, por sus siglas en inglés) con Chile y Colombia, que establecen el marco legal para la cooperación de terceros países en las operaciones y misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, y la negociación para un acuerdo similar con Brasil en 2015, parece indicar un cambio de tendencia: esta cuestión aparece en la relación birregional y plantea interrogantes sobre su alcance y oportunidades como mecanismo de cooperación en el marco de las cumbres UE-CELAC.

Como se argumentará más adelante, los interrogantes que plantean los FPA no se limitan al campo de la gestión de crisis y la seguridad internacional, sino al conjunto de la relación birregional. Ésta se encuentra en un momento de transición en el que ha de responder a los cambios que se observan en el sistema internacional y en los procesos de integración de ambas regiones. Cambios, en particular, que reclaman la redefinición de sus estrategias y visiones de seguridad internacional y a su compromiso compartido con un multilateralismo eficaz, que es principio rector tanto del conjunto de la acción exterior de ambas regiones, como de la referida a la paz y la seguridad internacionales. En ese contexto, la gestión de crisis emerge como nuevo ámbito de cooperación y su conformación refleja tanto los obstáculos de la relación birregional, como su potencial de desarrollo.

Con ese objetivo, este trabajo examinará brevemente el estado de las relaciones birregionales, como escenario de la firma de los nuevos FPA, argumentando porqué sería necesario trascender el marco bilateral de estos acuerdos, hasta ahora limitados a algunos países, y avanzar hacia un acuerdo marco regional. Se aportan, además, algunas propuestas para desarrollar la cooperación birregional en seguridad y defensa en general, y en gestión de crisis, en particular, que podrían ser objeto de atención de la relación UE-CELAC y, más allá de las Cumbres birregionales, en la búsqueda de un nuevo horizonte estratégico y de visiones globales compartidas entre ambas regiones.

INCERTIDUMBRE EN LAS RELACIONES BIRREGIONALES: ¿EL RETORNO DE LA AGENDA DE PAZ Y SEGURIDAD?

Las relaciones birregionales han transitado a lo largo de los últimos quince años a través de una “asociación estratégica” articulada en torno a tres pilares: diálogo político, acuerdos comerciales, y cooperación al desarrollo. Basada en una estrategia interregionalista que se diseñó en los años noventa, muestra signos de agotamiento y parece reclamar una fuerte inversión de capital político

¹ Este trabajo es una versión ampliada y en español de un *ISSUE Brief* pendiente de publicación por el European Union Institute of Security Studies.

para seguir siendo relevante, adaptarse a los desafíos estratégicos de un escenario internacional en cambio, y responder a las demandas sociales de cada región².

En la definición de un nuevo horizonte estratégico para la relación birregional es necesario tener presentes las amenazas o problemas de seguridad que afectan a ambas regiones y en las que la “asociación estratégica birregional” puede ser relevante. A lo largo de esa relación se han identificado en diferentes documentos y declaraciones al menos ocho amenazas de interés común: (i) la proliferación de Armas de Destrucción Masiva, (ii) la reducción de armamentos y desarme, (iii) el terrorismo, (iv) el narcotráfico, (v) el tráfico de armas, (vi) el , tráfico de personas, (vii) la corrupción y el lavado dinero, y (viii) la delincuencia y crimen organizado. El narcotráfico y el problema de las drogas, en un sentido más amplio, han sido objeto de mayor atención política, con diálogos subregionales sobre esta materia, y cuentan con programas y mecanismos de cooperación específicos, pero en los otros ámbitos cabe constatar que la asociación estratégica birregional las ha mantenido fuera de su agenda y no ha habido respuestas coordinadas a esas amenazas³.

La “securitización” de la agenda internacional desde el 11-S y la prioridad otorgada a Europa Central, Oriente Próximo, el Mediterráneo, el Sahel o Asia Central han planteado a la UE una agenda estratégica alejada de América Latina y el Caribe. Acontecimientos como la crisis de Ucrania, el conflicto en Siria, el auge del Estado Islámico o la inestabilidad Libia han definido en 2014 y 2015 un escenario de riesgo y creciente inestabilidad que concentra la atención de la UE en su vecindad Este y Sur⁴. También en esos años el fuerte aumento de los flujos de inmigrantes en el Mediterráneo y la tragedia humana y mediática que suponen miles de muertos en sus aguas han obligado a la UE a reaccionar actuando contra las redes ilegales de tráfico de personas que operan desde Libia a través de un limitado y disputado plan de acogida de refugiados y una nueva misión militar: la operación EUNAVFOR MED.

Ese escenario, bien conocido, explicaría que América Latina y el Caribe no fuera prioritaria ni en la definición del escenario estratégico ni en la acción exterior de la UE en esos ámbitos⁵. También explicaría la ausencia de un marco birregional de diálogo y cooperación en materia de paz y seguridad, y que esta cuestión no esté integrada en la relación birregional, pese a que ambas regiones comparten visiones y valores, y existen evidentes interdependencias y asuntos de interés común es este ámbito. Esta ausencia es aún más llamativa si se tiene presente que en el origen de la relación en los años ochenta se encuentra la exitosa experiencia de apoyo a la paz negociada en

² SANAHUJA, J. A. (2015), *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo, Fundación EU-LAC

https://www.academia.edu/543132/Entre_el_olvido_y_la_renovaci%C3%B3n_la_UE_y_Am%C3%A9rica_Latina

³ VERDES-MONTENEGRO, F.J. (2014) “Seguridad e interregionalismo entre la UE-ALC: más problemas que política”, en SERBIN A., MARTÍNEZ L. y RAMANZINI, H. (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, nº 10, 2013-2014, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 487-530. Disponible en:

[https://www.academia.edu/9270429/Seguridad_e_interregionalismo_entre_la_UE-](https://www.academia.edu/9270429/Seguridad_e_interregionalismo_entre_la_UE-ALC_M%C3%A1s_problemas_que_pol%C3%ADtica)

[ALC_M%C3%A1s_problemas_que_pol%C3%ADtica](https://www.academia.edu/9270429/Seguridad_e_interregionalismo_entre_la_UE-ALC_M%C3%A1s_problemas_que_pol%C3%ADtica)

⁴ MISSIROLI A., STRANG G. et. Al. (2014) “A changing global environment”, *Chailot Paper* nº 133, 19 de diciembre 2014. Disponible en : <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/a-changing-global-environment/>

⁵ *Idem*.

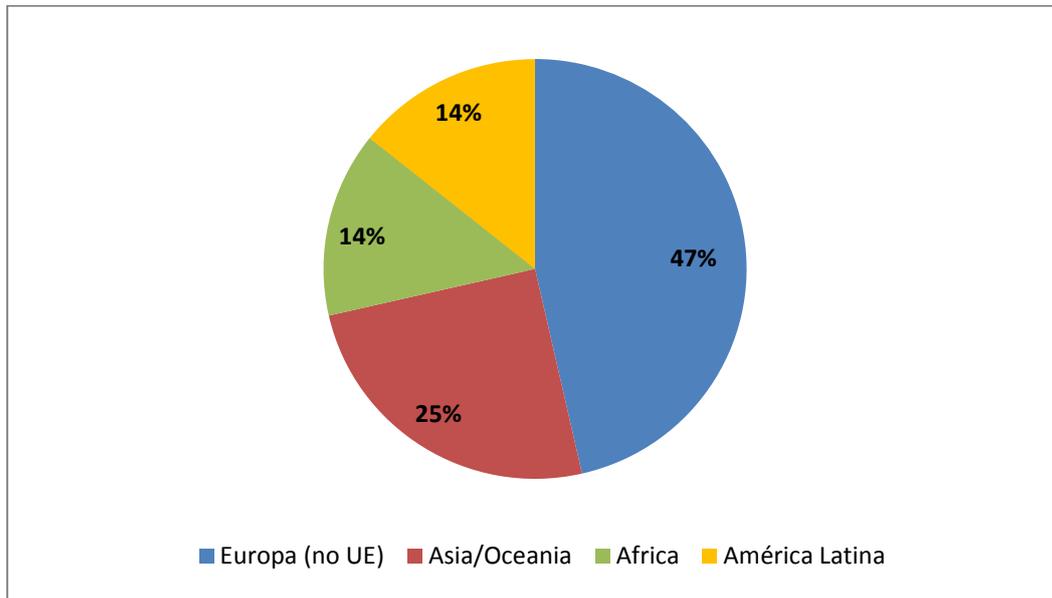
Centroamérica, y que en los noventa se estableció un fructífero diálogo especializado sobre seguridad UE-Grupo de Río que no tuvo continuidad posterior.

Ello no significa, empero, que esta dimensión esté totalmente ausente a nivel birregional. Paulatinamente, las cuestiones de paz y seguridad están recibiendo cada vez más atención. Existen programas de cooperación sectoriales, como el programa birregional COPOLAD para drogas, y se abordan respuestas en marcos subregionales, como ocurre con el diálogo sobre drogas con la Comunidad Andina, o la estrategia de seguridad de la UE con América Central y el Caribe, aprobada en 2014. Por otro lado, en la I Cumbre UE-CELAC de Santiago de Chile de 2013 se propuso incorporar nuevos capítulos al Plan de Acción, entre los cuales se contemplaba la seguridad ciudadana. Ello se ha concretado en la II Cumbre celebrada en Bruselas en junio de 2015 y esta cuestión figura así como uno de los diez capítulos de cooperación para el periodo 2014-2016. En esta dinámica de creciente interés y cooperación en materia de paz y seguridad cabe insertar los mencionados Acuerdos Marco.

GESTIÓN DE CRISIS Y OPERACIONES DE PAZ: OPORTUNIDADES Y RIESGOS DEL BILATERALISMO

Desde los años noventa, en paralelo al desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se ha producido un intenso proceso de europeización de las operaciones de paz y de gestión de crisis, y la UE ha ido adquiriendo un perfil propio y creciente importancia como actor en este ámbito, sin perjuicio de otras iniciativas nacionales o plurilaterales. La participación de terceros países en las operaciones de la UE lleva más de una década en marcha, firmándose los primeros Acuerdos Marco en 2004. Según el Anuario de la Seguridad Europeo⁶, en poco más de una década se ha registrado la participación de 45 países en las 11 misiones que ha desplegado la UE en el marco de la PCSD. Sólo en 2014 fueron 12 países. Tal y como se refleja en el gráfico nº 1, la participación más frecuente en las misiones u operaciones de la PCSD, lógicamente, es la de países candidatos y en proceso de adhesión a la UE, o miembros de la OTAN no-UE, siendo menos frecuente la de países latinoamericanos y caribeños, al mismo nivel que los países africanos con un porcentaje de participación del 14% con respecto al total de los países terceros que contribuyen a las mismas.

⁶ EUISS (2015) *EUISS Yearbook of European Security 2015*, EUISS, Paris, abril 2015

Gráfico nº 1: Porcentaje de participación en las misiones y operaciones de la PCSD de países terceros, por regiones

Fuente: Anuario EUISS 2015
Elaboración Propia

Ninguna misión de la UE se ha desplegado en la América Latina y Caribe, debido a su mayor estabilidad y a su tradicional actitud renuente a intervenciones externas, en nombre de los principios de soberanía y no injerencia. Pero ello no ha obstaculizado la participación de cuatro países latinoamericanos en tres misiones de la UE. Como se observa en la tabla nº 1, el primero de ellos fue Brasil, con su participación en la misión Artemis (2003), desplegada en la República Democrática del Congo. Un año más tarde Argentina contribuyó a la misión ALTHEA que opera en Bosnia, posteriormente secundada por Chile y República Dominicana. Desde 2005 Brasil contribuye nuevamente en la misión EUSEC en República Democrática del Congo.

Tabla nº 1: La participación de países latinoamericanos y caribeños en las misiones PCSD

MISIÓN PCSD	LUGAR	PAÍS LATINOAMERICANO PARTICIPANTE
Artemis (2003)	República Democrática del Congo	Brasil
ALTHEA (2004)	Bosnia	Argentina, Chile, República Dominicana
EUSEC (2005)	República Democrática del Congo	Brasil

Estos son los antecedentes de los que parten los FPA. Estos acuerdos no son vinculantes ni suponen compromisos concretos de fondos o personal, aunque sí se establece una fórmula basada en criterios objetivos para calcular la contribución financiera que corresponde a la parte latinoamericana. Su importancia estriba, sobre todo, en que son el fundamento legal de la actuación conjunta de la UE con el país firmante, en el marco de la PCSD, como un marco procedimental que evita definir cada actuación caso por caso. Los FPA contemplan capítulos sobre información clasificada, el estatus del personal y las fuerzas armadas desplegadas, sus responsabilidades legales —incluyendo una renuncia mutua a reclamaciones por daños al personal entre los partícipes—, la financiación, la contribución a los costes comunes, el proceso de toma de decisiones y la cadena de mando y el trato de la información clasificada. Como se ha adelantado, dos países suramericanos han firmado en 2014 un FPA con la UE —Chile y Colombia—, y se está negociando otro con Brasil a lo largo de 2015.

En todos estos acuerdos se observan unas condiciones similares y se reconoce de manera expresa su carácter asimétrico: no se trata de misiones conjuntas, sino de regular la participación o “asociación” de la parte latinoamericana a las misiones militares y/o civiles de gestión de crisis de la UE; es la UE quien asume por completo la dirección de las misiones y los terceros países limitarse a la contribución de personal y equipamiento⁷. Dicha contribución, además, ha de ser evaluada y aprobada por la parte europea, y en modo alguno condiciona la autonomía de las decisiones adoptadas por la UE en relación a cada misión. Pese a esa situación asimétrica, los acuerdos también son ventajosos para la parte latinoamericana, pues permiten a sus fuerzas armadas y a sus actores civiles participar en misiones que comportan entrenamiento y capacitación, y proyección internacional.

Entre los dos Acuerdos Marco ya aprobados no hay ninguna diferencia sustancial. Si bien en el caso del acuerdo firmado con Colombia, firmado pocos meses después del de Chile, se incluye algún punto más en el articulado⁸, ninguno de ellos añade o modifica substancialmente las condiciones que se han acordado en el acuerdo con Chile⁹. Con respecto a los acuerdos *ad hoc* firmados previamente a la firma de los FPA, si tomamos como muestra el acuerdo entre la UE y Argentina para la participación de este país en la Operación Althea, tampoco se observan diferencias sustanciales y tan sólo a nivel formal se incluyen nuevas secciones, diferenciándose entre el personal civil y militar¹⁰.

⁷ TARDY. T. (2014) “CSDP: getting third states on board”, en *Brief ISSUE*, EUISS, Marzo 2014

⁸ Por ejemplo los 1.5, 1.6 o 5.3, relativos a la renuncia mutua de reclamación por daños, o la exigencia de que la parte colombiana actúe exclusivamente en el marco de los intereses de la operación de la UE.

⁹ UNIÓN EUROPEA (2014) Decisión 2014/71/PESC del Consejo, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Chile por el que se crea un marco para la participación de la República de Chile en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L40/1, 11 de febrero de 2014; UNIÓN EUROPEA (2014) Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L251/9, 28 de agosto de 2014.

¹⁰ UNIÓN EUROPEA (2005) Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Argentina sobre la participación de la República Argentina en la operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea), *Diario Oficial de la Unión Europea*, L156/22, 18 de junio de 2005

Por su carácter de Acuerdos Marco, y por no contemplar compromisos financieros o materiales concretos, los FPA tienen una dimensión eminentemente política e incluso simbólica que no debe perderse de vista. La firma de estos acuerdos puede interpretarse, por parte de los firmantes latinoamericanos, como expresión de autonomía respecto a EEUU, al tiempo que no despiertan dudas en torno a sus credenciales “occidentales”, y por otro lado, refuerzan su credibilidad como socios de la UE, con la que en ambos casos cuentan ya con unas relaciones estrechas que, de esta forma, se diversifican aún más¹¹. Suponen, por último, un cierto alineamiento y respaldo a la visión de la seguridad internacional, cosmopolita y basada en valores, que subyace a la PESC y a sus instrumentos civiles y militares, en particular los previstos en la PESD.

Sudamérica, como región organizada a través de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), también tiene entre sus objetivos y competencias promover la cooperación regional en materia de gestión de crisis, y dentro de esta organización se ha dado un marco institucionalizado en materia de seguridad y defensa a través del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Tanto Chile como Colombia tienen un papel destacado en ese ámbito, y no es menor el que juega Brasil, cuyo protagonismo en la gestación del CDS fue decisivo, y con el que la UE negocia un nuevo FPA. Cabe preguntarse, por lo tanto, sobre la complementariedad o compatibilidad del marco regional que representa el CDS y la opción bilateral que suponen los FPA, y en particular, si estos acuerdos suponen una tendencia a la bilateralización que pondría en cuestión el posible rol de Unasur y el CDS como actor ante socios extra-regionales como la UE. Asimismo, hay que preguntarse si la opción bilateral podría minar la confianza generada en el último lustro entre los países suramericanos, y si de esta forma tanto la UE como los países latinoamericanos que participan de los FPA contribuyen, o no, a afianzar la naciente arquitectura regional suramericana en materia de seguridad y defensa, y más en concreto, el desarrollo de capacidades regionales propias para la gestión de crisis.

LOS FPA BILATERALES: ¿DESCONOCIMIENTO DE UN PROCESO DE COOPERACIÓN EN MARCHA?

Tanto en los tratados constitutivos de la UE como en la Estrategia Europea de Seguridad (EES, 2003), la UE insiste en la importancia del regionalismo y el multilateralismo eficaz para enfrentar las amenazas a la seguridad a través de la acción colectiva, entendiendo que regionalismo y multilateralismo son compatibles y se retroalimentan positivamente. En el informe de aplicación de la EES (2008)¹², se reclama una colaboración más estrecha de la UE con las organizaciones regionales para el despliegue de esa estrategia. Se menciona de manera expresa a la Unión Africana, la Asociación Sudasiática de Cooperación Regional (SAARC) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), pero es significativo que en el caso latinoamericano no se mencione ningún organismo regional concreto con el que cooperar. Las últimas conclusiones del Consejo Europeo van en esta misma línea, ya que al mismo tiempo que refuerza la idea de intensificar las asociaciones y

¹¹ LUENGO-CABRERA, J. y A. MISSIROLI (2014) “CSDP’s new partners: South America”, *ISSUE Alert*, octubre de 2014.

¹² UNIÓN EUROPEA (2008) *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. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

empoderar a los socios, desatiende a un contraparte regional o subregional de América Latina y el Caribe¹³.

Esta omisión podría explicarse por las transformaciones que ha experimentado América Latina en los últimos años, que exige a la UE el lógico esfuerzo de adaptación. Desde mediados de 2000 las cartografías de la integración y el regionalismo latinoamericano han experimentado importantes cambios. Han aparecido, en particular, estrategias regionalistas que se han calificado como “posliberales” o “poshegemónicas”, con agendas más amplias y/o diferenciadas a las propias de la integración económica¹⁴. Éstas, en particular, se extienden a la seguridad y la defensa y a la concertación de políticas exteriores, con la común aspiración de alcanzar una mayor autonomía regional. Es el caso de la ya mencionada Unasur y de su CDS, y en cuanto a concertación en la política exterior, de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). Este último organismo, creado en 2010, da continuidad al Grupo de Río y se ha configurado como mecanismo de interlocución del conjunto de la región con la UE, China o Rusia.

Unasur, en particular, se configura como un nuevo actor regional relevante en el espacio sudamericano para la gestión de crisis —tanto en lo referido a la prevención como a la resolución de las mismas—, o para labores de estabilización, asumiendo así un papel que anteriormente sólo asumía la Organización de Estados Americanos (OEA). En ese ámbito de actuación ha desplegado medios principalmente políticos y diplomáticos, como ponen de manifiesto las actuaciones de Unasur ante las crisis de Pando, en Bolivia (2008); ante la asonada policial en Ecuador (2010); o en la crisis política que atraviesa Venezuela (2015)¹⁵.

Sin embargo, a través del CDS Unasur también está impulsando una creciente cooperación regional en materia de defensa. Cuatro son los ejes de cooperación que contemplan los Planes de Acción aprobados de 2010 a 2015: “Política de defensa”, “Industrias y tecnologías de defensa”, “Formación y Capacitación” y el que es más relevante para este análisis: el de “Cooperación Militar, Acción Humanitaria y Operaciones de Paz”¹⁶.

¹³ CONSEJO EUROPEO (2015) “Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) – Conclusiones”, EUCO 22/15, Bruselas, 26 de junio de 2015.

¹⁴ SANAHUJA J. A. (2009) “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en MARTÍNEZ, L., PEÑA, L. y VÁZQUEZ, M. (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* nº 7, 2008-2009, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 11-54; SANAHUJA, J.A. (2010) “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal” en CIENFUEGOS M. y SANAHUJA, J. A. (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Fundación CIDOB, Barcelona; RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (Coords.), *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Londres, Springer

¹⁵ WEIFFEN, B., WEHNER, L., y NOLTE, D. (2013), “Overlapping regional security institutions in South America: the case of OAS and UNASUR”, en *International Area Studies Review* vol. 16, nº 4, pp. 370–389; SANAHUJA J.A. y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2014) “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”, en SERBIN A., MARTÍNEZ, L. y RAMANZINI, H. (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, nº 10, 2013-2014, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 487-530.

¹⁶ *Idem*.

Desde 2009 la cooperación suramericana en el ámbito de la acción humanitaria y las operaciones de paz supone más de 28 actividades en el seno del CDS, que incluyen la elaboración de mapas de riesgos de desastres en cada país suramericano, y la definición de mecanismos conjuntos y de un inventario de capacidades de respuesta a los desastres. También se han realizado los ejercicios combinados anuales a partir de supuestos de operaciones de paz y ayuda humanitaria. Estos ejercicios están orientados a mejorar la interoperabilidad entre los doce países suramericanos y, de esta manera, a reforzar las capacidades de acción en la propia región y, al tiempo, en operaciones de paz realizadas al amparo de Naciones Unidas.

Más allá de estos marcos institucionalizados, la región ha desarrollado visiones propias sobre gestión de crisis y misiones humanitarias que pueden ser un aporte relevante a la reflexión europea. Tras la crisis de Libia, por ejemplo, Brasil ha desarrollado una propuesta sobre “responsabilidad al proteger” (*Responsibility while Protecting*) que plantea cuestiones muy pertinentes respecto al contenido, aplicación y validez del Principio de Responsabilidad de Proteger, formalmente asumido por la UE y sus Estados miembros, y en cuya vigencia y legitimidad ambas regiones pueden tener un papel decisivo. En el debate sobre el nexo entre la seguridad y el desarrollo ambas regiones tienen también aportes relevantes a realizar al más amplio debate internacional sobre esta materia.

Existe, por lo tanto, una dinámica de regionalización y un importante acervo conceptual y de trabajo de alcance regional en estas materias que debiera contemplarse en la relación entre la UE y los países miembros de Unasur. Los FPA bilaterales, como se ha indicado, comportan aportes muy reducidos en términos operacionales y de recursos, y sin embargo, pueden suponer riesgos significativos para esa dinámica regional y en particular para la confianza mutua que ha ido generando entre sus miembros. Existe un antecedente que, aun siendo distinto, permite calibrar el posible coste de oportunidad de los FPA. Se trata del acuerdo militar suscrito entre Colombia y la OTAN para el intercambio de información, cooperación en materia de formación, e intercambio de visiones estratégicas, que despertó los lógicos celos de muchos de sus vecinos, que se preguntaron sobre el nivel de compromiso de Colombia con el proceso de cooperación que estaba gestándose en el CDS-Unasur.

Conforme a su propia visión estratégica, y su compromiso expreso con el regionalismo y el multilateralismo, tanto la UE como los países de Unasur debieran preguntarse si una lógica de bilateralización de la cooperación en materia de gestión de crisis, de seguridad y de defensa, responde a las nuevas configuraciones regionales en América Latina y contribuyen a fortalecerlas, y si de esa manera sus iniciativas promueven —en vez de debilitar o en el peor de los casos, entorpecer— la construcción de espacios de gobernanza regional que ambas parten dicen apoyar. A partir de ese dilema, a continuación se plantean una serie de propuestas que, al calor de la II Cumbre UE-CELAC realizada en Bruselas en junio de 2015, puedan guiar a ambas partes para contribuir a fortalecer su cooperación birregional en materia de gestión de crisis y operaciones de paz, y de esa manera avanzar hacia un multilateralismo eficaz y una seguridad colectiva más resolutiva y legítima para afrontar las amenazas del contexto internacional actual.

PROPUESTAS DE CARA A LA RELACIÓN BIRREGIONAL UE-CELAC

El reconocimiento de la CELAC como interlocutor de la UE refleja que ya se ha producido un ajuste en la relación birregional, por el que ésta parece adaptarse a la nueva dinámica regionalista que está desarrollándose en América Latina y el Caribe. La redefinición de las Cumbres birregionales como Cumbres UE-CELAC parece responder también a la vieja aspiración europea de contar con un interlocutor regional que tenga capacidad de conformar posiciones comunes para el conjunto de América Latina y el Caribe. No es el caso, sin embargo, de realidades como Unasur, que pese a su mayor grado de institucionalización y sus resultados tangibles en ámbitos de interés común —en particular, en materia de gestión de crisis, seguridad y defensa—, aún no cuenta con un canal de comunicación formalizado ni un diálogo político institucionalizado con la UE. En ese contexto, la UE tiene la oportunidad de reorientar su actuación para fortalecer aquellos esquemas que, como es la Unasur a través del CDS, están dando pasos concretos y actúan con una lógica regional. Así, no sólo se estrecharían los lazos con las organizaciones internacionales “pertinentes con mayor experiencia”, tal y como establece la “Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe”, (punto I.4)¹⁷, sino también con aquellas que, a pesar de su menor recorrido, hayan logrado avances sustanciales. Las últimas conclusiones del Consejo sobre la PCSD siguen reconociendo y subrayando la importancia de colaborar con organismos internacionales que son socios internacionales de la UE. Así, se hace referencia a las Naciones Unidas, la OTAN, la OSCE, la Unión Africana, la Liga de los Estados Árabes y la ASEAN, pero en el caso latinoamericano se omite cualquier socio mientras acoge positivamente la firma de Acuerdos Marco con países de Suramérica (puntos 13)¹⁸, sin que se haga explícito el porqué de esa preferencia por el marco bilateral. Sigue pendiente, pues, entablar un diálogo específico con la Unasur que le confiera el papel de interlocutor en ámbitos de actuación relevantes para la política común de seguridad y defensa de la UE, y que a la vez son parte del mandato del CDS, como la cooperación en gestión de crisis, la ayuda humanitaria o las industrias de defensa.

Los países miembros de la CELAC y la Unasur, por su parte, no debieran contraponer su legítima aspiración de mayor autonomía regional, a las que estos esquemas regionales son funcionales, con la necesidad de mayor cooperación con actores externos, como la UE, para enfrentar de manera eficaz y legítima los riesgos y amenazas de carácter transnacional que derivan de las más intensas interdependencias generadas por la globalización. En este sentido, conviene que Unasur no sólo consolide su cooperación *ad intra*, sino que sea capaz de abrirse progresivamente a una mayor proyección global en colaboración con otros actores, y en particular una UE con la que, si se asume lo

¹⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2014) “Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe”, Conclusiones del Consejo, Bruselas, 30 de julio de 2014. Tal y como establece esta estrategia en su punto I.4, “la UE quiere reforzar los debates sobre la seguridad en la región con organizaciones internacionales o multilaterales pertinentes que poseen una gran experiencia, como la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, los organismos de las Naciones Unidas (como el PNUD y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), la Commonwealth, la SEGIB y el Instituto Italo-Latino Americano (IILA).

¹⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2015) “Conclusiones del Consejo sobre la PCSD”, Consejo de Asuntos Exteriores del 18 de mayo de 2015, 8971/15, Bruselas.

que se afirma reiteradamente por ambas regiones, se comparten visiones y valores en mayor medida que con otros Estados o grupos regionales.

En línea con las propuestas que se recogen en el capítulo dedicado a la seguridad ciudadana que consta en el último Plan de Acción aprobado durante la cumbre de Bruselas UE-CELAC de junio de 2015, se ha de mejorar el conocimiento mutuo así como la confianza entre ambas regiones. Para ello, convendría habilitar espacios formales de diálogo político y de nivel técnico en el ámbito de la seguridad y la defensa, lo que además de su valor intrínseco, también permitiría dinamizar la relación birregional. Un papel clave en este sentido podrían cumplirlo instituciones como el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (EUISS), el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) de Unasur, o la Fundación EU-LAC, en relación esta última con la participación de la sociedad civil en la relación birregional. Diálogos formales entre estas instituciones que fomentan el debate sobre visiones estratégicas serían convenientes de cara a identificar problemáticas comunes, aprender de la experiencia y reflexionar en torno a mecanismos de respuesta conjuntos. Si la Fundación EU-LAC o el CEED tienen un menor recorrido a sus espaldas en estas materias, conviene que en adelante tomen en consideración las cuestiones de seguridad y defensa en las relaciones interregionales como un aspecto a desarrollar. En cuanto al EUISS, con una mayor trayectoria, no ha tenido a América Latina y el Caribe en su agenda pero en los últimos tiempos ha mostrado un mayor interés que debe consolidar e intensificar.

Como se ha indicado, es necesario evaluar los posibles desajustes y costes de oportunidad que puedan comportar los FPA bilaterales firmados o en curso de negociación, respecto a una opción regional e interregional. Sin perjuicio de que estos FPA bilaterales puedan extenderse a otros países, tanto la UE como los miembros de Unasur o CELAC debieran resituar en mayor medida en el marco regional e interregional las agendas de gestión de crisis y de seguridad internacional. En ese marco, quizás no sería del todo descabellado plantearse un FPA birregional y/o un instrumento o mecanismo análogo sobre gestión de crisis como objetivo para la III cumbre UE-CELAC. Con esa meta, ambas partes tendrían ante sí un actor regional con mayores capacidades y con visiones y metas compartidas. Ello contribuiría también a redefinir la relación birregional para que ésta sea más equilibrada; a desarrollar visiones globales compartidas en estos asuntos; a que pueda definir un nuevo sentido y horizonte estratégico; al tiempo que se apoye y consolide la naciente arquitectura de seguridad regional de América Latina y el Caribe.

En un entorno de seguridad mundial, latinoamericano y europeo que registra intensas transformaciones es fundamental estar preparados para prevenir y dar respuesta a conflictos, crisis y otras amenazas. El planteamiento de la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores aprobado a finales de 2013¹⁹ y documentos posteriores que buscan dar respuesta a los crecientes nexos entre seguridad y desarrollo²⁰, insisten en la importancia de trabajar en asociación y aplicar

¹⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2013) "El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores", Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, JOIN(2013) 30 final, 18 de diciembre de 2013

²⁰ COMISIÓN EUROPEA (2015) "Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo. Capacitar a los socios para la prevención y la gestión de crisis". Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Estrasburgo, JOIN (2015) 17 final, 28 de abril de 2015.

enfoques coherentes y coordinados. En este sentido, las propuestas aquí planteadas buscan minimizar los riesgos en lo que respecta al apoyo por parte de la UE a un organismo regional como la Unasur, con el que se debería trabajar como un socio internacional más en el ámbito de la seguridad y la defensa, ya que con este organismo suramericano se abren oportunidades y sinergias que redundarán en la relación birregional y permitirán ir dando pasos hacia una labor de prevención y gestión de crisis más coherente y eficaz, tanto en su entorno próximo como a nivel birregional e internacional.

i

*José Antonio Sanahuja
Francisco J. Verdes-Montenegro *
Universidad Complutense de Madrid*

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (2015) “Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo. Capacitar a los socios para la prevención y la gestión de crisis”. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, Estrasburgo, JOIN (2015) 17 final, 28 de abril de 2015.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2013) “El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores”, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, JOIN (2013) 30 final, 18 de diciembre de 2013

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2014) “Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe”, Conclusiones del Consejo, Bruselas, 30 de julio de 2014

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2015) “Conclusiones del Consejo sobre la PCSD”, Consejo de Asuntos Exteriores del 18 de mayo de 2015, 8971/15, Bruselas.

CONSEJO EUROPEO (2015) “Reunión del Consejo Europeo (25 y 26 de junio de 2015) – Conclusiones”, EUCO 22/15, Bruselas, 26 de junio de 2015.

EUISS (2015) *EUISS Yearbook of European Security 2015*, EUISS, Paris, abril 2015

LUENGO-CABRERA, J. y A. MISSIROLI (2014) “CSDP’s new partners: South America”, *ISSUE Alert*, octubre 2014.

MISSIROLI A., STRANG G. et. Al. (2014) “A changing global environment”, Chailot Paper nº 133, 19 de diciembre 2014. Disponible en : <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/a-changing-global-environment/>

SANAHUJA J. A. (2009) “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe nº 7, 2008-2009, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 11-54.

SANAHUJA, J.A. (2010) “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal” en CIENFUEGOS M. y J.A. SANAHUJA (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Fundación CIDOB, Barcelona.

SANAHUJA, J. A. (2015), *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo, Fundación EU-LAC

SANAHUJA, J.A. y F.J., VERDES-MONTENEGRO (2014) “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”, en Serbin A., Martínez L. y H. Ramanzini (coords.), Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe, nº 10, 2013-2014, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 487-530.

TARDY, T. (2014) "CSDP: getting third states on board", en *Brief ISSUE*, EUISS, Marzo 2014

UNIÓN EUROPEA (2005) Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Argentina sobre la participación de la República Argentina en la operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea), Diario Oficial de la Unión Europea, L156/22, 18 de junio de 2005

UNIÓN EUROPEA (2008) 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. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

UNIÓN EUROPEA (2014) Decisión 2014/71/PESC del Consejo, relativa a la firma y la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Chile por el que se crea un marco para la participación de la República de Chile en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L40/1, 11 de febrero de 2014

UNIÓN EUROPEA (2014) Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L251/9, 28 de agosto de 2014

VERDES-MONTENEGRO, F.J. (2014) "Seguridad e interregionalismo entre la UE-ALC: más problemas que política", en Anuario de la Integración CRIES, Coordinadora Regionales de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires. Disponible en: https://www.academia.edu/9270429/Seguridad_e_interregionalismo_entre_la_UE-ALC_M%C3%A1s_problemas_que_pol%C3%A1tica

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.