



FEYRI
Facultad de Economía y
Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES

***“La construcción del enfoque europeo de seguridad
frente al Mediterráneo a través del vínculo
seguridad-diálogo”***

TESIS

Que para obtener el título de Maestra en Estudios del Desarrollo Global,
presenta:

Lorena Flores Ruiz

Director de tesis: Dr. Rafael Velázquez Flores

Tijuana, B.C.

Julio de 2017

AGRADECIMIENTOS

Primeramente quisiera agradecer al consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por su incomparable labor en el fomento a la investigación de calidad en nuestro país.

Agradecimientos especiales a la Dra. Ana Bárbara Mungaray Moctezuma por su gran apoyo como coordinadora del Posgrado de Maestría y Doctorado en Estudios del Desarrollo Global impartido por esta Casa de Estudios, la Universidad Autónoma de Baja California, institución que me abrió sus puertas para brindarme la oportunidad de ser parte del Orgullo Cimarrón.

Gracias también a los profesores-investigadores que forjaron el camino de esta investigación con sus valiosas aportaciones teórico-metodológicas, en especial al Dr. Rafael Velázquez, mi tutor, y al Dr. Santos López Leyva por su excelente labor docente en el campo de metodología de la investigación.

Infinitas gracias al Dr. José de Jesús López Almejo y a la Dra. Leonora Arteaga Del Toro, mis lectores, por su dedicación y profesionalismo al brindarme su retroalimentación. Debo a ustedes la versión final de esta tesis.

En particular quiero agradecer a mi padre, que en paz descansa, a mi madre y a mi hermano por su incondicional apoyo, comprensión y motivación a lo largo de estos dos años de Maestría, a pesar del distanciamiento geográfico que implicaba mudarme a Baja California y de las adversidades que padecimos en el seno familiar tras la irremediable pérdida de mi padre.

¡Gracias a todos quienes hicieron posible esta investigación!

A José Luis Flores Reynoso, mi padre

ÍNDICE GENERAL

Introducción	I
1. Marco teórico-conceptual	1
1.1. Contextualización teórica de <i>Europa</i> como región en la era posmoderna.....	3
1.2. La seguridad desde el enfoque ampliacionista y multidimensional.....	20
1.3. Las redes de política (<i>policy networks</i>) como modelo de gobernanza.....	28
2. Instrumentos militares y civiles de la seguridad europea: interoperabilidad y proyección hacia el Mediterráneo	38
2.1. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).....	41
2.2. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).....	51
2.3. Estrategia Europea de Seguridad (EES).....	65
2.4. Política Europea de Vecindad (PEV).....	73
3. Instrumentos de diálogo euromediterráneo y su incorporación en el enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo	79
3.1. Del Proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo (UpM).....	83
3.2. El Diálogo Mediterráneo (DM) de la OTAN.....	89
3.3. Iniciativas de diálogo a través de la Política Europea de Vecindad (PEV).....	96
3.4. Vinculación de variables.....	100
Conclusiones	106
Fuentes de consulta	115

ÍNDICE DE CUADRO, FIGURAS y MAPAS

CUADRO 1.- Elementos comparativos entre Estado e Imperio.....	19
CUADRO 2.- Características esenciales del análisis de redes.....	32
CUADRO 3.- Dimensiones básicas de las redes políticas.....	34
CUADRO 4.- Dimensiones de la tipología de Rhodes y Marsh en el análisis de redes.....	37
CUADRO 5.- Los tres pilares de la Unión Europea.....	40
CUADRO 6.- Análisis desglosado de la Estrategia Europea de Seguridad.....	67
CUADRO 7.- Asuntos Externos de la UE en el marco del SEAE.....	76
FIGURA 1.- Los contornos de un orden posmoderno.....	15
FIGURA 2.- Matriz de dimensiones del vínculo seguridad-diálogo.....	101
FIGURA 3.- Representación en red del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo a través del vínculo seguridad-diálogo.....	104
MAPA 1.- Países Miembros de la UE y Países PEV del Sur.....	78
MAPA 2.- Miembros de la Unión por el Mediterráneo.....	85
TABLA 1.- Países miembros de la OTAN y su Relación con la UE.....	42
TABLA 2.- Países miembros de la Unión Europea (UE).....	52

Pero ¿qué es el Mediterráneo? Mil cosas a la vez. No un paisaje, sino innumerables paisajes. No un mar, sino una sucesión de mares. No una civilización, sino civilizaciones amontonadas unas sobre otras. Viajar por el Mediterráneo es encontrar el mundo romano en el Líbano, la prehistoria en Cerdeña, las ciudades griegas en Sicilia, la presencia árabe en España, el Islam turco en Yugoslavia. Es perderse en lo más hondo de los siglos [...]

Fernand Braudel, *El Mediterráneo: el espacio y la historia*, 1989

INTRODUCCIÓN

Fernand Braudel, el gran historiador francés, se plantea en su bella obra dedicada al Mediterráneo las complejidades históricas, geográficas y epistemológicas en torno a esta región. A casi tres décadas de su primera publicación, hoy más que nunca nuestra época es testigo de que en el Mediterráneo, “la complicidad de la geografía y de la historia ha creado una frontera intermedia de riberas e islas que, de norte a sur, separan al mar en dos universos hostiles.”¹

¿Cómo es que esa cuna de grandes civilizaciones se ha reducido hoy a sinónimo de hostilidad y conflicto? Los medios masivos de comunicación arrojan innumerables notas e imágenes cuyos titulares advierten sobre “la crisis del Mediterráneo”. Ante este panorama, resulta absolutamente pertinente para el científico social emprender la tarea a la que exhorta Braudel sobre “desprenderse a toda costa de esa visión que hace del Mediterráneo actual un lago” y devolverle sus verdaderas dimensiones:

[...] Como se trata de superficies, no olvidemos que el Mediterráneo de Augusto y Antonio, o el de las cruzadas, o incluso el de las flotas de Felipe II, representaba cien veces, mil veces las dimensiones que nos revelan hoy nuestros viajes a través del espacio aéreo marítimo. Hablar del Mediterráneo de la historia es por lo tanto —primera preocupación e inquietud constante— devolverle sus verdaderas dimensiones, imaginarlo en una vestimenta colosal, ya que antaño fue por sí solo un universo, un planeta.”²

¹ Fernand Braudel; *El Mediterráneo: el espacio y la historia*, México, FCE, 1989, 207, p. 13

² *Ídem*, p. 43

Estas son en buena medida las reflexiones que dieron origen al tema de esta investigación, la cual ha sido delimitada como “La construcción del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo a través del vínculo seguridad-diálogo”.

Las relaciones de Europa Occidental con los países árabes del Mediterráneo se remontan a dinámicas de interacción que han ido evolucionando a lo largo del tiempo, y permanecido como un factor constante del interés securitario mediante la estabilidad. Es a partir de 1995, con el Proceso Euromediterráneo —mejor conocido como Proceso de Barcelona—, cuando se diseñó “un marco relacional novedoso con respecto a las políticas anteriores para lograr objetivos de paz y prosperidad compartida”.³

Partiendo de un mayor reequilibrio entre los vecinos del este y los del sur, la agenda comunitaria se ha dotado de una serie de proyectos con el objetivo de reorientar las relaciones entre la periferia comunitaria, que si por un lado tienen el mérito de recoger la creciente toma de conciencia en cuanto a importancia y atención de un espacio regional de relevancia para la UE, por otro lado, también suponen cierta dispersión y descoordinación disfuncional con las necesidades del escenario euromediterráneo.

Sin embargo, en diciembre de 2008 se observó un cambio cualitativo en el enfoque europeo de seguridad a través de la implementación de distintos

³ Paloma González del Miño, “La Política Exterior de la Unión Europea hacia el mundo árabe y mediterráneo: institucionalización y resultados”. En Pedro M. Rodríguez; *La Unión Europea y sus relaciones internacionales*. Volumen I, Ciudad de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2015, p. 67

instrumentos y estrategias en materia de diálogo y seguridad, cuando Javier Solana —Secretario General del Consejo de la UE y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común—presentó al Consejo Europeo un informe de aplicación de la Estrategia por encargo de los Jefes de Estado o de Gobierno. El Informe, titulado “Una Europa segura en un mundo mejor” identifica una serie de amenazas y retos que afectan a los intereses de la UE en el ámbito de la seguridad.⁴

Algunos de estos retos y amenazas se han vuelto más significativos y más complejos, como es el caso del terrorismo, la delincuencia organizada y la inmigración irregular, fenómenos que algunos teóricos clásicos de las relaciones internacionales, como Robert Keohane y Joseph Nye, identifican bajo la categoría de “transnacionales”. Así, el Informe “Una Europa segura en un mundo mejor” reconoce al Mediterráneo como una zona de gran importancia y fuente de oportunidades para Europa, que sigue planteando retos complejos, entre los que se cuentan “la insuficiente reforma política y las migraciones ilegales”.⁵

*

Tras este breve contexto, la pregunta central que guía esta investigación es la siguiente: ¿En qué medida *seguridad* y *diálogo* constituyen elementos interdependientes de acuerdo a la retórica que ha guiado la construcción del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo?

⁴ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas, 2009

⁵ *Ídem*

Como respuesta tentativa a la pregunta de arriba, la hipótesis central sostiene que desde finales de la década de los noventa, el enfoque europeo de seguridad frente a la región del Mediterráneo ha sido construido con base en el vínculo seguridad-diálogo, como parte de una estrategia de gobernanza para afrontar los principales retos transnacionales que representa el Mediterráneo para la Europa posmoderna del siglo XXI, como son la inmigración irregular y el terrorismo.

A partir de esta hipótesis, se desprenden las siguientes variables:

- El enfoque europeo de seguridad como variable dependiente.
- La variable independiente, que es dicotómica y se refiere al vínculo seguridad-diálogo.
- La región del Mediterráneo constituye la variable interviniente.

Se pretende demostrar esta hipótesis a través del análisis de redes de política (*policy network*) como una forma particular de gobernanza desde el enfoque tradicional europeo, cuyos principales exponentes son David Marsh y Roderick Rhodes.

De manera complementaria al análisis de redes, será necesario realizar en primer lugar, el estudio de los principios de interoperabilidad entre los medios militares y no militares para mantener el espacio de seguridad europeo. En segundo lugar, se hará un análisis de discurso de los principales instrumentos de diálogo que han sido implementados por la OTAN y la UE, respectivamente, entre 1997 y 2016 como parte esencial del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo. Por último, será necesario identificar las dimensiones que conforman el vínculo

seguridad-diálogo, de acuerdo a la tipología que establece el análisis de redes. Una vez clasificada la información obtenida en las etapas anteriores, se dará paso a la representación en red del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo.

Durante la revisión del estado del arte se encontró información diversa sobre el diálogo mediterráneo en cuanto a sus orígenes, contenido, instrumentos de operación y balance de resultados mediante modelos de regresiones. También existe amplia y valiosa literatura sobre la gobernanza de seguridad en Europa, como la realizada por Emil Kirchner y Jorge Domínguez⁶.

Si bien el estudio de la Unión Europea través de vínculos que definen su carácter de potencia civil —como el vínculo seguridad-desarrollo que caracteriza las relaciones de la UE con África y América Latina— no es un enfoque totalmente nuevo, se encontró escaso registro de investigaciones sobre el Mediterráneo que vinculen estos dos elementos en particular: diálogo y seguridad. En este sentido, la principal aportación de esta tesis reside en proponer a la comunidad científica dedicada a la investigación de estudios regionales y estudios globales, un marco de análisis alternativo para guiar futuros estudios sobre gobernanza de seguridad en el Mediterráneo.

⁶ Cf. Emil J. Kirchner, J. y Roberto Domínguez (editores); *The Security governance of regional organizations*, London, Routledge, 2011.

La presente tesis se inserta dentro de la línea de investigación de Gobernanza Global y se sustenta en las aproximaciones teóricas de la gobernanza de seguridad y del análisis de redes.

De manera particular, existen por lo menos tres razones para considerar la gobernanza de seguridad como concepto confiable en el estudio del desarrollo de la seguridad europea, de acuerdo con Emil Kirchner, especialista en gobernanza y seguridad en Europa. En primer lugar, permite capturar el número y diversidad de actores que contribuyen al orden de la seguridad. Segundo, reconoce el papel de las leyes, las normas e ideas en la configuración del contenido y la forma de la seguridad. Por último, subraya la incapacidad de los Estados o gobiernos para alcanzar la seguridad de manera unilateral, a través de diversos niveles y dimensiones; al tiempo que promueve una creciente dependencia al multilateralismo en la consecución de los objetivos de seguridad.⁷ En este sentido, la UE representa un caso paradigmático por la forma en que configura un sistema más amplio de gobernanza europea y global.

Con respecto al análisis de redes, este marco teórico-metodológico se utiliza sobre todo para hacer referencia a la interacción existente entre actores en áreas de actuación política concreta. De manera particular, las acciones y estrategias de gobernanza orientada hacia fenómenos relacionados con la inmigración irregular y el terrorismo se tornan especialmente relevantes en un contexto de globalización

⁷ Emil J. Kirchner, "Governance and security in Europe", en Emil J. Kirchner, J. y Roberto Domínguez (editores); *The Security governance of regional organizations*, London, Routledge, 2011, p. 63

caracterizado por la emergencia de nuevas formas de dirigir y gestionar los problemas públicos a escala global.

El proceso de integración europea, incluido su complejo entramado de seguridad, es un caso paradigmático de la tendencia hacia la homogeneización, la adopción de normas y principios comunes en torno a las políticas. Como marco teórico, el análisis de redes se plantea por qué persisten diferencias entre los países que conforman cierta comunidad política respecto de la adopción de estrategias distintas para afrontar problemas similares.

Una vez planteada la pregunta de investigación, la hipótesis y las teorías que guiarán la presente tesis, el objetivo general de la investigación es identificar y analizar los elementos que hacen del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo una estrategia de gobernanza basada en el vínculo seguridad-diálogo; es decir las dinámicas y los principios de interacción a través de los cuáles se implementan los instrumentos de diálogo y seguridad de la OTAN y la Unión Europea de manera conjunta.

La investigación está estructurada en tres capítulos, el primero de ellos corresponde al marco teórico-conceptual, en el que se brindará una contextualización teórica de Europa como región en la era posmoderna para estudiar las características del contexto en el que emerge un orden que se aleja cada vez más del enfoque estatocéntrico y en el que se justifica la definición de seguridad desde el enfoque ampliacionista y multidimensional. Asimismo, se

revisarán las aportaciones teórico-metodológicas de las redes de política como modelo de gobernanza.

El Capítulo 2 consiste en el estudio de los principios de interoperabilidad entre los principales instrumentos militares y civiles de la seguridad europea y la manera en que son proyectados hacia el Mediterráneo. Dichos instrumentos son: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y la Política Europea de Vecindad (PEV). La esencia de este capítulo consiste en identificar las pautas y principios de interoperabilidad entre la OTAN y cada uno de los instrumentos que corresponden a la UE.

Finalmente, en el Capítulo 3 se analizan los tres principales instrumentos de diálogo que han sido implementados por la OTAN y la UE, respectivamente, entre 1997 y 2016 como parte esencial del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo. La delimitación de la investigación inicia en 1997 debido a que fue en este año cuando surgió el primer instrumento de diálogo euromediterráneo como tal; y se extiende hasta 2016 como momento coyuntural en el que, por primera vez, se incluyó al terrorismo como amenaza en la Agenda Europea de Seguridad, tras la Declaración de Bratislava de septiembre de 2016. Una vez revisados estos instrumentos, se identificará la manera cómo se vinculan entre sí las dimensiones que conforman la variable independiente (seguridad-diálogo) como parte de una estrategia de gobernanza que guía la construcción del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo.

CAPÍTULO 1

Marco teórico-conceptual

El objetivo de este primer capítulo es establecer las precisiones teórico-conceptuales que contextualizan a Europa como región en la era posmoderna y su relación con el enfoque ampliacionista-multidimensional de seguridad. Posteriormente se revisarán las aportaciones teórico-metodológicas de las redes de política (*policy networks*) como modelo de gobernanza.

El fin de la llamada era bipolar y el nuevo orden mundial que emergió tras la Guerra Fría supuso la existencia de dos lógicas: sociedad de estados y sociedad transnacional, que interactúan en la sociedad internacional conformando una única realidad, una realidad global en la que política y economía, por mencionar los aspectos más destacados de la actividad internacional, son inseparables.¹

Dentro de las teorías de las Relaciones Internacionales y Estudios Globales, la incorporación de lo transnacional tiene como objetivo entender el poder de las interconexiones y de las redes que cruzan las fronteras y sus repercusiones en diversos espacios geográficos. Como parte de las premisas esenciales del transnacionalismo, encontramos cuatro conceptos relevantes: las redes, los espacios sociales, los circuitos y la difusión transnacional.²

Dentro de los precursores del transnacionalismo en las Relaciones Internacionales encontramos a Raymond Aron, quien asociaba a una sociedad transnacional con

¹ Esther Barbé; *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 106

² Adriana Ortega y Misael González; *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. Ciudad de México, BUAP – UABC, 2015, p. 399

el intercambio comercial, la migración de personas, las creencias comunes y las organizaciones que cruzan fronteras, entre otros elementos.³

Por su parte, Keohane y Nye han definido a las relaciones transnacionales como “los contactos, las coaliciones e interacciones a través de las fronteras estatales que no son controladas por los órganos centrales de política exterior de gobiernos”. En otras palabras, las interacciones transnacionales son movimientos de tangibles e intangibles a través de las fronteras de los Estados donde al menos uno de los actores no es agente de un gobierno.⁴ Marcel Merle añadió a las características de sus predecesores, los intercambios de mercancías y la circulación de ideas como fuerzas transnacionales organizadas y no organizadas, respectivamente.⁵

Dentro de la teoría del transnacionalismo se inserta un concepto esencial para el tema de la presente investigación: el concepto de espacios sociales transnacionales, el cual retoma las nociones de campo social del sociólogo francés Pierre Bourdieu en cuanto a que la perspectiva transnacionalista asume que el campo social de los actores transnacionales se amplía para vincular simultáneamente a diversos países a través de actividades regulares con impacto en la reconfiguración de identidades y grupos, así como en su desarrollo social, político y económico. “En este sentido, el campo social transnacional refiere que

³ Raymond Aron; *Paix et guerre entre les nations: la théorie des relations internationales*; Calmann-Lévy, 8a ed., 2004, p. 105

⁴ Robert Keohane y Joseph Nye; “Transnational relations and world politics”, *International Organization*, Vol. 25, No. 3, Transnational Relations and World Politics (Summer, 1971), pp. 329-349

⁵ Iliana Cid Capetillo (Comp.); *Lecturas básicas para introducción al estudio de Relaciones Internacionales*, Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, 2001, p. 267

las relaciones sociales transnacionales posibilitan el mantenimiento de nexos entre dos o más países mediante actividades socioculturales, políticas y económicas emprendidas por actores transnacionales, dejando sentir sus efectos en diferentes espacios geográficos debido a las conexiones transnacionales”⁶.

No obstante, no es posible reducir a Europa a un mero espacio geográfico. En el siguiente apartado se brindará una contextualización teórica de Europa como región en la era posmoderna para estudiar las características del contexto en el que emerge un orden que se aleja cada vez más de las fronteras impuestas por el enfoque estatocéntrico.

1.1.Contextualización teórica de *Europa* como región en la era posmoderna

¿A quién le compete el diseño y ejecución de la seguridad europea en su dimensión militar y civil?, ¿a cada país de Europa de manera aislada?, ¿a la Unión Europea (UE)?, ¿a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una organización cuyos países miembros no son exclusivamente europeos?, ¿a todos los anteriores?, ¿por qué hacer una investigación sobre “la seguridad europea” y no sobre la seguridad de un país europeo en particular?, ¿por qué distinguir entre Europa y el Mediterráneo como categorías excluyentes?, ¿acaso no es el Mediterráneo parte de Europa?

⁶ Adriana Ortega, *op. cit.*, p. 409

Las interrogantes anteriores conducen a la afirmación de que el primer acercamiento a temas relacionados con el campo de los estudios europeos remite de manera ineludible al investigador a la búsqueda de una definición de Europa. ¿Resultaría más preciso, acaso, reducir esta enorme categoría, en apariencia, a una dimensión exclusivamente histórica, espacial o cultural como *Europa Antigua*, *Europa Moderna*, *Europa Cristiana*, *Europa Occidental* o *Europa Oriental*, por ejemplo?

¿Acaso es Europa un concepto político y cultural antes que geográfico? Eurasia forma una sola placa continental y geógrafos como Alexander von Humboldt incluso consideraban a Europa como una península de Asia. De manera similar, Halford Mackinder elaboró su *Teoría del Corazón Continental* a partir del estudio de la disolución de cuatro imperios eurasiáticos: el alemán, el austro-húngaro, el otomano y el ruso. A propósito de este último, es interesante la visión de Mackinder con respecto a Rusia, al estudiar su papel de “pivote geográfico” en la denominada geopolítica imperial.⁷

El primer uso del término Europa para denotar un continente se remonta a Hesíodo, alrededor del año 590 a.C., cuando los griegos buscaban definirse en oposición a Asia.⁸ Si el Atlántico y el Mediterráneo constituyen fronteras fácilmente identificables, no ha sido así con los límites Este y Sudeste de Europa —más difíciles de establecer—. En el siglo I, Varrón marcó la división entre Asia y Europa mediante el estrecho del Bósforo. En el siglo XVIII, bajo la influencia de

⁷ Cf. Halford J. Mackinder, *The scope and methods of geography. The geographical pivot of history*, London, Royal Geographical Society, 1951

⁸ *Gallica*, bibliothèque numérique de la Bibliothèque National de France, « L'Europe en cartes » [en línea] Dirección URL: <http://gallica.bnf.fr/html/und/cartes/leurope-en-cartes/acc%C3%A8s-par-pays>

Rusia, el límite oriental tradicional del río Don se extendió hasta los montes Urales y, más allá del Cáucaso, hasta el mar Caspio.⁹

Estos límites instalados en el imaginario colectivo fueron producto de decisiones tomadas en circunstancias históricas específicas. Por ejemplo, “sin la resistencia de Mustafa Kemal Atatürk en Tracia, el Bósforo sería un límite geopolítico. Por el contrario, si el rey Sebastián de Portugal hubiera ganado la batalla ‘de los Tres Reyes’ (1578), la frontera de Europa no se ubicaría en el estrecho de Gibraltar, sino en algún lugar entre el sur del Rif y Rabat.”¹⁰

El nombre de “Europa” no se difundió en el lenguaje diplomático sino hasta después de la Reforma, en lugar de una cristiandad desafiada por sus propias divisiones. Posteriormente se convirtió en una especie de mantra, de ideal político, después de 1918, cuando una conciencia europea surgió con dos variantes claramente diferentes: la "europeidad", como sentido de pertenencia cultural a toda una civilización a través de los siglos; y el "europeísmo", como percepción de la urgencia de "hacer Europa" para poner fin a la guerra y evitar, desde 1930, una obsesión por la decadencia - en pocas palabras, un remedio desesperado por las naciones que la conformaban.¹¹

Después de 1945, en la parte occidental de un continente dividido, se construyeron las primeras comunidades: la de la Comunidad Económica Europea en 1957 y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951. Después de

⁹ *Ídem*

¹⁰ *Ídem*

¹¹ Michel Fouchet; «L'Union européenne au défi de ses frontières», *Le Monde diplomatique*, novembre 2016, pp. 20

1991, con el colapso de la Unión Soviética, la geopolítica favoreció la ampliación de Europa al este.

Actualmente varios estados comparten fronteras entre Europa y Asia, como Rusia, Georgia y Turquía, o incluso Armenia, situada en Asia, pero vinculada cultural, histórica y políticamente a Europa. Este hecho nos remite a la definición del continente propuesta por Paul Valéry en 1919, es decir, aquellas áreas bajo la triple influencia del helenismo, el romano y el cristianismo.¹²

Fue en Europa donde surgió la denominación de la *América Latina* y el *Medio Oriente* o el *Lejano Oriente* —términos evidentemente eurocéntricos— pero ¿cómo definir a Europa desde Europa? El sociólogo y politólogo alemán Ulrich Beck llega a la conclusión de que “Europa no existe, lo único que existe es *europización*, entendida como un proceso institucionalizado de permanente transformación”.¹³

La presente investigación se basa precisamente en algunos de los postulados centrales de Beck, comenzando por los siguientes: Europa no es una realidad fija y establecida; cuenta con una geometría variable; intereses nacionales variables; grado de implicación variable; forma de Estado variable e identidad variable y por lo tanto, no puede identificarse con una forma institucional determinada. En este sentido, la Unión Europea, por ejemplo, sería el núcleo institucional de la europeización.

¹² Paul Valéry, *La crise de l'esprit* (1919), extrait de « Europes de l'antiquité au XXe siècle », collection Bouquins, éditions Robert Laffont, 2000, pp. 405-414.

¹³ Ulrich Beck y Edgar Grande; *La Europa Cosmopolita. Sociedad y Política en la Segunda Modernidad*, Paidós, Barcelona, 2006, p. 23

De esta manera, Beck opta por hablar de una *Europa cosmopolita*, la cual ha de entenderse como una Europa autocrítica con dos dimensiones: pasado y futuro. Como rasgo distintivo, implica una valoración positiva de la diferencia, como máxima de pensamiento, convivencia y acción, tanto dentro como fuera, por lo que impera una búsqueda por concebir nuevas formas democráticas de organización política. Además, el adjetivo *cosmopolita* remite a un dualismo global/local; nacional/internacional que trasciende el sistema jerarquizado de relaciones de superioridad e inferioridad.

Asimismo, el autor sostiene que en la *Europa cosmopolita* lo extraño no se percibe como amenaza, sino como sinónimo de enriquecimiento. El cosmopolitismo exige, pues, un nuevo concepto de integración y de identidad, un concepto que permita una convivencia por encima de cualquier frontera. Lo cosmopolita transforma y conserva, abre la historia, el pasado y el futuro de las distintas sociedades nacionales y las relaciones que éstas mantienen entre sí. “Comprender la europeización de forma cosmopolita significa definir el concepto de sociedad europea como un caso especial, regional e histórico, de la interdependencia global.”¹⁴

En cuanto a cuestiones metodológicas, Ulrich Beck precisa la utilidad del concepto de cosmopolitismo para la investigación sobre Europa y para la política europea. Para ello, considera como condición *sine qua non* distinguir entre cosmopolitismo político, cosmopolitismo sociológico y cosmopolitismo metodológico. El primero se refiere a los actores sociales y a las tareas de una concepción de la política

¹⁴ *Íbid*, p. 31

centrada en el Estado nacional; el cosmopolitismo sociológico o metodológico, en cambio, se refiere al instrumental teórico y metodológico de las ciencias sociales y se dirige contra el nacionalismo implícito de su sistema conceptual.

En otras palabras, el cosmopolitismo metodológico es aquél que llevará al investigador a entender la dinámica de la europeización, mediante la adopción de una perspectiva metodológica que pase de la perspectiva eminentemente nacional (definición negativa de Europa) a la cosmopolita (definición abierta de Europa). De esta manera, Beck sostiene que la ampliación de poder en el plano supranacional no supone una pérdida en el plano nacional, sino más bien al contrario: “en conjunto, el poder se hace mayor, por lo que nacionalidad, transnacionalidad y supranacionalidad se complementan y refuerzan entre sí.”¹⁵

Otro concepto interesante planteado por Beck es lo que él denomina las *ilusiones europeas*; es decir, el grado de europeización de cada una de las posturas rivales que han marcado la discusión pública sobre los estudios europeos. Al identificar las características principales de cada una de ellas, comenzaremos a obtener las primeras claves de por qué el enfoque europeo de seguridad se sitúa en un nivel supranacional, en el que participa una multiplicidad de actores en un sistema de poder reticular (opuesto a un sistema jerárquico de toma de decisiones).

Mientras que en la *ilusión nacional* predomina una añoranza por la democracia y la soberanía, así como una constante y estricta división de tareas entre la Unión Europea y sus Estados miembros, en la cual la Unión Europea debería ser una de las múltiples formas de cooperación y coordinación intergubernamental —no

¹⁵ *Íbid*, pp. 39-40

menos que esto, pero tampoco más que esto—, la *ilusión eurocéntrica*, por el contrario, es fundamentalmente proeuropea. Se trata de la posición europea por excelencia y la que ha guiado la política europea durante los últimos veinte años.

No obstante, Ulrich Beck identifica en esta ilusión una serie de debilidades. En primer lugar, el orientarse excesivamente hacia el interior (eurocentrismo), en el sentido de creer en la posibilidad de crear Europa como una unidad homogénea desde el punto de vista cultural y autárquica desde el punto de vista económico. En segundo lugar, ignora o minimiza las interdependencias económicas, culturales y políticas de un mundo globalizado. De acuerdo con esta postura, Europa es una comunidad de países delimitada geográficamente y separada de Estados Unidos por el océano Atlántico, lo que conduce a una “falsa autoconcepción europea de Europa”:

Aquí se identifica incorrectamente a Europa con la forma contractual de la UE, mientras que lo que ha hecho posible la UE es precisamente la superposición y la parcial fusión de Estados Unidos y Europa, la alianza transatlántica y la comunidad de valores, esto es, la síntesis de Estados Unidos-Europa, que representa la libertad, los derechos humanos, la democracia. El nacimiento de la Europa pacífica posterior a la Segunda Guerra Mundial, su “integración”, también ha sido y es posible gracias a la presencia norteamericana en el continente. Ser europeo significa pues, pertenecer a la vez a espacios de poder y círculos de identidad que se superponen y compiten entre sí. Se es “ciudadano de la OTAN” (y de este modo también, temporalmente, ciudadano norteamericano), ciudadano de un país, ciudadano de un municipio y sobre todo ciudadano europeo.¹⁶

¹⁶ *Íbid*, p. 49

A continuación se estudiarán los elementos teórico-conceptuales que permiten profundizar una concepción teórica de *Europa al equipararla* con un Imperio europeo en su acepción posmoderna. Para dicha labor será necesario remitirse brevemente a uno de los grandes debates presente en la disciplina de las Ciencias Sociales desde mediados del siglo XX: Modernidad *versus* Posmodernidad.

De acuerdo con Thomas Kuhn y su *Estructura de las Revoluciones Científicas*, actualmente predominan cuatro posturas paradigmáticas en la epistemología de las ciencias sociales: positivismo, postpositivismo, Teoría Crítica y Constructivismo. Identificar los debates centrales que se han originado en torno a dichos paradigmas, así como reconocer la vigencia de las principales propuestas teóricas de la sociología occidental (marxismo, estructural funcionalismo, teoría de sistemas, interaccionismo simbólico, sociología crítica, sociología de la globalización, etc.) es tarea ineludible del científico social contemporáneo.

El carácter multi e interdisciplinario de los estudios del Desarrollo Global ofrece un abanico de teorías y enfoques metodológicos para el investigador de esta disciplina. Si bien es cierto que los estudios globales se basan preponderantemente en las aportaciones teóricas de la Economía, las Relaciones Internacionales, la Sociología y la Ciencia Política, no resulta menos acertado afirmar que las Relaciones Internacionales, en particular, deben gran parte de su sustento teórico a la Sociología y a la Ciencia Política.

En su análisis sobre la sociedad europea —en singular—, el sociólogo Anthony Giddens retoma y replantea de manera integral aportaciones esenciales de sus

predecesores: la teoría objetivista de Durkheim, el materialismo histórico de Marx, la estructura social de Merton, el sistema social de Parsons, y la teoría crítica de la Escuela de Fráncfort, entre otras.

¿Cuáles son aquellos conceptos clave de la obra de Giddens que permiten realizar un análisis teórico del enfoque europeo de seguridad en el siglo XXI? De manera particular, aquellas de sus obras basadas en las premisas de la teoría de la estructuración, como *La Constitución de la Sociedad*, *Consecuencias de la Modernidad* y *Europa en la Era Global*, ofrecen una serie de elementos que se interconectan y complementan entre sí.

En primer lugar, es menester reconocer el valor de la teoría de la estructuración en el esclarecimiento de problemas de investigación empírica. Giddens sostiene que la teoría de la estructuración se basa en la premisa de que el dualismo que surge de la división conceptual entre sujeto y objeto social tiene que reconceptualizarse como una dualidad de estructura. Con respecto a este último punto, el autor introduce un conjunto de conceptos centrados, a su vez, en el concepto de estructura. Entre ellos, el más importante es el de “principios estructurales”, que son aspectos estructurales de sociedades globales o totalidades societarias.

Asimismo, en dicho estudio es posible distinguir tres tipos principales de sociedad que ha presenciado la historia humana: culturas tribales, sociedades divididas en clases y los modernos Estados nacionales asociados con el ascenso del capitalismo industrial. Este último tipo de sociedad constituye precisamente una de las cuatro dimensiones institucionales de la Modernidad identificadas por Giddens,

quien define a ésta como “los modos de vida u organización social que surgieron en Europa desde alrededor del siglo XVII en adelante y cuya influencia, posteriormente, los han convertido en más o menos mundiales.”¹⁷

Como se mencionó anteriormente, uno de los grandes debates en ciencias sociales que caracterizan la transición del siglo XX al siglo XXI tiene que ver justamente con si la Modernidad ha llegado a su fin o si el advenimiento de la era posmoderna es un hecho evidente e irreversible que obliga al científico social a buscar nuevos términos para caracterizar a la sociedad en la que vivimos actualmente: “sociedad de la información”; “sociedad de consumo”; “segunda modernidad”, “postmodernidad”; “postcapitalismo”; “sociedad postindustrial”, etc.

Los precursores de la teoría crítica presentan piezas clave para comprender el debate con respecto a la “vigencia” de la Modernidad, partiendo desde sus variantes espacio-conceptuales: Modernidad como opuesto a la Antigüedad, como transición de lo viejo a lo nuevo, oposición entre tradición y presente; Modernidad estética, Modernismo romántico, etc.

Ante este abanico de posibilidades y proyectos inacabados, como apunta Jürgen Habermas, las alternativas planteadas por este autor indican que en lugar de abandonar el proyecto de la modernidad como una causa perdida, hay que aprender de los errores de aquellos programas extravagantes que trataron de negar la modernidad.¹⁸

¹⁷ Anthony Giddens, *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid, Alianza, 1999, p. 15

¹⁸ Jürgen Habermas; “La Modernidad: un proyecto inacabado”, en Nicolás Casullo (ed.), *El debate Modernidad Pos-modernidad*, Retórica Ediciones, Buenos Aires, 2004, p. 239

Al igual que Habermas, Anthony Giddens argumenta que no se trata de inventar nuevos términos que intenten hacer patente la ruptura con una época, sino de posar una nueva mirada sobre la naturaleza propia de la modernidad, en este caso, la cual ha sido hasta ahora precariamente comprendida por las ciencias sociales. De este modo, Giddens argumenta que “en vez de estar entrando en un periodo de postmodernidad, nos estamos trasladando a uno en que las consecuencias de la modernidad se están radicalizando y universalizando como nunca.”¹⁹

Entonces, la idea de posmodernidad alude esencialmente a un proyecto de reflexión que expresa únicamente la *conciencia* de la transición de una etapa a otra; es decir, una fase en la que la trayectoria del desarrollo social nos está alejando de las instituciones de la modernidad para conducirnos hacia un nuevo y distinto tipo de organización social que aún está en construcción.

Es en este punto donde se localiza otro concepto clave en la obra de Giddens: el de “tiempo mundial”, mismo que se refiere a la variedad de coyunturas históricas susceptibles de afectar las condiciones y consecuencias de episodios que parecen similares, así como a los influjos de lo que saben los agentes intervinientes acerca de esas condiciones y consecuencias.²⁰

Asimismo, Giddens distingue un conjunto de *discontinuidades* que diferencian a las instituciones sociales modernas de los órdenes sociales tradicionales: el ritmo del cambio, el ámbito del cambio y la naturaleza intrínseca de las instituciones

¹⁹ *Íbid*, p. 17

²⁰ Anthony Giddens, *La Constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995, p. 30

modernas. Con respecto a este último punto, el autor señala que algunas formas sociales modernas, tales como el sistema político del Estado-nación son inexistentes en anteriores períodos históricos; mientras que otras formas sólo poseen una aparente continuidad con los órdenes sociales anteriores.

Las tres formas de orden institucional emanadas de la Modernidad identificadas por Giddens son: los órdenes simbólicos (modos de discurso), las instituciones políticas / instituciones económicas, y las instituciones jurídicas. Como se pretende demostrar a lo largo de esta investigación, el enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo recae primordialmente en instituciones políticas, siendo la Unión Europea el núcleo institucional del proyecto de europeización al que se refiere Ulrich Beck.

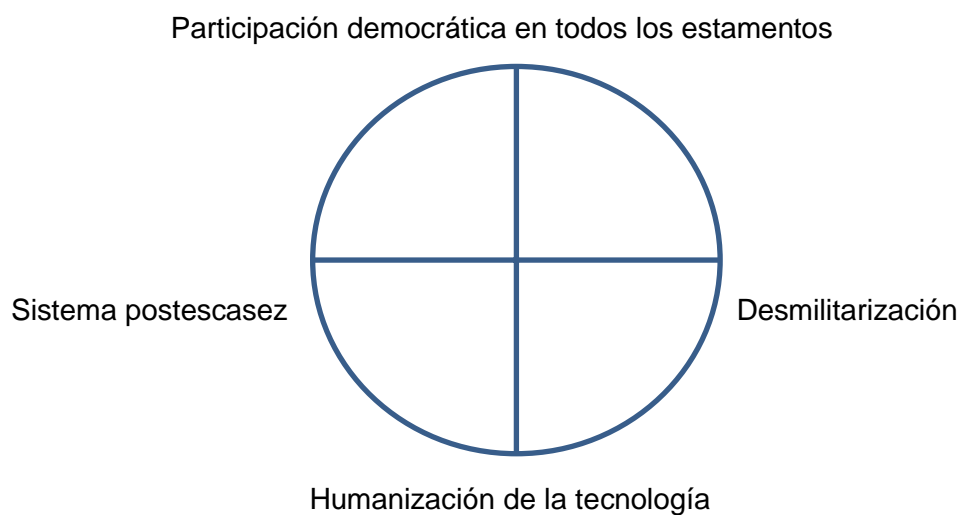
¿Cuáles son los errores metodológicos responsables de impedir un análisis satisfactorio de las instituciones modernas, de acuerdo con Anthony Giddens? En primer lugar, la tendencia a interpretar la naturaleza de la modernidad fijándose en una única y predominante dinámica de transformación; en segundo lugar, el otorgar primacía de “sociedad” como concepto central de la sociología; y, por último, entender la sociología como generadora de un conocimiento sobre la vida social moderna que puede ser utilizado en pos de los intereses de predilección y control.

Las reservas de Giddens sobre los últimos dos puntos señalados arriba tiene que ver con el reduccionismo simple de equiparar “sociedades” con “modernidad”, y esta última con “estados nacionales”. Por tanto, su propuesta consiste en que al

explicar la naturaleza de las sociedades modernas debemos captar las características específicas del Estado nacional, es decir, de un tipo de comunidad social que contrasta radicalmente con los Estados premodernos.

Una última consideración se refiere los contornos del orden posmoderno que podría emerger eventualmente al tratar de vislumbrar posibles proyectos futuros en la transición de la Modernidad hacia la Posmodernidad. Giddens sostiene que existen importantes tendencias institucionales que sugieren que ese orden podría llegar a realizarse. “Un sistema posmoderno indudablemente será institucionalmente complejo, y podemos caracterizarlo como la representación de un movimiento ‘más allá de la modernidad’ [...] Si llegaran a realizarse la clase de transformaciones señaladas [ver figura 1], no sería de manera automática y en estrecha conexión entre ellas; además, en los procesos habrían de involucrarse una pluralidad de organismos.”²¹

FIGURA 1.- Los contornos de un orden posmoderno²²



²¹ Anthony Giddens; *Consecuencia de la Modernidad*, op. cit. pp. 152-153

²² *Ídem*

Como muestra la Figura 1, en un orden posmoderno las capacidades militares dejan de tener preponderancia como institución, postulado que nos lleva a plantear otra de nuestras preguntas de investigación: ¿cómo incide dicho orden en la construcción del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo en el siglo XXI? A continuación profundizaremos en este último planteamiento a través de la teorización de *Europa* como una forma de Imperio europeo posmoderno.

En el plano político, se puede afirmar que el principal legado de la Modernidad es la creación del Estado nación. Diferentes corrientes contemporáneas de las ciencias políticas y sociales, principalmente los defensores de la gobernanza global, han cuestionado el papel del Estado como principal actor de la sociedad internacional, pero aún no se ha esbozado con claridad la figura que ocuparía su lugar tras una eventual “desaparición”.

Tras un largo y sinuoso proceso de integración, La Unión Europea es sin duda la invención supranacional más compleja que conoce la sociedad internacional actualmente. No obstante, la definición anterior sigue centrándose en conceptos tradicionales fijados en el Estado. Al respecto, Ulrich Beck plantea dos hipótesis que resultan de suma importancia para guiar la presente investigación:

- El concepto de Estado resulta inadecuado para comprender la nueva forma de poder político que está surgiendo ante nosotros en Europa [...] [como alternativa] Nuestra propuesta es emplear el concepto de *imperio* para

designar esas nuevas formas de poder político que están surgiendo de forma ejemplar en Europa.²³

- En el análisis de la dimensión político-institucional del poder europeo empezaremos probando y actualizando el concepto de *imperio*. Nuestra [UB] tesis es la siguiente: en Europa, la cosmopolitización del Estado ha hecho surgir una estructura política que nosotros denominamos *imperio poshegemónico*. En tanto que poshegemónico, este imperio europeo no se basa (como lo hicieron los imperios del siglo XIX), en la delimitación nacional y en la conquista, sino en la deslimitación nacional, en la libre voluntad, en el consenso, en las interdependencias transnacionales y en el valor político añadido así adquirido.²⁴

Tras las hipótesis de arriba cabe preguntarse si englobar a Europa bajo el concepto de imperio puede equipararse a un “nuevo paradigma” en la discusión de los nuevos modelos de orden y las nuevas formas de poder en el siglo XXI. Cabe mencionar que Ulrich Beck tampoco acepta a la posmodernidad como una etapa inmediata al fin de la Modernidad, sino que distingue entre Primera Modernidad y Segunda Modernidad, siendo ésta última en la que desarrolla su análisis.

Cuando Beck se pregunta si el concepto de imperio como nuevo paradigma es capaz de reemplazar la idea de un sistema de Estados soberanos que dominó la

²³ Ulrich Beck; *op. cit.*, p. 86

²⁴ *Íbid*, p. 85

Primera Modernidad, recurre a lo que él considera las tres grandes ventajas metodológicas del concepto de imperio.²⁵

1. Permite vislumbrar nuevas formas de integración política más allá de los Estados nacionales y libera al análisis de las formas de poder político de su fijación en el Estado;
2. Permite percatarse de las asimetrías de poder realmente existentes entre los Estados, es decir, acaba con la ficción de una igualdad de los Estados *qua* soberanía; y
3. Dinamiza históricamente la separación nacional-internacional, poniendo en tela de juicio los axiomas que siguen rigiendo el pensamiento y la acción de política y de las ciencias políticas.

En la presente investigación se incorporarán los tres puntos anteriores, así como los postulados esenciales de la *Europa cosmopolita* expuestos en párrafos anteriores, a manera de justificación para referirnos a la *seguridad europea* a nivel global y no a nivel estatal. En tanto que formas de ejercicio de poder, Estado e imperio tienen la misma función, pero sus lógicas, sus ámbitos y sus técnicas son distintos. Ambos tienen como misión garantizar la seguridad interna y externa de una comunidad política y asegurarse de su bienestar material.

De acuerdo con Beck, la principal diferencia entre un Estado y un imperio moderno es que el Estado trata de resolver sus problemas económicos y de seguridad mediante el establecimiento de unas fronteras invariables, mientras que el imperio los resuelve variando y ampliando sus fronteras (ver Cuadro 1). Este es

²⁵ *Ibid*, p. 89

precisamente el caso de la Unión Europea y sus diferentes lógicas de apertura y protección a lo largo de las siete ampliaciones por las que ha atravesado hasta la fecha, en particular a partir de la ampliación de 2004, en la que se integraron por primera vez países de Europa del Este —muchos de ellos— antiguas repúblicas soviéticas. El tema de la ampliación europea hacia el Este será retomada en el capítulo 3.

CUADRO 1.- Elementos comparativos entre Estado e Imperio

	Estado	Imperio
Función	Seguridad interna y externa; bienestar público.	Seguridad interna y externa; bienestar público
Lógica de poder	Fronteras estables, invariables y cerradas; lógica de inclusión y exclusión.	Fronteras flexibles y abiertas; lógica de expansión ilimitada.
Técnicas	Igualdad formal de sus miembros; idénticos derechos y deberes; soberanía moderna.	Derechos y formas de pertenencia asimétricos; integración diferenciada; soberanía imperial.

Fuente: elaboración propia con datos de Ulrich Beck, *op. cit.*, Cap. III “Imperio Cosmopolita: Estado y poder en el proceso de europeización”.

1.2. La seguridad desde el enfoque ampliacionista y multidimensional

Tanto en el campo de las Relaciones Internacionales como en los estudios globales se pueden identificar dos escuelas predominantes en los estudios teóricos sobre seguridad: la visión tradicionalista y la visión ampliacionista. La primera es aquella que restringe la seguridad al sector militar y se centra en la figura del Estado como su principal ejecutor.

La visión ampliacionista, por su parte, es aquella que busca ampliar la agenda de seguridad para incluir la esfera política, económica, societal y medioambiental. Además de ser multidimensional, la visión ampliacionista es multinivel, en el sentido que clasifica la seguridad a nivel local, regional y global. Esta última visión es en la que será tomada como marco de referencia para desarrollar la presente investigación. Aquellos autores partidarios de esta visión son Barry Buzan, Ole Wæver, Richard Ullman y Joseph Nye, principalmente.

Con el término de la Guerra Fría y la obsesión por las amenazas nucleares, comenzó a emerger una nueva escuela de pensamiento que buscó alertar sobre la necesidad de identificar otras fuentes de amenazas, más allá de las cuestiones militares, así como de alejarse del enfoque estatocéntrico que hasta entonces había guiado las investigaciones sobre el tema de seguridad. Así, en este nuevo enfoque, se reconoce la capacidad de diversos actores, como las naciones, la sociedad civil y las alianzas como elementos clave del uso de la fuerza en el sistema internacional.

Una propuesta interesante en el análisis de la seguridad a través del enfoque ampliacionista consiste en identificar los diferentes sectores que la conforman en términos de tipos específicos de interacciones. En este sentido, el sector militar debe entenderse como relaciones de coerción a través de la fuerza armada; mientras que en el sector societal el análisis giraría en torno a relaciones de identidad colectiva; y en el sector medioambiental, la interacción reposa en términos de las relaciones que entabla la actividad humana y la biósfera del planeta.²⁶

Por otro lado, el enfoque ampliacionista también plantea el *dilema de la seguridad*, el cual consiste en reconocer que una “mayor seguridad” no siempre representa efectos positivos. Para los liberales, por ejemplo, demasiada seguridad económica podría resultar perjudicial para el funcionamiento de las economías de mercado. En ese sentido, la alternativa sería evitar caer en la *securitización*, como lo propone la llamada escuela de Copenhague:

Definir la seguridad nacional únicamente (o incluso principalmente) en términos militares conlleva a una falsa representación de la realidad. Esa falsa representación resulta ambigua y por tanto peligrosa. En primer lugar, induce a los Estados a concentrarse en las amenazas militares y a ignorar otros peligros incluso más severos. De esta manera queda mitigada la seguridad como un todo. En segundo lugar, conduce a una profunda militarización de las relaciones internacionales, cuyo resultado eventual no sería otro sino el aumento de la inseguridad global.²⁷

²⁶ Berry Buzan *et. al*; *Security: a new framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, USA, 1998, p. 7

²⁷ Richard H. Ullman; “Redifining security”, in *International security*, summer 1983 (Vol. 8 No. 1), p. 129

La *securitización* podría entenderse, entonces, como una versión más extrema de *politización*. Es por ello que la definición exacta y los criterios de securitización son constituidos por el establecimiento intersubjetivo de una amenaza existente con una influencia suficiente para tener consecuencias políticas sustanciales.²⁸

En cuanto a cuestiones metodológicas, la securitización puede estudiarse de manera directa, sin necesidad de indicadores. La propuesta de Buzan consiste en estudiar el discurso y las constelaciones políticas e identificar en qué momento determinado planteamiento con esta retórica particular y estructura semiótica alcanza el efecto suficiente para hacer que la audiencia se muestre tolerante ante violaciones de reglas que, de otro modo, tendrían que ser acatadas.

Con respecto a los niveles de análisis, Buzan los toma como referentes ontológicos para situar el lugar donde suceden los actos, más que fuentes de explicación en sí mismos. En este sentido, distingue cinco sistemas: internacionales; subsistemas internacionales; unidades; subunidades e individuos. La clasificación adecuada para esta investigación se halla en los subsistemas internacionales, al ser identificada como grupos de unidades dentro del sistema internacional que se distinguen del sistema en su conjunto por la naturaleza particular o intensidad de sus interacciones o con relaciones de interdependencia entre ellos.

Así, los subsistemas pueden ser coherentes territorialmente e identificarse con regiones, como es el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

²⁸ Berry Buzan, *op. cit.*, p. 25

(ASEAN), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Unión Europea (UE).²⁹

No obstante, no siempre resulta clara la clasificación de los actores en un nivel en específico; en el caso de la UE por ejemplo, podemos situarla tanto en la clasificación anterior como a nivel regional, pues de acuerdo con Buzan las regiones son a la vez un tipo de subsistema y objetos de análisis por sí mismas.

Dentro de la teoría del neorrealismo, a finales de la década de los setenta, Kenneth Waltz ya había estresado la importancia del nivel regional en los asuntos de seguridad internacional, si bien el énfasis recaía casi exclusivamente en la estructura de poder.³⁰

Un último aspecto y, quizá el más importante, a considerar en este apartado se refiere a los *complejos de seguridad*, los cuales se asemejan a una especie de *clusters* regionales que siguen un patrón de interdependencia de seguridad dentro de un sistema internacional anárquico y geográficamente diverso.³¹ El contexto en el que surgen estos complejos es aquel de una red global de seguridad basada en la interdependencia en la que se encuentran inmersos todos los Estados, ante un panorama en el que la mayoría de las amenazas políticas y militares se desplazan con mayor facilidad en distancias cortas que en distancias largas.

De esta manera, la inseguridad se asocia principalmente con la proximidad. De ahí que uno de los instrumentos no militares del enfoque europeo de seguridad frente

²⁹ *Ibid*, pp. 7-10

³⁰ Cf. Kenneth Waltz; *Theory of International Politics*, Waveland Press, 2010

³¹ Buzan, *op. cit.*, pp. 11-14

al Mediterráneo sea la Política Europea de Vecindad (PEV), que se estudiará en el Capítulo 3.

Así, una de las características esenciales de los complejos de seguridad es la intensidad relativa de las relaciones de seguridad entre los Estados que conduce a patrones regionales distintivos que se diseñan tanto a través de la distribución de poder, como a través de las relaciones históricas de amistad/enemistad.

En términos generales, Buzan define a los complejos de seguridad como “un conjunto de estados cuyas percepciones y preocupaciones principales están interrelacionadas de tal manera, que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser analizados o resueltos de forma separada unos de otros.”³²

Los tres componentes clave de la estructura esencial en un complejo de seguridad son: 1) la forma en que las unidades se acomodan y la diferenciación entre ellas; 2) los patrones de amistad y enemistad [*amity and enmity*] (es decir; si la interdependencia en materia de seguridad es conducida por relaciones de amistad o de enemistad); y 3) la distribución de poder entre las unidades principales.

Cabe destacar que los complejos de seguridad son construcciones teóricas que el analista impone sobre la “realidad”. No se trata simplemente de usar el término *complejo de seguridad* para describir a cualquier grupo de estados, sino que debe existir un patrón territorial distintivo en la interdependencia de seguridad que distinga los miembros de un complejo de seguridad de otros estados vecinos.

³² *Ídem*

En este sentido, puede hablarse de un complejo Europeo de seguridad, por ejemplo, pero no de un complejo Nórdico (pues la categoría de nórdico entraría en un complejo de interdependencia más amplio); de un complejo del Medio Oriente, pero no de un complejo Mediterráneo (ya que los estados del Mediterráneo son parte de muchos otros complejos regionales).

Asimismo, Buzan advierte que la teoría de los complejos de seguridad funciona también como vínculo para relacionar los estudios de las condiciones internas de los estados, las relaciones entre los estados de la región, las relaciones entre regiones, y las relaciones entre regiones y las potencias globales.

A continuación se retomarán los planteamientos del autor sobre seguridad regional para sustentar la pertinencia de situar el objeto de estudio de esta investigación dentro de esta categoría.

En el enfoque tradicional de la seguridad regional los analistas recurren a la búsqueda de patrones de interdependencia lo suficientemente sólidos para distinguir a un grupo de unidades respecto de sus vecinos. Puesto que la teoría clásica sobre seguridad fue planteada en torno a los sectores político y militar, los Estados constituyen su referente, característica que explica por qué las regiones de seguridad eran clasificadas bajo las siguientes características:³³

- Conformadas por dos o más Estados;
- Tales Estados constituyen una agrupación geográfica coherente;

³³ *Íbid.*, p. 15

- Las relaciones entre estos Estados está determinada por interdependencia en seguridad, la cual puede ser positiva o negativa;
- El patrón de interdependencia en seguridad deben ser profundo y duradero, aunque no permanente.

“En otras palabras, las regiones de seguridad eran una especie de subsistemas políticos internacionales y eran microversiones relativamente autónomas del sistema político internacional mayor que los contenía”³⁴. Dado que las unidades de análisis eran los Estados, las regiones de seguridad se relacionaban estrechamente con fenómenos de gran escala y con continentes o subcontinentes tales como “Medio Oriente”, “América del Sur”, “Sureste asiático”, etc.

¿Cuál es, entonces, la propuesta de Buzan para abrir el análisis del enfoque clásico de seguridad a una variedad más amplia de sectores? El autor parte de una serie de interrogantes fundamentales que toman en cuenta las siguientes variables:

- Dinámicas locales, globales y mixtas
- Unidades fijas y flexibles
- Amenazas y vulnerabilidades determinadas no sólo por la distancia geográfica, sino por factores medioambientales, geopolíticos, sociales, etc.

³⁴ *Íbid*, p. 16

A partir de estas variables es posible trascender del ámbito estrictamente político-militar y de contemplar otros actores distintos de los Estados. De este modo, Buzan propone dos grandes clasificaciones:³⁵

1. *Complejos homogéneos.*- Este enfoque mantiene la premisa “clásica” de que los complejos de seguridad se concentran dentro de sectores específicos y por lo tanto se componen de formas específicas de interacción entre tipos de unidades similares. Esta lógica conlleva a diferentes tipos de complejos que tienen lugar en diferentes sectores (por ejemplo, complejos militares conformados predominantemente por Estados o un complejo societal de varias unidades basadas en una misma identidad).
2. *Complejos heterogéneos.*- A diferencia del enfoque homogéneo, este enfoque se aleja de la premisa de que los complejos de seguridad se limitan a sectores específicos. Por el contrario, supone que la lógica regional puede integrar diferentes tipos de actores que interactúan en dos o más sectores. Este sería el caso de Estados, naciones, empresas y confederaciones, agrupados en un mismo complejo e interactuando de manera transversal en los sectores político, económico y societal, por ejemplo.

Esta tipología es fundamental para estudiar el papel que desempeña cada uno de los actores de estos complejos en un sistema de gobernanza. En el siguiente

³⁵ *Ídem*

apartado se revisará la capacidad explicativa del análisis de redes como forma de gobernanza para identificar las dimensiones del vínculo seguridad-diálogo.

1.3. Las redes de política (*policy networks*) como modelo de gobernanza

Una cuestión fundamental en el estudio de la gobernanza global tiene que ver con el alcance teórico y los niveles de análisis en torno a este concepto. En los estudios globales, “sistema internacional” y “gobernanza” son conceptos estrechamente ligados, ya que ambos tienen como objetivo primordial mantener y mejorar los niveles de seguridad, estabilidad y bienestar social al establecer reglas que los actores deben cumplir.

“Lo novedoso de la gobernanza global es que son preferibles los mecanismos no coercitivos [...] la gobernanza es importante porque genera las condiciones necesarias para el establecimiento de mecanismos cooperativos y de coordinación entre actores públicos y privados [...] por ello, la solución a los principales desafíos de la sociedad moderna requiere de visiones plurales y de la participación de los diferentes actores involucrados.”

Al considerar a la gobernanza como un proceso institucional, es indispensable distinguir los elementos esenciales que la caracterizan: el principal de ellos es su alcance global. “Al ser una herramienta teórica que vincula los procesos políticos internacionales con la política interna, la gobernanza es un concepto sistémico cuyo alcance pretende ser global [...] la gobernanza se inscribe en un contexto de

creciente globalismo, con gran intensidad, velocidad en la conformación de redes, con la participación transnacional de actores.”

No obstante, es necesario tener presente que, en sus inicios, el concepto de redes de política surgió también en la literatura europea con el concepto de gobernanza como una forma específica de gestión pública opuesta al modelo jerárquico y de mercado. Desde esta perspectiva, la introducción de las redes es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es un actor dominante en dicho proceso. El concepto de gobernanza y su articulación con la noción de redes se centró en el debate contemporáneo sobre las transformaciones del Estado en la gestión y la prestación de servicios públicos.³⁶

Sin embargo, la gobernanza no representa una escuela homogénea. Existen por lo menos cuatro visiones que han dominado en la literatura europea dentro de esta concepción. Una de ellas es la de Roderick Rhodes, quien elabora una definición más apegada al nivel de análisis de esta investigación. Rhodes considera que la gobernanza describe de mejor manera una nueva forma de gobierno, caracterizada por la diversidad de centros y vínculos entre varios órganos de gobierno en el plano local, regional, nacional y supranacional; y en donde el Estado ya no detenta una hegemonía de mando y depende más bien de mecanismos de dirección, diplomacia y negociación.³⁷

³⁶ Cristina Zurbriggen; “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas” [en línea] Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008

³⁷ Cf. R.A.W. Rhodes; R.A.W.; Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Londres, Open University Press, 1997,

En pocas palabras, la gobernanza se caracteriza por una red de instituciones e individuos en colaboración conjunta y unidos por un pacto de mutua confianza: son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas, sin la necesidad de un gobierno central que desempeñe un rol hegemónico.

Desde esta perspectiva, la gobernanza es un proceso interactivo en el que ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas.

De manera general, el análisis de las políticas públicas se caracteriza por el desarrollo de marcos analíticos distintos, entre los que destacan: las ventanas de oportunidad; el enfoque neoinstitucionalista en la perspectiva histórica, como en la elección racional; y el análisis de redes. El análisis de redes es uno de los marcos conceptuales frecuentemente utilizados en el estudio de las políticas públicas. Se utiliza sobre todo para hacer referencia a la interacción existente entre actores en áreas de actuación política concreta.

De acuerdo con Laura Chaqués, especialista en el análisis de redes aplicado a las políticas públicas, el análisis de redes surge en la década de los años ochenta como un marco analítico innovador, con el objetivo de captar la diversidad de formas de intermediación de intereses entre sectores, entre países y en el tiempo, y de esta forma superar las limitaciones de las teorías centradas en la sociedad³⁸.

³⁸ Laura Chaqués Bonafont, *Redes de políticas públicas*, Siglo XXI, Madrid, 2004, pp. 32-33

El análisis de estas cuestiones es especialmente relevante en un contexto de globalización caracterizado por la emergencia de nuevas formas de dirigir y gestionar los problemas públicos a escala global. El proceso de integración europea es un caso paradigmático de la tendencia hacia la homogeneización, la adopción de normas y principios comunes en torno a las políticas. Como marco teórico, el análisis de redes se plantea por qué persisten diferencias entre los países que conforman cierta comunidad política con respecto a la adopción de estrategias distintas para afrontar problemas similares.

Cabe destacar que el análisis de redes no es una aproximación totalmente nueva, sino que toma prestados muchos de los principios básicos de la teoría de grupos (como el pluralismo) en cuanto a la idea de interacción y conflicto de intereses.

Como se observa en el Cuadro 2, el análisis de redes pone de manifiesto la relevancia de los factores institucionales en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

En cuanto a las variables, cabe agregar que “el grado de movilización de los grupos sociales y la autonomía del Estado son variables importantes que deben analizarse, no como variables aisladas, sino a partir de su interconexión, teniendo en cuenta el contexto institucional en el que interactúan.”³⁹

³⁹ *Ibid*, p. 53

CUADRO 2.- Características esenciales del análisis de redes

	Análisis de redes
Idea de partida	Las políticas son el resultado de la interacción constante entre Estado y grupos sociales. Se caracteriza por la diversidad y desagregación del análisis en subsistemas políticos.
Actores	Limitado a un número reducido de actores en cada subsistema político.
Proceso político	Negociación constante entre los actores. Puede adoptar formas diversas en cada sector de actividad, aunque existe cierta tendencia a la creación de redes cerradas.
Decisiones	Resultado del intercambio de recursos e información de forma permanente entre organizaciones gubernamentales y grupos privados.
Poder	Depende de las características de la red, aunque se entiende que existe una tendencia a la concentración de poder
Papel del Estado	Promotor/Mediador.

Fuente: Laura Chaqués, *op. cit.*, p. 50

Uno de los objetivos del análisis de redes —y que constituye la base de la metodología utilizada en esta investigación— consiste en identificar y clasificar la pluralidad de formas de dirigir y gestionar las políticas públicas a nivel sectorial, a través de las tipologías, mismas que se desarrollan tipologías con el fin de ofrecer una visión sistemática y comprensiva de la variedad de relaciones entre actores públicos y privados en cada subsistema político.

De acuerdo con Chaqués, “las tipologías son un instrumento útil para ordenar y categorizar información, describir el proceso de elaboración de políticas públicas a nivel sectorial y llevar a cabo una comparación en relación con otros sectores, otros países o en el tiempo.”⁴⁰ Un primer paso para desarrollar una clasificación de las redes políticas consiste en definir las dimensiones básicas a tener en cuenta en el análisis. (Ver Cuadro 3).

Otra característica distintiva del análisis de redes que debemos tener presente se refiere a la duración de las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas: las acciones que se desarrollan en cada etapa no tienen un principio y un fin claramente definidos. Las políticas se están definiendo y redefiniendo de forma continuada en el tiempo, a través de un proceso de retroalimentación y en función de los cambios en el contexto en el que se desarrolla la acción.

Es de suma importancia extrapolar las variables del análisis de redes de acuerdo con el contexto europeo planteado en esta investigación. En efecto, conforme la integración europea se torna más compleja, y específicamente en atención al principio de subsidiariedad de la Unión Europea, el desarrollo las políticas públicas se realiza a través de diversos niveles de gobierno (nacional, regional, supranacional, etc.) que asumen competencias en un mismo subsistema político.

⁴⁰ *Íbid*, p. 57

CUADRO 3.- Dimensiones básicas de las redes políticas

1. Número de actores	<ul style="list-style-type: none">• Detalles definidos en "Tipo de actores".
2. Tipo de actores	<ul style="list-style-type: none">• Número; afiliación tipo de afiliación; estructura de la organización; recursos disponibles; funciones; ámbito de actuación; grado de legitimidad; continuidad; y cambio.
3. Estructura	<ul style="list-style-type: none">• Tamaño de la red; límites o barreras de entrada a participantes nuevos; tipo de participación; frecuencia y duración de la relación; densidad y multiplicidad; simetría o reciprocidad en la interconexión; división y diferenciación en subgrupos o redes específicas ; tipo de coordinación de las tareas ; naturaleza de las relaciones; y estabilidad.
4. Funciones	<ul style="list-style-type: none">• Discusión y definición de los problemas; movilización de recursos humanos, económicos y de información; coordinación y búsqueda de cooperación en las actuaciones; y gestión de asuntos públicos.
5. Pautas de conducta	<ul style="list-style-type: none">• Tipo de negociación predominante; objetivo de la negociación; forma en que se toman las decisiones; y orientación hacia los problemas.
6. Relaciones de poder	<ul style="list-style-type: none">• Simétricas; dominadas por el Estado; dominadas por grupos sociales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Laura Chaqués, *op. cit.* p. 60

En este sentido, resulta conveniente llevar a cabo el análisis de redes agrupando las variables que conforman el vínculo seguridad-diálogo por la parte europea (OTAN y UE) dentro de los siguientes niveles de análisis:

- a) *Comunidad política*: formada por los actores que tienen un interés común en un sector o subsector específico (energía, telecomunicaciones, o seguridad, por ejemplo). Sus principales funciones son: el control de la

agenda, definición de problemas, formulación de estrategias, toma de decisiones y gestión de las políticas públicas. Mediante un esquema de desagregación se identifica a los actores que pertenecen a una comunidad política, pero son excluidos de la discusión de problemas concretos.⁴¹

b) *Red política (policy network)*: se definen como el conjunto de transacciones y relaciones de intercambio que se producen entre actores que pertenecen a una o varias comunidades políticas con el fin de alcanzar objetivos y equilibrar el resultado político. Es el resultado de una transacción, un intercambio de recursos que se produce para resolver problemas que afectan a una o varias comunidades de actores.⁴²

De manera específica, en la Unión Europea predomina un tipo de redes de carácter pluralista, caracterizado por la existencia de una comunidad política amplia y poco integrada. Como argumenta Laura Chaqués, el número de actores es más amplio y heterogéneo, los escenarios de interacción están menos institucionalizados, las pautas de negociación tienen un carácter más informal y abierto tanto en el interior de las organizaciones (públicas o privadas) como entre las organizaciones que participan en la negociación, y las decisiones no acostumbran a formalizarse a través de normas o acuerdos formales.

En cuanto a los países mediterráneos no europeos que forman parte de los diversos instrumentos de diálogo implementados por iniciativa del enfoque europeo de seguridad, resulta más adecuado utilizar a la “red en torno a un

⁴¹ *Íbid.* p. 80

⁴² *Íbid.*, p. 62

problema” (*issue network*) como nivel de análisis. La red en torno a un problema es el modelo ideal opuesto a una comunidad política. Está formada por muchos actores que responden a intereses diversos y contrapuestos entre sí.

Además, en este tipo de red la distribución de recursos entre actores dentro y fuera del gobierno es asimétrica, aunque no existe un predominio claro a favor de ninguno de ellos. Asimismo, cada agencia gubernamental tiene sus preferencias e intereses sobre qué objetivos son prioritarios y qué grupos privados deben participar en el proceso de elaboración de las políticas públicas —en este caso, del diálogo—, lo que contribuye a aumentar el número de actores y a reducir el grado de interacción en la red.

Por último, “una red en torno a un problema se caracteriza por la falta de consenso y la inestabilidad en las relaciones entre organizaciones estatales y grupos sociales. No existe un acuerdo sobre qué cuestiones son las más relevantes.”⁴³

La combinación de variables utilizadas tanto en la comunidad política como en la red en torno a problemas puede dar lugar a tipologías diversas. Una de ellas es la desarrollada por Rhodes y Marsh, la cual utiliza las dimensiones que se muestran en el Cuadro 4.

En vista de la naturaleza heterogénea de los instrumentos de diálogo que se estudiarán en el Capítulo 3, la tipología a utilizar incluye tanto dimensiones básicas (Cuadro 3) como las dimensiones de Rhodes y Marsh, específicamente las siguientes: número y tipo de actores; tipo de interés; objetivos; y recursos.

⁴³ *Íbid*, pp. 81-82

CUADRO 4.- Dimensiones de la tipología de Rhodes y Marsh en el análisis de redes

1. Número de participantes	<ul style="list-style-type: none">• Desde "muy limitado" (exclusión de algunos grupos) hasta "amplio".
2. Tipo de interés	<ul style="list-style-type: none">• Desde "intereses concretos" (económicos, empresariales, ideológicos, etc.) hasta "intereses diversos" (pudiendo no dominar ninguno de ellos).
3. Integración	<ul style="list-style-type: none">• Toma en cuenta la frecuencia de contactos (desde "fluctuante" hasta "elevado"; la continuidad de participantes (desde "limitada" hasta "elevada"); y el consenso (desde "mínimo" hasta "elevado")
4. Recursos	<ul style="list-style-type: none">• Se refiere a la cantidad de recursos y a si el intercambio o distribución de éstos se realiza en un plano de igualdad o si es de forma asimétrica.
5. Distribución de poder	<ul style="list-style-type: none">• Desde "equilibrada" (relación de poder de suma positiva) hasta "desigual" (relación de poder de suma negativa).

Fuente: Elaboración propia con datos de R.A.W. Rhodes y David Marsh; "New directions in the study of policy networks", *European Journal of Political Research*, Volume 21, Issue 1-2, February 1992, pp. 181–205

CAPÍTULO 2

Instrumentos militares y civiles de la seguridad europea: interoperabilidad y proyección hacia el Mediterráneo

El objetivo del presente capítulo es identificar y contextualizar la evolución de los instrumentos militares y civiles de la seguridad europea que han sido proyectados hacia el Mediterráneo, desde la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hasta la Política Europea de Vecindad (PEV). Dichos instrumentos conforman el elemento “a” de nuestra variable dependiente (el vínculo seguridad-diálogo). Las preguntas de investigación que guían este capítulo son las siguientes: ¿Cuál es el enfoque de seguridad que fundamenta cada uno de estos instrumentos? ¿Cuáles son los principios de interoperabilidad entre ellos?

Nuevamente se recurrirá a Ulrich Beck para ubicar los marcos de referencia planteados en la primera pregunta, distinguiéndolos en “zonas de poder”. Beck identifica diez características del Imperio europeo, las cuales fueron revisadas en el capítulo anterior. La primera característica se refiere a un sistema de poder asimétrico, en virtud de que no todos los miembros del Imperio europeo tienen la misma condición, los mismos derechos y las mismas obligaciones. Esta lógica interna de desigualdad formal se divide en cuatro zonas de poder:

- *Zona de plena integración:* formada por un reducido número de países miembros de la Unión Europea con una creciente disposición a cooperar, esencialmente en ámbitos monetarios (Ej. zona euro y el Eurocuerpo).
- *Zona de cooperación intensa:* integrada por todos los miembros de la Unión Europea bajo el principio de supranacionalidad. La cooperación se refleja en los ámbitos políticos comunes que constituyen el primer pilar de la Unión [ver Cuadro 5] (Ej. Política agraria, política industrial, política de investigación, política tecnológica y política medioambiental).

- *Zona de cooperación limitada*: También está conformada por los 28 países miembros de la UE, pero la cooperación se ejecuta bajo el principio del intergubernamentalismo y existe en ámbitos políticos que hasta la fecha no han sido unificados, o sólo lo han sido muy escasamente, y que constituyen el segundo y tercer pilar de la Unión, como son asuntos de justicia e interior, política exterior y de seguridad.
- *Zona de ampliación de poder*: incluye a aquellos Estados que hacen suyas las reglas europeas y participan en programas de la UE sin ser socios formales de la Unión (países que han solicitado la adhesión, países asociados). También pertenecen a esta zona organizaciones regionales de cooperación interestatal que están fuera del Tratado de la Unión Europea (Ej. Unión de Europa Occidental, la Agencia Espacial Europea y EUREKA).

CUADRO 5.- Los tres pilares de la Unión Europea⁴⁴

Pilar I* Ámbito Comunitario	Pilar II Política Exterior y de Seguridad Común	Pilar III* Justicia y Asuntos Internos
Unión Monetaria y Económica Mercado Único	Diplomacia internacional unificada; Política de Defensa Común	Asilo, inmigración, cooperación política, aduanas
Votación por mayoría cualificada	Acuerdos por unanimidad	Acuerdos por unanimidad
Supranacionalismo	Intergubernamentalismo	Intergubernamentalismo

⁴⁴ Fuente: Andreas Staab; *European Union explained: Institutions, Actors, Global Impact*, Indiana University Press, 2008, p. 22.

* El nuevo impulso dado a la Unión Europea después del Tratado de Lisboa supuso un salto cualitativo importante en asuntos sustanciales del Primero y segundo Pilar, sobre todo en cuanto al alcance del control jurisdiccional y, por ende, la intensidad de la intervención de los jueces en un pilar y otro. no obstante, el segundo Pilar, que constituye la esencia de este análisis, se mantiene intacto.

De acuerdo a las precisiones anteriores, situaremos a la OTAN en la *zona de ampliación de poder*. Por su parte, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y la Política Europea de Vecindad se sitúan en la *zona de cooperación limitada*.

2.1 La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o Alianza del Atlántico es una alianza militar y política que surge en 1949 en el contexto de la Guerra Fría. Su objetivo principal es salvaguardar la libertad y la seguridad de sus miembros, a través de medios políticos y militares. En su dimensión política, la OTAN busca promover valores democráticos y fomentar la consulta y la cooperación en asuntos de seguridad y defensa para construir un ambiente de confianza y, a largo plazo, prevenir el conflicto.

En cuanto a los medios militares, la Alianza tiene como objetivo la solución pacífica de controversias. Cuando las instancias diplomáticas no tienen éxito, la OTAN cuenta con las capacidades militares necesarias para emprender operaciones de gestión de crisis, conforme al artículo 5 del Tratado de Washington (1949) —tratado por el que se origina la OTAN—, o bien bajo el mandato de la ONU, sólo por la OTAN o en cooperación con otros países u organismos internacionales.

TABLA 1.- Países miembros de la OTAN y su Relación con la UE

País	Año de ingreso a la OTAN	Relación con la Unión Europea
Albania	2009	Candidato
Bélgica	1949	Miembro
Bulgaria	2004	Miembro
Canadá	1949	No miembro
Croacia	2009	Miembro
Dinamarca	1949	Miembro
Eslovaquia	2004	Miembro
Eslovenia	2004	Miembro
España	1982	Miembro
Estonia	2004	Miembro
Estados Unidos	1949	No miembro
Francia	1949	Miembro
Grecia	1952	Miembro
Hungría	1999	Miembro
Islandia	1949	No miembro
Italia	1949	Miembro
Letonia	2004	Miembro
Lituania	2004	Miembro
Luxemburgo	1949	Miembro
Noruega	1949	No miembro
Países Bajos	1949	Miembro
Polonia	1999	Miembro
Portugal	1949	Miembro
República Checa	1999	Miembro
Rumanía	2004	Miembro
Reino Unido	1949	Miembro
Turquía	1952	Candidato

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web oficial de la OTAN, dirección URL: <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html> [recuperado el 3 de mayo de 2017]

Como se aprecia en la Tabla 1, la mayoría de los países europeos que conforman la OTAN son a la vez miembros o candidatos de adhesión a Unión Europea, a excepción de Islandia y Noruega. Por otra parte, Austria, Suecia y Finlandia son aquellos países pertenecientes a la UE que tradicionalmente se han mantenido neutrales respecto de acciones militares.

También es interesante notar que la mayoría de los países europeos que se fueron incorporando a la OTAN después de su fundación llevaron a cabo esta incorporación de manera casi paralela a su adhesión a la Unión Europea, como es el caso de Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía, hecho que de alguna manera refleja los estrechos vínculos entre ambas organizaciones.

Históricamente la OTAN ha atravesado por diferentes etapas y contextos internacionales desde su fundación en 1949 al inicio de la Guerra Fría; posteriormente a principios de los años noventa la Alianza se mantuvo en el contexto de la reunificación europea a lo largo de una década. Finalmente, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) marcaron un parteaguas en la historia de la Alianza, que vino acompañado con una serie de iniciativas y ampliación de su enfoque de seguridad, por ejemplo, la invocación —por primera vez— del Artículo 5 del Tratado de Washington.

En 2003, la OTAN encabeza la Fuerza de Asistencia para la Seguridad Internacional (ISAF) desplegada en Afganistán. Por último, en 2010, la Alianza adopta el Concepto Estratégico “Compromiso Activo, Defensa Moderna” (Active

Engagement, Modern Defense). La Alianza realiza actualmente Misiones y Operaciones en Afganistán, Kosovo y el Mediterráneo. A continuación nos ocuparemos de esta última.

Las operaciones de la OTAN no se limitan a las zonas de conflicto. Después de los atentados terroristas del 11-S, la OTAN comenzó inmediatamente a tomar medidas para ampliar las opciones disponibles para contrarrestar la amenaza del terrorismo internacional. En octubre de 2001, puso en marcha la Operación de vigilancia marítima *Active Endeavor*, enfocada en la detección y disuasión de la actividad terrorista en el Mediterráneo. La operación concluyó en octubre de 2016 y fue sucedida por *Sea Guardian* (El Guardián del Mar), una operación marítima flexible capaz de realizar la gama completa de tareas de las operaciones de la seguridad marítima.

En un contexto de creciente globalización de la economía, el 90% del volumen total de mercancías se mueve por mar y los cables de comunicación que transportan el 95% del tráfico del ciberespacio del mundo se encuentran en el lecho marino. El mar Mediterráneo no es una excepción. Sólo en términos de energía, alrededor del 65% del petróleo y el gas natural que se consumen en Europa occidental pasan por el Mediterráneo cada año.⁴⁵

En 2011, la OTAN lanzó una Estrategia Marítima de la Alianza (*Alliance Maritime Strategy*) que prevé una renovación completa de las fuerzas marítimas de la OTAN, un extenso programa plurianual de ejercicios marítimos y capacitación, así

⁴⁵ NATO official website, "Operations and missions: past and present". Dirección URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm [Última fecha de actualización: 21 de diciembre de 2016]

como el fortalecimiento de la cooperación entre la OTAN y sus asociados u otros actores internacionales, en particular la Unión Europea.

Fue en este contexto como se creó *Sea Guardian*, que busca responder a las amenazas a la seguridad marítima que traspasan los límites entre la defensa y la aplicación de la ley. El apoyo de la OTAN a la aplicación de la ley bajo la dirección de *Sea Guardian* “contribuirá a mitigar las brechas en la capacidad de cada país para hacer cumplir la ley civil y / o militar en el mar. La contribución de la OTAN se complementará con los esfuerzos de otros actores”.⁴⁶

Específicamente, *Sea Guardian* está realizando actualmente tres tareas en el Mar Mediterráneo: la conciencia de la situación marítima, la lucha contra el terrorismo en el mar y el apoyo a la creación de capacidades. Si así lo decidieran los Aliados, también podría realizar otras tareas como la defensa de la libertad de navegación, la realización de tareas de interdicción y la protección de la infraestructura en riesgo. En términos más generales, contribuye a mantener un entorno marítimo seguro y resguardado, al tiempo que respalda las tres tareas básicas de la Alianza: la defensa colectiva, el manejo de crisis y la seguridad cooperativa.⁴⁷

⁴⁶ *Ídem*

⁴⁷ NATO official website, “Operation Sea Guardian”, Dirección URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm [Última fecha de actualización: 27 de octubre de 2016]

Interoperabilidad OTAN - UE

Desde mediados de 2016, en el marco de la Cumbre de Varsovia del mismo año, la UE y la OTAN iniciaron “una nueva etapa de cooperación” al reconocer que hoy en día, la comunidad euroatlántica enfrenta desafíos sin precedentes que emanan del sur y del este. Ante las exigencias ciudadanas para utilizar todos los medios disponibles para abordar estos desafíos y a la luz de los retos comunes la Alianza emitió una declaración conjunta emitida por el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea, y el Secretario General de la OTAN, en la que se reconoció la necesidad de nuevas maneras y niveles de trabajo conjunto coherentes con una seguridad interconectada⁴⁸.

En dicha Declaración, se afirma que reforzar la estabilidad de los países vecinos significa a la vez contribuir a la seguridad y a la paz y prosperidad sustentables de los miembros de la Alianza del Atlántico. Para que ello sea posible, la Declaración enfatiza el apoyo a la soberanía, integridad territorial e independencia de sus vecinos mediante las siguientes medidas concretas:

- Impulsar la capacidad para contrarrestar las amenazas híbridas, incluyendo el fortalecimiento de la resistencia, el trabajo conjunto en análisis, prevención y detección temprana, mediante el intercambio oportuno de información y, en la medida de lo posible, el intercambio de inteligencia entre el personal; y cooperar en la comunicación estratégica y la respuesta.

⁴⁸ Declaración conjunta por el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea, y el Secretario General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, firmada en Varsovia, Polonia, el 8 de julio de 2016 [en línea], Dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>

- Ampliar y adaptar la cooperación operativa, incluida la navegación marítima y la migración, mediante un mayor intercambio de conocimientos sobre la situación marítima, así como una mejor coordinación y refuerzo mutuo de actividades en el Mediterráneo y en otros lugares.
- Ampliar la coordinación en ciberseguridad y defensa, incluso en el contexto de misiones y operaciones, ejercicios y en educación y capacitación.
- Desarrollar capacidades de defensa coherentes, complementarias e interoperables de los Estados miembros de la UE y de los aliados de la OTAN, así como de proyectos multilaterales.⁴⁹

De acuerdo con el Comunicado final de la Cumbre de Varsovia de 2016, la OTAN reafirma su compromiso con un enfoque internacional coherente y continuo, en particular entre la OTAN y la Unión Europea (UE). La respuesta de la OTAN busca respaldar un esfuerzo global, que incluye sanciones acordadas por la UE, el G7 y otros, para promover una solución pacífica de los conflictos.

La interoperabilidad de nuestras fuerzas armadas es fundamental para nuestro éxito y un importante valor añadido de nuestra Alianza. Mediante la formación y las prácticas de entrenamiento, el desarrollo de normas y soluciones técnicas comunes de la OTAN, la Fuerza de Respuesta de la OTAN, las Medidas de Aseguramiento, la presencia directa en la parte oriental de la Alianza y las operaciones conjuntas en Afganistán, Kosovo y el Mediterráneo, todos los socios están reforzando al mismo tiempo su interoperabilidad dentro de la OTAN, según corresponda. Esto permite a nuestras fuerzas armadas trabajar juntos con éxito, ya sea en operaciones de la

⁴⁹ *Idem*

OTAN o en formatos nacionales, de coalición, de la UE o de la ONU, lo que contribuye a nuestra seguridad común.⁵⁰

Con respecto al posible rol actual de la OTAN frente al Mediterráneo, la Alianza reafirma, en principio, un posible papel de la OTAN en el Mediterráneo Central, para complementar y / o, a petición de la Unión Europea, apoyar en la Operación Sophia de la UE mediante la provisión de una serie de capacidades, las cuales incluyen:

-Programas de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento;

-apoyo logístico; y

-contribución a la creación de capacidad de la Guardia Costera y la Marina de Libia, si así lo solicitan las legítimas autoridades libias y / o la UE; en el contexto de la aplicación de la RCSNU 2292 sobre la situación en Libia, en estrecha coordinación con la UE.⁵¹

A continuación reproducimos íntegramente los párrafos 121-126 del mismo Comunicado, los cuáles describen los principios de interrelación con la UE:⁵²

121. La Unión Europea sigue siendo un socio único y esencial para la OTAN. Las consultas intensificadas a todos los niveles y la cooperación práctica en las operaciones y el desarrollo de capacidades han dado resultados concretos. Los retos de seguridad en nuestras áreas comunes circundantes al Este y al Sur

⁵⁰ Warsaw Summit Communiqué, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, paragraph 49 [en línea], dirección URL:

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm#interop

⁵¹ *Ibid*, paragraph 93

⁵² *Ibid*, paragraphs 121-126

hacen posible, hoy más que nunca, el fortalecimiento de nuestra alianza estratégica en un espíritu de total apertura mutua, transparencia y complementariedad, respetando los diferentes mandatos de las organizaciones, la autonomía de toma de decisiones y la integridad institucional, según lo acordado por las dos organizaciones.

122. Acogemos con satisfacción la declaración conjunta emitida aquí en Varsovia por el Secretario General de la OTAN, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea, en la que se esbozan una serie de acciones que ambas organizaciones pretenden reunir en ámbitos concretos, entre ellas: la lucha contra las amenazas híbridas, la mejora de la capacidad de resistencia, la creación de capacidad de defensa, la defensa cibernética, la seguridad marítima y los ejercicios. Encargamos al Consejo que revise la implementación de estas propuestas e informe a los Ministros de Relaciones Exteriores para diciembre de 2016.

123. Acogemos con satisfacción las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2016, en las que se pide que se refuerce aún más la relación entre la OTAN y la UE. También acogemos con beneplácito la presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.

124. La OTAN reconoce la importancia de una defensa europea más fuerte y más capaz, que conduzca a una OTAN más fuerte, ayude a aumentar la seguridad de todos los aliados y fomente una distribución equitativa de la carga, los beneficios y las responsabilidades de los miembros de la Alianza. En este contexto, acogemos

con satisfacción el fortalecimiento de la defensa europea y la gestión de crisis, como hemos visto en los últimos años.

125. Los países no pertenecientes a la UE siguen contribuyendo de manera significativa a los esfuerzos de la UE para reforzar su capacidad para abordar los desafíos comunes de seguridad. Para la asociación estratégica entre la OTAN y la UE, la participación más completa de los Aliados de los países no miembros de la UE en estos esfuerzos es esencial. Alentamos la adopción de nuevas medidas mutuas en esta esfera para apoyar una asociación estratégica reforzada.

126. Acogemos con beneplácito el informe del Secretario General sobre las relaciones OTAN-UE. Lo alentamos a que continúe trabajando estrechamente con el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Alto Representante, sobre todos los aspectos de la asociación estratégica OTAN-UE y presente un informe al Consejo para la próxima Cumbre.

Como se puede observar en los párrafos anteriores, las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea se basan en principios esenciales para el funcionamiento de una gobernanza de seguridad, como son: interoperabilidad, complementariedad y autonomía.

Tras la reunión de Bruselas de diciembre de 2016, en la que se discutieron los principales desafíos de seguridad, los Ministros de Defensa de la OTAN aprobaron más de cuarenta propuestas concretas en siete ámbitos de cooperación: la lucha contra las amenazas híbridas, la cooperación operativa, incluidas las cuestiones marítimas; seguridad cibernética y defensa, capacidades de defensa, ejercicios

paralelos y coordinados y defensa, industria de defensa e investigación y fortalecimiento de la capacidad de seguridad.⁵³

En el siguiente acápite se estudiará cómo se llegó a la formalización de los principios de interoperabilidad entre la OTAN y la UE, a partir de cumbres y declaraciones clave en el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea.

2.2 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Si bien los primeros esfuerzos de la Unión Europea por integrar capacidades en materia de política exterior se remontan a la década de los setenta, a través de la ahora extinta Cooperación Política Europea (EPC), no fue sino hasta la desaparición del viejo orden “Este-Oeste” que se hicieron patentes los intentos por transformar a la UE en un actor fortalecido a nivel de política exterior.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se ha constituido a través de un largo proceso que continúa desarrollándose y redefiniéndose, buscando expresarse y actuar con personalidad propia en la escena internacional. Actuando conjuntamente, los 28 países de la UE (ver Tabla 2) se constituyen como una fuerza más sólida que si lo hicieran por separado.

⁵³ EEAS homepage, “EU and NATO start new era of cooperation”, 06/12/2016, [en línea], Dirección URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16643/eu-and-nato-start-new-era-cooperation_en

TABLA 2.- Países miembros de la Unión Europea (UE)

País	Año de ingreso a la UE
Alemania	1958*
Austria	1995
Bélgica	1958*
Bulgaria	2007
Chipre	2004
Croacia	2013
Dinamarca	1973
Eslovaquia	2004
Eslovenia	2004
España	1986
Estonia	2004
Finlandia	1995
Francia	1958*
Grecia	1981
Hungría	2004
Irlanda	1973
Italia	1958*
Letonia	2004
Lituania	2004
Luxemburgo	1958*
Malta	2004
Países Bajos	1958*
Polonia	2004
Portugal	1986
Reino Unido	1973**
República Checa	2004
Rumanía	2007
Suecia	1995

*Miembro fundador.

** A pesar del resultado positivo del referéndum en el que se votó la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*), oficialmente el país sigue siendo parte de la UE, en tanto no se concluyan las negociaciones de salida estipuladas por el artículo 50 del Tratado de Lisboa (2009).

Fuente: Sitio web oficial de la UE, "Países de la Unión Europea". Dirección URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_es

Antes de estudiar los objetivos de la PESC y su relación con el Mediterráneo, es necesario remitirnos al intergubernamentalismo como marco de análisis de la seguridad europea a nivel de la Unión Europea. Desde esta teoría, la integración europea es vista como un proceso en el que los Gobiernos nacionales han tomado una serie de decisiones racionales según sus preferencias, como lo sostiene Andrew Moravcsik, uno de los teóricos destacados del intergubernamentalismo liberal:

“Estas elecciones respondieron a constricciones y oportunidades procedentes de los intereses económicos de poderosos constituyentes domésticos, y al poder relativo de cada Estado en el sistema internacional y al rol de las instituciones internacionales en reforzar la credibilidad de los compromisos interestatales.”⁵⁴

La metodología de Moravcsik consiste en identificar cinco negociaciones sobresalientes en el proceso de construcción europea y desagregarlas en una secuencia causal de tres estadios: formación de la preferencia nacional, negociación interestatal y elección institucional. Una de estas cinco negociaciones identificadas por Moravcsik se refiere al Tratado de Maastricht (1988-1991), cuyas negociaciones estuvieron divididas, a su vez, en dos vertientes: unión económica y monetaria; y las negociaciones de la unión política. De esta última vertiente es de donde surgió la PESC.

Los tres estadios que intervinieron en estas negociaciones son la formación de la preferencia nacional, la negociación interestatal y la elección institucional, proceso

⁵⁴ Andrew Moravcsik; *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, New York, 1998, p. 18

que se resume de la siguiente manera: “los Gobiernos formulan primero las preferencias nacionales, que son confrontadas posteriormente con las de otros Gobiernos miembros en negociaciones interestatales y finalmente se elige poner en común o delegar soberanía o no en las instituciones supranacionales a fin de garantizar los acuerdos.”⁵⁵

La creación de la PESC tuvo lugar en 1992, con el Tratado de la Unión Europea —en adelante TUE— (también conocido como Tratado de Maastricht) al constituirse como el segundo pilar de la UE. De acuerdo con el título V de dicho tratado, los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad son:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales, y de la independencia de la UE;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas;
- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios de Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París;
- el fomento de la cooperación internacional; y

⁵⁵ Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 219

- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁵⁶

Con respecto a los instrumentos para llevar a cabo dichos objetivos, el TUE estipula que la Unión perseguirá dichos objetivos mediante la instauración de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de una política; y mediante el desarrollo gradual de acciones comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes en común.⁵⁷

En cuanto a cuestiones diplomáticas, la UE mantiene asociaciones con los principales actores de la escena mundial, incluidas las potencias emergentes. Su meta es garantizar que las relaciones se basen en intereses y beneficios mutuos. La UE celebra cumbres periódicas con Canadá, China, India, Japón, Rusia y Estados Unidos. Sus relaciones internacionales incluyen los siguientes ámbitos: educación; medio ambiente; seguridad y defensa; delincuencia y derechos humanos.⁵⁸

Además, la UE participa activamente en misiones de paz a diversas zonas conflictivas del mundo. En agosto de 2008 impulsó el alto el fuego que puso fin a las hostilidades entre Georgia y Rusia y envió observadores para supervisar la

⁵⁶ Tratado de la Unión Europea, Título V: “Disposiciones Relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común”, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, 1992, pp. 123-124

⁵⁷ *Ídem*

⁵⁸ Sitio web oficial de la Unión Europea, “Política Exterior y de Seguridad” [en línea], Dirección URL: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es

situación (misión de observación de la UE en Georgia). Asimismo, prestó ayuda humanitaria a las personas desplazadas por el conflicto.⁵⁹

En lo que concierne a los instrumentos de intervención, la UE no tiene un ejército permanente, sino que, en el marco de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) recurre a las fuerzas que los países miembros ponen a su disposición para llevar a cabo operaciones conjuntas de desarme; operaciones humanitarias y de rescate; asesoramiento y asistencia en cuestiones militares; prevención de conflictos y mantenimiento de la paz; gestión de crisis, por ejemplo restablecimiento de la paz y estabilización al término de los conflictos.

Desde 2003, la UE ha llevado a cabo cerca de treinta operaciones civiles y militares en tres continentes, todas ellas de respuesta a crisis, entre las que destacan las siguientes: la pacificación tras el tsunami en Indonesia; la protección de refugiados en Mali y la República Centroafricana; y la lucha contra la piratería en las costas de Somalia y el Cuerno de África.⁶⁰ En este contexto, la UE desempeña un importante papel como garante de la seguridad.

Desde enero de 2007, la UE se ha dotado con la capacidad necesaria para emprender operaciones de respuesta rápida, con dos agrupaciones tácticas de 1.500 efectivos cada una. En caso necesario, puede activar dos operaciones simultáneamente. Las decisiones relativas al despliegue competen a los ministros nacionales de los países de la UE reunidos en el Consejo de la UE.

⁵⁹ *Ídem*

⁶⁰ *Ídem*

El Tratado de Lisboa, firmado en 2009, tuvo como objetivo hacer a la Unión Europea más democrática, más eficiente y mejor capacitada para abordar, con una sola voz, los problemas mundiales. Gracias a este tratado se fortaleció la política exterior de la Unión mediante la creación del cargo de alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), cuerpo diplomático de la Unión Europea.⁶¹

No obstante, y de acuerdo con algunos de los teóricos más críticos de la PESC, el Tratado de Maastricht omitió cuestiones sumamente importantes en su segundo pilar, pues no estipula quiénes serán los actores comunes, los instrumentos comunes, ni el presupuesto común necesarios para desarrollar una *política común*. De hecho, para muchos miembros y por lo menos hasta antes del Tratado de Lisboa, la OTAN seguía siendo el principal foro de la política europea de seguridad.

Antes de cerrar este acápite, es necesario estudiar el marco de referencia en el que se insertan las estrategias comunes, acciones conjuntas y posturas en común de la PESC y su orientación hacia el Mediterráneo. Las “estrategias comunes”, como instrumento jurídico, fueron creadas en 1997 con el Tratado de Ámsterdam y son el marco de acción para diseñar estrategias de política frente a regiones específicas, países o asuntos de políticas.

Sin embargo, de acuerdo con el TUE es el Consejo Europeo quien decide las estrategias comunes que han de ser implementadas por la Unión en áreas donde

⁶¹ *Tratado de Lisboa*, Sitio web oficial de la Unión Europea, “Tratados de la Unión Europea” [en línea], Dirección URL: https://europa.eu/european-union/law/treaties_es

los Estados miembros tienen importantes intereses en común. Las decisiones sobre estrategias comunes establecen los objetivos, la duración y los medios para llevar a cabo por la UE en su conjunto y por los Estados miembros, de acuerdo con el principio del intergubernamentalismo:

“Una de las grandes contribuciones del instrumento de estrategias comunes fue el permitir a la UE implementar instrumentos relevantes desde los tres pilares de la UE, así como desde los estados miembros en una misma estrategia, trayendo como resultado el aumento de la consistencia horizontal y vertical de la política exterior de la Unión”⁶²

Al introducir el sistema de votación por mayoría cualificada —una vez que una estrategia común hubiese sido adoptada por unanimidad— se permitía la implementación por medio de acciones conjuntas, posturas en común y otras decisiones, con lo que aparentemente se garantizaban tres aspectos importantes de una política exterior efectiva: orientación estratégica de alto nivel, coherencia en las políticas y un sistema de votación que permite una suave aplicación.

No obstante, las estrategias comunes apuntaron hacia el fracaso en el mismo momento de la preparación e implementación de las tres primeras de ellas: las de Rusia y Ucrania en 1999 y la del Mediterráneo en 2000. En menos de dos años de haber sido adoptadas las estrategias comunes, Javier Solana —quien en ese entonces ocupaba el cargo de Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común— presentó al Consejo Europeo su *Reporte de*

⁶² Stephan keukeleire; “The Common Foreign and Security Policy (CFSP)”, en *The foreign policy of the European Union*, Macmillan, 2008, p. 155

Estrategias Comunes, lo cual implicó la desaparición tácita de las estrategias como instrumento de la política exterior de la UE.

En su análisis sobre la PESC, el politólogo belga Stephan Keukeleire atribuye tal fracaso a los siguientes factores: “[las estrategias comunes] constituyeron poco más que una continuación de las amplias políticas que ya existían previas al Tratado de Ámsterdam. No cubrían nuevos espacios ni ofrecían ningún valor agregado [...] y nunca se recurrió a la votación por mayoría cualificada para la implementación de las estrategias, y por ende, obstaculizaron el proceso de toma de decisiones de la PESC.”⁶³

La orientación de la PESC puede ser clasificada de acuerdo a su ámbito de acción temático o regional, siendo los temas prioritarios: derechos humanos, la no proliferación, exportación de armas, gestión de crisis, prevención de conflictos, lucha contra el terrorismo y apoyo a la Corte Internacional de Justicia. En lo concerniente a las regiones, los principales focos de atención son Europa del Este y el Cáucaso del Sur; los Balcanes, el Mediterráneo, el Medio Oriente y África.

Sin embargo, existen grandes disparidades entre estas regiones en términos de qué tanta atención reciben por parte de la PESC. En el Mediterráneo ha sido particularmente notable la poca atención que han recibido ciertos países a nivel individual, como es el caso de Argelia y el conflicto con el Sahara Occidental.⁶⁴

⁶³ *Ibid*, p. 156

⁶⁴ *Ibid*, p. 163

Interoperabilidad PESC-PESD-OTAN

Como ha sido mencionado anteriormente, la UE no tiene un ejército permanente, sino que actúa a través de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), como instrumento operacional de la PESC; así como a través de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), su instrumento auxiliar. Sin duda, la PESD representa una contribución más innovadora para contribuir a la gestión de crisis y a la paz, ya que con ella se dotó a la PESC de los instrumentos necesarios para ser verdaderamente operativa y eficaz, de acuerdo con la dimensión y el peso demográfico y económico de la Unión Europea.

Los parámetros en los que se fundamenta el desarrollo de la PESD fueron definidos en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, donde los quince países miembro de ese tiempo aprobaron las conclusiones de la cumbre franco-británica de Saint-Malo —celebrada en diciembre de 1998—, que pasaría a la historia como la punta de lanza de la PESD.

Durante la Cumbre de Saint-Malo se presentaron dos visiones opuestas con respecto a la seguridad europea, fenómeno que puede ser explicado a partir de la teoría del intergubernamentalismo a la que nos referimos al inicio de este apartado, en la medida en que dentro de la formación de las preferencias nacionales, éstas reflejan los objetivos de los grupos internos que influyen en el Estado.

Específicamente, ha habido dos grandes categorías de motivaciones que han determinado las preferencias nacionales a favor o en contra de la integración

europea: geopolíticas y económicas; las primeras vinculan las políticas económicas con las metas políticas y militares⁶⁵ y, en este caso, fueron el eje en torno al cual giraron las negociaciones en la Cumbre de Saint-Malo.

Tradicionalmente, Francia había defendido la idea de una capacidad militar europea autónoma frente a Estados Unidos y la OTAN, postura que contrastaba con la del Reino Unido, quien se enfocaba primordialmente en la supremacía de Estados Unidos y la OTAN como garantes de la seguridad europea. Finalmente fue la visión francesa la que prevaleció y quedó consolidada en la declaración conjunta emitida por Tony Blair y Jacques Chirac, en la que argumentaron que “la Unión debe contar con capacidad para acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para tomar la decisión de usarla y la disposición para ello, con el objetivo de responder a crisis internacionales”.⁶⁶

Los Consejos Europeos de Helsinki (diciembre 1999), Feira (junio 2000) y Niza (diciembre 2000) fijaron las modalidades y desarrollaron los principios de la PESD. Su objetivo consistía en dotar a la UE de la capacidad de lanzar de manera autónoma operaciones militares para intervenir en crisis, cubriendo todo el espectro de las misiones llamadas *Petersberg*, en la terminología tradicional de la Unión de Europa Occidental (UEO) y de la OTAN. Estas misiones abarcaban operaciones de carácter humanitario, de mantenimiento de la paz incluso hasta su imposición, con fuerzas de combate, en caso necesario.

⁶⁵ Nicolás Mariscal, *op. cit.*, p. 220

⁶⁶ Joint Declaration Issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December 1998, EU Institute for Security Studies (ISS-EU) [en línea], Dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

Sobre los principios de interoperabilidad, Javier Solana —quien también fungió como Secretario General de la OTAN de 1995 a 1999— declaró que:

La UE no pondrá en marcha este tipo de operaciones más que en aquellos casos en que la Alianza Atlántica no esté involucrada. Además, queremos que el desarrollo de los instrumentos de la PESD no ocasione ningún tipo de duplicaciones inútiles con la OTAN. Al contrario, las capacidades adicionales que genere constituirán un factor de refuerzo de la organización aliada. La mejora de las capacidades militares se realizará con base en las contribuciones voluntarias de los estados miembros. No se trata, como algunos críticos malintencionados sugieren, de crear un ejército europeo ni de competir con la OTAN. La Alianza seguirá siendo la piedra angular de la defensa colectiva europea.⁶⁷

La declaración anterior refleja una postura que favorece el desarrollo de una política de seguridad y defensa de forma abierta y cooperadora y que reafirma el principio de que la seguridad es indivisible, resaltando la importancia de una defensa colectiva coherente con la gestión de crisis sin recurrir a la duplicación de capacidades militares:

“La PESD quiere respetar los intereses de todas las partes que integran la seguridad europea. Nuestros aliados estadounidenses y europeos, así como nuestros otros socios en Europa, aportan una contribución indispensable a la seguridad del continente. Debemos y deseamos tenerlos plenamente en cuenta.”⁶⁸

⁶⁷ Javier Solana; “Política Europea de Seguridad y Defensa: una Unión preparada para contribuir a la gestión de crisis y a la paz”, en *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México, FCPyS-UNAM-Plaza y Valdés, 2001, p. 32

⁶⁸ *Ibid.* p. 39

Además de instar a una cooperación estrecha con la OTAN, Solana insta a emprender las reformas necesarias para asociar estrechamente a la PESD con los aliados europeos no miembros de la UE, los países candidatos a la adhesión, así como a Canadá, Rusia y Ucrania.

Solana reconoce también que la originalidad y el éxito de la PESD residen en la necesidad de reforzar las capacidades europeas, militares y no militares, sobre todo en el contexto posterior a la caída de la Unión Soviética y los conflictos que le acompañaron en algunas de sus ex repúblicas, donde quedó demostrado que las fuerzas armadas, por sí solas, son insuficientes para restablecer la paz civil en una zona de conflicto y asegurar la reconstrucción de las sociedades afectadas.

La postura de Javier Solana resultó consistente con la de Madeleine Albright, entonces Secretaria de Estado de Estados Unidos, cuando Albright propuso la fórmula de las Tres D's: no desacoplamiento (de la PESD respecto de la OTAN), no duplicación (de capacidades) y no discriminación (de los miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE). La solución que finalmente se aceptó fue en diciembre de 2002 bajo el nombre de acuerdos "Berlín Plus", los cuales rigen desde entonces, oficialmente, las relaciones entre la OTAN y la UE en la gestión de crisis.

Bajo estos acuerdos, considerados como pragmáticos, la UE puede llevar a cabo una operación ya sea de manera autónoma, o bien, haciendo uso de los activos y las capacidades de la OTAN. Si opta por la segunda alternativa, la OTAN garantiza que la UE tenga acceso a sus instalaciones de planeación, puede

solicitar a la OTAN el facilitar una opción de un comando europeo de la OTAN para una acción militar liderada por la UE.⁶⁹

Como se mencionó al inicio de este apartado, es indispensable tener presente que tanto la PESC como la PESD están en constante redefinición. El Tratado de Lisboa introdujo cambios sustanciales que condujeron a la creación de la Política Común de Seguridad y Defensa, la PCSD. El más relevante de estos cambios fue sin duda la profunda reordenación institucional que supuso unir en una sola persona tres competencias antes repartidas en diferentes instancias.

El Alto Representante es el designado para redirigir a partir de 2009 la PESC y la PCSD, contando con los medios de la Comisión (institución de la que es Vice-Presidente) y la oportunidad de influencia política en la toma de decisiones que le otorga su papel de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Por primera vez desde su fundación, la Unión está en disposición de definir y ejecutar una auténtica política exterior.⁷⁰

De esta manera, es posible observar que la PESD fue diseñada en apego al enfoque ampliacionista y multidimensional de seguridad, al estar conformada por una dimensión militar, civil, industrial, tecnológica y política, desde la cual fue posible el surgimiento de los siguientes instrumentos no militares que serán estudiados a continuación.

⁶⁹ Stephan keukeleire; "The European Security and Defense Policy (ESDP)", en *The foreign policy of the European Union*, Macmillan, 2008, p. 176

⁷⁰ Félix Arteaga; "La Política Europea de Seguridad y Defensa", en *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia No. 145, Madrid, Ministerio de Defensa – Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010

2.3 Estrategia Europea de Seguridad (EES)

Los actos terroristas del 11 de septiembre 2001 implicaron el retorno a esquemas tradicionales de seguridad y percepción de amenazas, que eventualmente fueron incorporados a la agenda internacional de seguridad. De manera paralela, también surgieron posturas que pugnan por el uso de enfoques multidimensionales, como el llevado a cabo por la Unión Europea, frente a los esquemas tradicionales impuestos por Estados Unidos.

Al contener tanto medios militares como no militares, la Estrategia Europea de seguridad (EES) representa la puesta en práctica de un cambio de paradigma de enfoque de seguridad tradicional a uno multidimensional. Este equilibrio entre el *hard power* y el *soft power*, es lo que Joseph Nye llamaría *smart Power*.

En su comparación de ambas potencias, el teórico neorrealista argumenta que Europa ha utilizado con éxito la atracción de su exitosa integración política y económica para obtener los resultados que desea, y Estados Unidos ha actuado a menudo como si su preeminencia militar pudiera resolver todos los problemas. “Pero es un error basarse únicamente o bien en el poder duro o bien en el poder suave. La capacidad de combinar ambos de manera eficaz es lo que podría denominarse poder inteligente”.⁷¹

La EES fue adoptada por el Consejo Europeo en 2003. En términos generales, puede definirse como una estrategia a corto, mediano y largo plazo que implica una evaluación conjunta de amenazas y establecimiento de objetivos comunes para

⁷¹ Joseph Nye; “Think again: Soft Power”, en *Foreign Policy* [en línea], 23 de febrero 2006, p. 1, dirección URL: <http://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/>

promover los intereses de seguridad de la UE partiendo de sus valores básicos compartidos.

Cinco años después haber sido incorporada al *acquis communautaire* de la UE, Javier Solana presentó un informe de aplicación de la Estrategia por encargo de los Jefes de Estado o de Gobierno. En dicho informe, que se titulaba “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución” y que se elaboró en colaboración con la Comisión Europea, se examina cómo ha funcionado en la práctica la Estrategia y qué habría que hacer para aplicarla. Posteriormente, en 2009, se publicó un documento que incluía el informe anterior, así como el informe “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”.

El contexto reflejado por el informe de Solana gira en torno a las fortalezas, debilidades y amenazas de la Unión Europea veinte años después del término de la guerra fría y el pretendido inicio de un orden multipolar. Dentro de las fortalezas se mencionan la mejora en la situación de los Balcanes, la consolidación de la política de vecindad como un marco sólido para las relaciones con los socios al sur y al este, con una nueva dimensión aportada por la Unión por el Mediterráneo y la Asociación Oriental; la contribución en la resolución de situaciones de crisis y conflictos en Afganistán y Georgia.⁷²

No obstante, la UE reconoce que siguen sin resolverse algunos conflictos en el Medio Oriente y en otros lugares del mundo, así como con los países vecinos de la Unión.

⁷² Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*; Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009, p. 7

Dentro de las amenazas y debilidades mencionadas en el informe, se enlistan las siguientes: inmigración ilegal, piratería, terrorismo, delincuencia organizada, proliferación de armas de destrucción masiva; así amenazas más complejas e interrelacionadas por los efectos de la globalización: degradación ambiental, turbulencias financieras, vulnerabilidad en los sistemas de información y suministros energéticos⁷³ [Ver Cuadro 6].

Ante este panorama, la respuesta de la UE plasmada en la EES se orienta a recurrir a un conjunto de instrumentos basado en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad.

Con respecto a los actores involucrados, la Estrategia sugiere un sistema de gobernanza al declarar que para lograr dar soluciones duraderas a los conflictos, es preciso aglutinar a todos los interlocutores regionales que tengan un interés común en la paz (responsabilidad compartida). En este sentido, se promueve un orden político multilateral conformado por los Gobiernos estatales, la ONU, la OSCE y la OTAN, principalmente.⁷⁴

⁷³ *Ídem*

⁷⁴ *Íbid*, p. 9

CUADRO 6.- Análisis desglosado de la Estrategia Europea de Seguridad

Reto amenaza /	Área / zona de incidencia donde recae la amenaza	Medidas concretas a implementar o que han sido implementadas	Instrumentos estratégicos para enfrentar el reto / amenaza
<i>Proliferación de armas de destrucción masiva</i>	Irán y Corea del Norte	Lucha contra el financiamiento de la proliferación; medidas de bioprotección y bioseguridad; contención de la proliferación de vectores, y en especial de misiles balísticos.	Conferencia de 2010 de Revisión del Tratado de No Proliferación
<i>Terrorismo y delincuencia organizada</i>	Mundial; énfasis en las bases de células de Al Qaeda en el Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica.	Investigaciones transfronterizas; coordinación de los enjuiciamientos; prevención de la radicalización y la captación, y de los factores subyacentes; protección de objetivos potenciales; persecución de los terroristas; y respuesta ante las consecuencias de un atentado.	Programa de La Haya de 2004; diálogo intercultural, en foros tales como la Alianza de Civilizaciones.
<i>Ciberseguridad</i>	Sistemas de TI privadas o gubernamentales en los Estados miembros de la UE	Concienciar a la población e intensificar la cooperación internacional.	Estrategia de la UE para una sociedad de la información segura en Europa (2006)
<i>Seguridad energética</i>	Dependencia energética de Europa respecto de Asia Central, el Cáucaso, África, Mediterráneo, Rusia, Turquía y Ucrania,	Política energética con dimensiones internas y externas. Mayor diversificación de los combustibles, de las fuentes de suministro y de las rutas de tránsito. Fomentar las energías renovables, las tecnologías de baja emisión de carbono y la eficiencia energética, así como unos mercados mundiales transparentes y bien regulados.	No especificado
<i>Cambio climático</i>	Mundial	Intensificar el trabajo de la UE de colaboración con los países más expuestos, reforzando su capacidad para hacer frente a los problemas. Cooperación internacional así como con la ONU y con organizaciones regionales.	No especificado

Fuente: elaboración propia con datos del Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad (...)* op. cit.; pp. 11-16

Analizado de esta manera, “la posición de la Unión Europea se consolida como potencia civil, en la medida en que en las propuestas de la Estrategia Europea de Seguridad se propone el combate a las amenazas utilizando mecanismos de diálogo bilateral y multilateral, concertación política, intercambios de información, apoyos institucionales, apoyos financieros, ayuda al desarrollo entre otros [sic] dejando en último lugar la acción militar.”⁷⁵

Al analizar los cinco retos que figuran en el Cuadro 6, llama la atención que en el informe de Javier Solana sobre la EES, la *inmigración ilegal* se menciona solamente en la introducción como amenaza, pero es la única que no se describe a detalle en el apartado sobre “Retos mundiales y principales amenazas”.

En cambio, en la segunda parte del informe (“Afianzamiento de la estabilidad en Europa y en otros sitios”), se hace énfasis en la Política Europea de Vecindad (PEV) —que estudiaremos en el siguiente acápite— como proceso que respalda la gobernabilidad en los países limítrofes. Es en este punto donde se destaca al Mediterráneo como zona de gran importancia y fuente de oportunidades para Europa, pero al mismo tiempo, como una región que sigue planteando retos complejos, “entre los que se cuentan la insuficiente reforma política y las migraciones ilegales.

La UE y varios de sus socios mediterráneos, en particular Israel y Marruecos, se están esforzando por intensificar sus relaciones bilaterales. La PEV ha reforzado las reformas acometidas inicialmente en 1995 en el contexto del Proceso de

⁷⁵ Ana Luisa Trujillo Suárez (sustentante) y Alejandro Chanona Burguete (director); *La seguridad europea de 2003 a 2008 en la definición de la Unión Europea como potencia civil*, Tesis de Maestría en estudios en Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, México , 2012, p. 103

Barcelona, pero los conflictos nacionales y el incremento de la radicalización continúan sembrando inestabilidad.”⁷⁶

Otra cuestión de gran relevancia tiene que ver con la relación entre *seguridad y desarrollo* que se distingue en el Informe de la EES. La hipótesis central de esta investigación sostiene que el enfoque europeo de seguridad frente a la región del Mediterráneo ha sido construido con base en el vínculo *seguridad-diálogo*, como parte de una estrategia de gobernanza para afrontar los principales retos transnacionales que representa el Mediterráneo para la Europa posmoderna del siglo XXI, como son la inmigración ilegal y el terrorismo.

Si bien es hasta el siguiente capítulo donde se analizará cómo se vinculan ambos conceptos (seguridad y diálogo), la relación seguridad-desarrollo planteada por la EES es un precedente importante para entender la estrategia mixta a la que nos referimos en la hipótesis de esta investigación. El Informe señala que “no puede existir desarrollo sostenible sin paz y seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no se podrá lograr una paz sostenible. Las amenazas a la salud pública, en especial las pandemias, socavan aún más el desarrollo. Los derechos humanos constituyen una parte fundamental de la ecuación”⁷⁷

Posteriormente, el Informe plantea los retos de “Europa en un mundo cambiante”. Es en este apartado donde se reconoce al diálogo como recurso esencial de un enfoque europeo de seguridad orientado a reforzar la coherencia a través de una

⁷⁶ Estrategia Europea de Seguridad, *op. cit.*, p. 17

⁷⁷ *Ibid*, p. 20

mejor coordinación institucional y una adopción de decisiones de inspiración más estratégica:

En el núcleo de nuestro enfoque debemos situar la prevención temprana de la evolución de las amenazas hacia la constitución de fuentes de conflicto. Esto requiere medidas de pacificación y de reducción de la pobreza a largo plazo. Cada situación exige una utilización coherente de nuestros instrumentos, incluidos los políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, de respuesta ante las crisis, económicos y de cooperación comercial, y de gestión de crisis por medios civiles y militares. Además, deberemos mejorar nuestras capacidades de *diálogo* [sin cursivas en el original] y de mediación.⁷⁸

Finalmente, en septiembre del presente año, los Estados miembro de la Unión Europea se reunieron en la Cumbre de Bratislava para redactar la Declaración de Bratislava, la cual gira en torno a los retos actuales que enfrenta la Unión⁷⁹. La Hoja de Ruta de dicha declaración está constituida por cinco apartados, tres de los cuales están dedicados a aquellos asuntos que la UE ha identificado como prioritarios: I) Migración y fronteras exteriores; II) Seguridad interior y exterior; y III) Desarrollo económico y social, juventud.⁸⁰

⁷⁸ *Íbid*, p.22

⁷⁹ Reino Unido no fue invitado a participar en la Cumbre de Bratislava, celebrada en septiembre de 2016, dada la decisión de este país de salir de la Unión Europea.

⁸⁰ Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea, *Declaración de Bratislava*, 16 de septiembre de 2016 [en línea], Dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

Interoperabilidad EES – PESD- OTAN

La PESD, como parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad, ha solicitado con una frecuencia cada vez mayor el apoyo de la EES, como la misión en Georgia en 2008, ejemplo más reciente de los citados en el Informe. En relación con las misiones civiles, la EES supone una interoperatividad total entre los contingentes nacionales.

Para tales efectos, los Estados miembros se han comprometido a elaborar estrategias nacionales de aportación de expertos, junto con otro personal desplegable de apoyo a la misión, también para la presupuestación y celebración de contratos públicos. En relación con las misiones militares, el objetivo es seguir aumentando esfuerzos en materia de capacidades, así como los regímenes de colaboración recíproca y de reparto de la carga.

Para lograr una estabilidad duradera con los países vecinos, la EES subraya la necesidad de procurar esfuerzos sostenidos por parte de la UE, junto con la ONU, la OSCE, EE. UU. y Rusia⁸¹. En el apartado sobre “Asociaciones para un multilateralismo eficaz”, la Estrategia sostiene que el socio fundamental de Europa para mantener un orden multilateral es Estados Unidos, en particular por medio de la OTAN.

Sin embargo, ni la OTAN ni la UE omiten que las Naciones Unidas se sitúan en la cúspide del sistema internacional de seguridad: “toda la actuación de la UE en el ámbito de la seguridad ha estado vinculada a objetivos de la ONU. La UE

⁸¹ *Íbid*, p. 23

mantiene un contacto estrecho en los teatros de operaciones más importantes [...] así como mejores lazos institucionales, en consonancia con nuestra Declaración conjunta UE-Naciones Unidas de 2007. Apoyamos a las dieciséis operaciones actuales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.”⁸²

Con respecto a la interoperabilidad UE - OTAN sólo se menciona que las relaciones oficiales no han progresado considerablemente, por lo que “es necesario reforzar esta asociación estratégica en beneficio de nuestros comunes intereses de seguridad, mejorando la cooperación operativa, respetando plenamente la autonomía decisoria de cada organización, y prosiguiendo los trabajos sobre capacidades militares.”⁸³

2.4 Política Europea de Vecindad (PEV)

De entre todos los instrumentos políticos de seguridad analizados en esta investigación, la Política Europea de Vecindad (PEV) es el más estrechamente vinculado con la región del Mediterráneo. La PEV fue lanzada originalmente en 2004 teniendo como base un Comunicado titulado "Una Europa más amplia - Vecindad" adoptado por la Comisión Europea un año antes.

Desde entonces, este instrumento rige las relaciones de la Unión Europea con dieciséis de sus vecinos del sur y del este. Al sur: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina (denominación que no supone el

⁸² *Íbid*, p. 25

⁸³ *Ídem*

reconocimiento de Palestina como Estado y se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre el reconocimiento de Palestina como Estado), Siria y Túnez. Al este: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.

En términos generales, la PEV está orientada a la asociación política, la integración económica y una mayor movilidad de personas.⁸⁴ Tras las ampliación de 2004 y las ampliaciones sucesivas (2009 y 2013), los países de Europa oriental y el Cáucaso meridional comenzaron a representar un reto geopolítico para la UE, al convertirse en sus vecinos más próximos. La seguridad, estabilidad y prosperidad de estos países se convirtió en un elemento esencial de las relaciones exteriores de la UE.

A raíz de las revueltas de la Primavera Árabe, en 2011, la UE relanzó la Política Europea de Vecindad para dar más apoyo a aquellos socios que emprendieran reformas favorables a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. “Se trata de fomentar en estos países un desarrollo económico integrador y la asociación con toda una serie de grupos y organizaciones en paralelo a las relaciones de la UE con los gobiernos.”⁸⁵

Como parte del apoyo a los países vecinos que afrontan conflictos y crisis, la UE ha destinado más de 3.200 millones de euros desde 2011 a las víctimas de la

⁸⁴ Sitio web oficial de la Unión Europea, “Política Exterior y de Seguridad Común”, *op. cit.*

⁸⁵ European Neighbourhood Policy (ENP) [en línea] Dirección URL: https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp_en

crisis en Siria. También intenta ayudar a Libia en su difícil coyuntura política y de seguridad.⁸⁶

Desde su lanzamiento, la PEV ha evolucionado considerablemente, gracias a una serie de cambios y desafíos radicales que afectan a los países vecinos en términos de estabilidad, prosperidad y seguridad. Reconociendo el diferente nivel de implicación que se busca en las relaciones bilaterales de los socios de la UE y tras amplias consultas públicas con todos los principales interesados, la Política Europea de Vecindad fue revisada en noviembre de 2015 por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE/EEAS) y los servicios de la Comisión Europea, a petición de los Estados miembros de la UE.

Desde su creación en 2011, como parte de los objetivos del Tratado de Lisboa (2009), el SEAE funge como el cuerpo diplomático de la UE, el cual pretende reforzar el papel de la UE en el escenario internacional, buscando asegurar que la voz de la Unión Europea y sus Estados miembros sean transmitidos en el mundo de manera unificada. Como parte de esta reestructuración, los asuntos externos de la Unión Europea han quedado organizados como lo muestra el Cuadro 7, en el cual se ha resaltado la pertenencia de la PEV a las Políticas regionales de la UE en el marco del SEAE.

⁸⁶ *Ídem*

CUADRO 7.- Asuntos Externos de la UE en el marco del SEAE



Fuente: elaboración propia con base en datos del SEAE [en línea] Dirección URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/foreign-affairs_en

Desde su revisión en 2015, los objetivos de la PEV se han replanteado para estar alienados con la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, también lanzada en 2015, y de esta manera, la Política Europea de Vecindad trabajar con sus socios del Este y del Sur para impulsar la estabilización, la prosperidad y la seguridad.

En términos políticos, los cuatro dominios principales que están en el centro de la nueva política son⁸⁷:

- 1) Buena gobernanza, democracia, estado de derecho y derechos humanos;
- 2) Desarrollo económico para la estabilización;
- 3) Seguridad y;
- 4) Migración y movilidad.

Asimismo, la revisión de 2015 reforzó el principio de flexibilidad para acelerar la asistencia y asegurar su mejor adaptación a las circunstancias y prioridades políticas en rápida evolución. La UE presta su apoyo a los socios de la región de vecindad, principalmente a través del Instrumento Europeo de Vecindad (ENI), con más de 15 000 millones de euros para el periodo 2014-2020.

Además de conceder subvenciones, la UE tiene también como objetivo aprovechar un financiamiento adicional sustancial mediante la cooperación con las instituciones financieras internacionales mediante subvenciones a la inversión del Fondo de Inversión para la Política de Vecindad. También existen instrumentos de asistencia técnica para ayudar a implementar las agendas de asociación y

⁸⁷ *Ídem*

prioridades de asociación.⁸⁸ La PEV es principalmente una política bilateral entre la UE y cada país socio. No obstante, se complementa con iniciativas de cooperación regional y multilateral. De los dieciséis países vecinos de la PEV, diez de ellos (los del Sur) constituyen una especie de subregión denominada Países PEV del Sur (*ENP-South countries*) [ver Mapa 1], que son a la vez los países que conforman la Unión por el Mediterráneo y que serán revisados en el siguiente capítulo.

MAPA 1.- Países Miembros de la UE y Países PEV del Sur



Fuente: Eurostat, *Euro-Mediterranean statistics 2015 edition*, European Union, p. 9

⁸⁸ *Ídem*

CAPÍTULO 3

**Instrumentos de diálogo
euromediterráneo y su
incorporación en el enfoque
europeo de seguridad frente al
Mediterráneo**

El objetivo del presente capítulo es identificar, mediante las aportaciones del análisis de redes que se revisaron en el Capítulo 1, la manera cómo se vinculan entre sí las dimensiones que conforman la variable independiente (seguridad-diálogo) como parte de una estrategia de gobernanza que guía la construcción del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo.

Dicho objetivo implica un análisis y contextualización de los tres principales instrumentos de diálogo que han sido implementados por la OTAN y la Unión Europea, respectivamente, entre 1997 y 2016 como parte esencial del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo. Finalmente se realizará una representación en red del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo a través del vínculo seguridad diálogo.

Desde principios de la década de los noventa, tanto la Organización del Tratado del Atlántico Norte como la Unión Europea han implementado una serie de iniciativas de diálogo euromediterráneo para complementar y reforzar sus respectivas estrategias de seguridad frente al Mediterráneo. En el período posterior a la Guerra Fría, la importancia geoestratégica de la región mediterránea aumentó considerablemente desde la perspectiva de seguridad de la UE.

La necesidad de establecer la paz, la estabilidad y el desarrollo en la región en aras de los propios intereses de seguridad de la Unión se hizo más visible en el contexto tanto de conflictos políticos regionales crecientes como de problemas socioeconómicos.

La existencia de conflictos regionales y guerras interestatales, como el conflicto árabe-israelí y la guerra en Irak, reforzaron la creciente necesidad de fortalecer las políticas de cooperación para restablecer la paz en la región. Para hacer frente a estos retos, la UE inició el Proceso de Barcelona, un mecanismo de cooperación política mediante el establecimiento de un diálogo político y de seguridad, que eventualmente sería uno de los pilares fundamentales de la Asociación Euromediterránea, definida en la Declaración de Barcelona de 1995.

Por su parte, la OTAN inició su iniciativa de diálogo mediterráneo en un contexto geopolítico marcado por los conflicto en Medio Oriente. Desde antes de la segunda Intifada y del cuestionamiento del proceso de Oslo, con bastante frecuencia los aliados árabes juzgaban que el compromiso europeo era insuficiente y carecía de firmeza; “tras dicha Intifada todos los esfuerzos europeos se desvanecieron, Israel y los Estados Unidos hicieron todo cuanto estuvo en sus manos para que la Unión Europea no tuviera ningún papel a desempeñar o, al menos, para que dicho papel fuera lo más insignificante posible.”⁸²

Este hecho estuvo esencialmente motivado por la debilidad de la posición europea, que frecuentemente ha tenido que lidiar con la división de sus miembros con respecto a la actitud que debe tomarse ante ciertas cuestiones internacionales y a su incapacidad para instaurar una política exterior común y homogénea⁸³.

⁸² Ahmed Driss, “El diálogo político y de seguridad euromediterráneo”, en *Papers IEMed*, European Institute of the Mediterranean, 2009, p. 95

⁸³ Por lo menos hasta antes de la implementación de la Estrategia Global, lanzada a principios de 2017

Esta fragilidad ya existente en la época de la Europa de los Quince (por ejemplo, en el conflicto de los Balcanes, cuyo escenario no constituyó precisamente un éxito para la Unión Europea, ya que sólo se pondría final a dicho conflicto por medio de la intervención de la OTAN en 1999), se puso nuevamente de manifiesto a partir de la cuarta ampliación de la UE, en 2004 con el ingreso de los países del Este, de los que algunos también son los nuevos miembros de la OTAN.

Así pues, la implementación de los instrumentos de diálogo tanto de la UE como de la OTAN ha implicado la puesta en evidencia de las divergencias entre los “europeístas” y los “otaneístas”, estos últimos más próximos a las posiciones estadounidenses. Como menciona Ahmed Driss, director del Centro de Estudios Mediterráneos de Túnez, “la guerra de Irak ha mostrado la amplitud de las divergencias entre la ‘vieja’ y la ‘nueva’ Europa, y sobre todo ha puesto de manifiesto la envergadura del papel de los Estados Unidos en una región a la que Europa —o por lo menos, ciertas potencias europeas— considera suya.”⁸⁴

Las iniciativas de diálogo político y de seguridad se han agrupados en diversos proyectos, cuyas principales categorías son: Justicia, Libertad, Seguridad, Migración y Formación destinada a los diplomáticos. Actualmente las tres instancias del diálogo euromediterráneo impulsado por la OTAN y la UE, respectivamente, que aún tienen vigencia —si bien se han paralizado en determinados momentos y a pesar de las críticas de las que han sido objeto— son la Unión por el Mediterráneo, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y las iniciativas de diálogo que ha implementado la Política Europea de Vecindad (PEV) de la UE.

⁸⁴ Ahmed Driss, *op. cit.*, p. 95

3.1 Del Proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo (UpM)

Las relaciones de la Unión Europea con el Mediterráneo fueron impulsadas a partir de la década de 1970, cuando la UE consideró a esta región como un tema relevante en su agenda, vinculado al factor seguridad. Posteriormente, la prioridad que ocupó el Mediterráneo encontró su justificación en virtud de los grandes desafíos que representa la región, implementando distintos modelos de política exterior comunitaria, como la Política Global Mediterránea (1972); la Política Mediterránea Renovada (1992); y la Conferencia Euromediterránea de Barcelona (1995) —mejor conocida como el Proceso de Barcelona—, donde se adopta la Declaración para crear la Asociación Euromediterránea para hacer del Mediterráneo una región estable y próspera, asentada en los conceptos de interdependencia, seguridad y desarrollo.⁸⁵

La iniciativa de Barcelona, propuesta por el gobierno de España, nació con el objetivo de convertir la región mediterránea en un espacio común de paz, estabilidad, prosperidad y de seguridad, intensificando el diálogo político e instaurando un área de cooperación económica y financiera, así como una asociación social, cultural y humana. “Era un salto cualitativo de la Política Mediterránea Renovada, lanzada años antes por el Comisario Europeo Abel Matutes, que adoptaba además una estructura de cooperación en ‘tres cestas’, siguiendo el modelo exitoso de la OSCE”.⁸⁶

⁸⁵ Pedro M. Rodríguez (Coord.); *La Unión Europea y sus relaciones internacionales*, Vol. I, Ciudad de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2015, p. 74

⁸⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España [en línea] Dirección URL:

A pesar de su éxito en algunos ámbitos, el Proceso de Barcelona sufrió retrasos y críticas por estar demasiado condicionado por la Comisión Europea, y ser muy dependiente de la evolución del conflicto arabo-israelí. Por ello, la Unión por el Mediterráneo (UpM) surgió como un nuevo instrumento para reanudar el Proceso de Barcelona en la búsqueda de la consecución de la paz y la cooperación a través de proyectos centrados en seis ámbitos clave: economía, medio ambiente, energía, salud, migración, educación y asuntos sociales.⁸⁷

La UpM se crea como una asociación multilateral, el 13 de julio de 2008, en la Cumbre de París, con vistas a incrementar el potencial de integración y cohesión regionales. La Unión por el Mediterráneo agrupa a 42 países⁸⁸: los 28 Estados miembros de la UE, junto con 14 países del sur del Mediterráneo (Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Marruecos, Palestina y Turquía. Libia es país observador (ver Mapa 2). La UpM se fundamenta en la historia común de esta área geográfica y, desde un punto de vista más práctico, en la cooperación en proyectos concretos más perceptibles para los ciudadanos y que favorecen la integración regional.⁸⁹

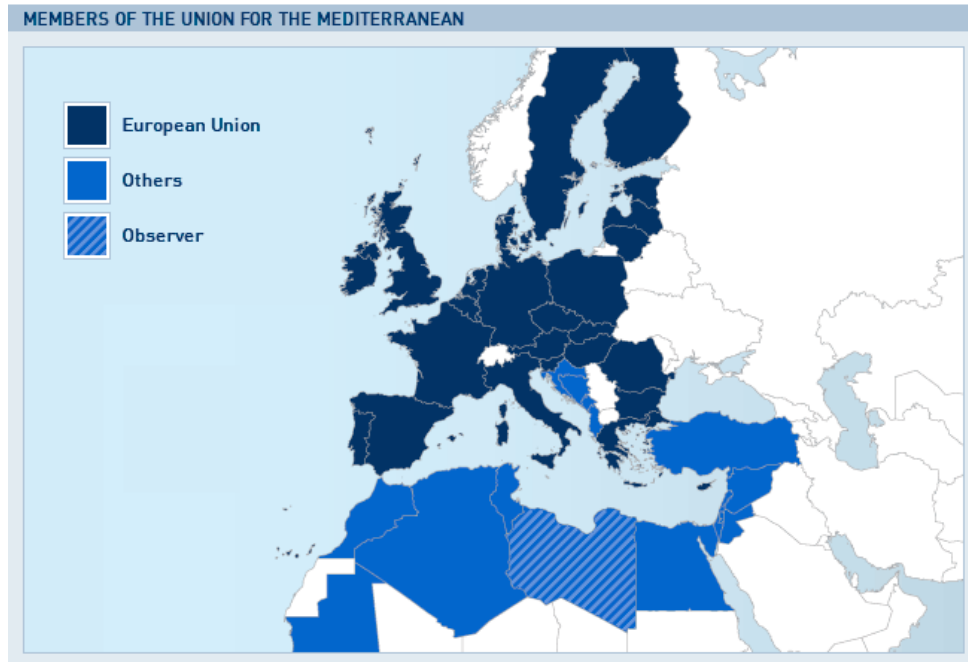
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/gl/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/Partenaria.doEuroMediterraneo.aspx>

⁸⁷ European External Action Service (EEAS), *Union for the Mediterranean (UfM)* [en línea] Dirección URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/329/union-mediterranean-ufm_en

⁸⁸ Originalmente eran 43 países, hasta que Siria decidió congelar su participación en diciembre de 2011. Desde entonces está suspendido de la UpM.

⁸⁹ European External Action Service (EEAS), *Union for the Mediterranean (UfM)*, *op. cit.*

MAPA 2.- Miembros de la Unión por el Mediterráneo



Fuente: Swissinfo, dirección URL: <https://www.swissinfo.ch/eng/-/6799308>

Veinte años después del proceso de Barcelona, los países de la UpM siguen buscando canales que puedan acercar a los dos lados del Mediterráneo. El Proceso de Barcelona fue un primer paso que incentivó a la mayoría de los países socios mediterráneos a abrir sus industrias a la competencia internacional y a adoptar algunas reformas económicas.

En 2004 se dio un segundo paso con la Política Europea de Vecindad (PEV) como un nuevo acuerdo que va más allá del Tratado de Libre Comercio (TLC) y que implica estrategias de desarrollo, más reformas estructurales y programas de ejecución para cada país.

Como se vio en el Capítulo 2, la PEV surgió con el objetivo esencial de prestar apoyo y fomentar la estabilidad, la seguridad y la prosperidad de esta región. Una década más tarde, a pesar de algunos avances económicos, la situación en la región parece mucho más complicada que en 1995. La agitación política que muchos países del sur del Mediterráneo presenciaron en 2010 y 2011, durante la llamada *Primavera Árabe*, fue considerada inicialmente como un avance hacia la democracia y la estabilidad.

Sin embargo, para la UE los países del sur del Mediterráneo se encuentran distancias disímiles de sus transiciones democráticas fundamentales y objetivos de estabilidad. Ante la ampliación de esta brecha y su creciente tendencia hacia la inestabilidad y la violencia, la Comisión Europea reaccionó mediante su "Revisión de la Política Europea de Vecindad" a finales de 2015, donde propone un enfoque diferente hacia sus vecinos que se encuentran en una situación compleja, mixta y complicada.

Ahora bien, mientras que los países del Sur esperan que la nueva política responda a sus aspiraciones y la UE espera, entre otras cosas, que traiga más estabilidad a la región. En este contexto resulta fácil comprender que esta nueva revisión de la PEV tenga como prioridad política la estabilización y la seguridad. Más aún, esta revisión tiene en cuenta las aspiraciones de cada país miembro con respecto a la naturaleza y alcance de su asociación con la UE.

En resumen, la Revisión de la PEV reconoce que el esfuerzo de la "antigua PEV" para exportar un modelo único de sociedad al Sur ya no es funcional. El nuevo

enfoque de la UE reconoce que las medidas complementarias a las políticas de vecindad podrían ser beneficiarias. Actualmente los Acuerdos de Libre Comercio Profundos y Amplios (DCFTAs) están siendo negociados con algunos socios en función de su nivel de progreso. También podrían considerarse otros acuerdos complementarios dentro de la región UE-Mediterráneo.

La UE también es consciente del surgimiento de nuevos actores globales que podrían tener un efecto en su relación con sus Socios del Sur, el propósito principal es hacer este efecto positivo. Ante este panorama, hay diversos desafíos a corto plazo en detrimento de asociación y que ponen todos los esfuerzos en riesgo: los problemas de seguridad en ambos lados del Mediterráneo son cada vez más graves que nunca y estrechamente vinculados a esto es dramático Crisis de refugiados que han dejado marcas drásticas en el Mediterráneo que les une.

Por otra parte, como consecuencia de los acontecimientos en el sur del Mediterráneo y el mundo árabe, el Consejo de la UE (conclusiones de febrero de 2012) adoptó una serie de decisiones estratégicas, entre las que destacan las siguientes:⁹⁰

- El Alto Representante se hará cargo de la copresidencia del Norte de la Unión por el Mediterráneo en el formato de reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores;
- La Comisión se hará cargo de la copresidencia del Norte de la Unión por el Mediterráneo para las reuniones ministeriales que se refieran exclusivamente a las materias de competencia exclusiva de la Unión;

⁹⁰ *Ídem*

- El Servicio de Acción Exterior de la UE se hará cargo de la copresidencia del Norte de la Unión por el Mediterráneo para reuniones de altos funcionarios;
- Hasta la fecha, el formato proporcionado por las reuniones bimestrales de altos funcionarios / embajadores es único, especialmente con Israel y Palestina, Turquía y Chipre, los Balcanes y los países de la UE, los países de las costas Norte y Sur copresididos por la UE y Jordania; y
- En el lado sur, se decidió que Jordania tomaría el control de Egipto para asumir la copresidencia, tal como propuso el Grupo Árabe. La primera reunión de altos funcionarios presidida por este acuerdo se celebró en Bruselas en septiembre de 2012.

Finalmente, es importante señalar que la UpM cuenta con una serie de proyectos clave gestionados por la Secretaría General e incorporados en su agenda. La Unión Europea apoya estos proyectos con una contribución de más del 50% de su presupuesto:

- La descontaminación del mar Mediterráneo, incluidas las zonas costeras y las zonas marinas protegidas;
- El establecimiento de carreteras marítimas y terrestres que conecten puertos y mejoren las conexiones ferroviarias para facilitar el movimiento de personas y mercancías;
- Un programa conjunto de protección civil sobre prevención, preparación y respuesta a desastres naturales y causados por el hombre;

- Varios proyectos que exploran oportunidades para desarrollar fuentes alternativas de energía en la región, como el parque eólico de Tafila en Jordania y el Plan Solar Mediterráneo;
- Una Universidad Euromediterránea, inaugurada en Eslovenia en junio de 2008, y una en Fez que comenzará en 2015/2016; y
- La Iniciativa de Desarrollo de Negocios del Mediterráneo, que apoya a las pequeñas empresas que operan en la región evaluando primero sus necesidades y luego proporcionando asistencia técnica y acceso a la financiación.⁹¹

3.2 El Diálogo Mediterráneo (DM) de la OTAN

En el capítulo anterior se destacó el papel central de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en el diseño, implementación y mantenimiento de la seguridad europea en su dimensión político-militar. A continuación nos centraremos en el papel de la OTAN como foro de diálogo.

A lo largo de los años, la Organización del Tratado del Atlántico Norte ha apoyado una serie de conferencias y seminarios para representantes de los países de la OTAN y del Diálogo Mediterráneo (DM) promovido por esta organización. La primera de estas conferencias se celebró en Roma, Italia, en noviembre de 1997, sobre “El futuro del diálogo de la OTAN”, seguida de una conferencia celebrada en Valencia, España, en febrero de 1999 sobre “El diálogo mediterráneo y la nueva

⁹¹ *Ídem*

OTAN". Si bien la Conferencia de Roma ayudó a identificar las dimensiones cooperativas prácticas del Diálogo, la Conferencia de Valencia fue la primera oportunidad para que los embajadores tanto de la OTAN como de los seis socios mediterráneos se reunieran para discutir el camino a seguir.

En 1998, la Alianza invitó a los países del DM a participar en su Programa de Becas Institucionales. Cuatro de estas becas han sido concedidas desde entonces a los países del Diálogo Mediterráneo. También se han celebrado una serie de seminarios de Diálogo bajo los auspicios del Grupo Especial del Mediterráneo, con la participación de legisladores de la OTAN, países del Diálogo y países que no son del Diálogo, así como representantes de organizaciones internacionales.⁹²

De igual manera, representantes de países del Diálogo han asistido a cursos de planificación civil de emergencia en la Escuela de la OTAN en Oberammergau, Alemania, y en otros lugares. Los científicos nacionales del Diálogo han participado en talleres de investigación avanzada patrocinados por la OTAN y otras iniciativas dentro del marco del Programa Científico de la OTAN.

La dimensión militar del Diálogo Mediterráneo incluye la observación de los ejercicios terrestres de la OTAN y la PPP, las visitas a las instituciones militares de la OTAN, el intercambio de funcionarios y la participación en seminarios y talleres. Aunque fuera del contexto del Diálogo Mediterráneo, Egipto, Jordania y Marruecos han participado en las operaciones de apoyo a la paz de la Alianza en Bosnia y Herzegovina, tanto con IFOR como con la SFOR. Y las tropas jordanas y

⁹² Mohamed Kadry Said, "Assessing NATO's Mediterranean Dialogue", *NATO Review*, Spring 2004 [en línea], dirección URL: http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/art4_pr.html

marroquíes participan actualmente en las operaciones de la KFOR dirigidas por la OTAN en Kosovo.⁹³

Al igual que en otras iniciativas de política exterior y diálogo relativos a la seguridad global, —y en este caso, a la seguridad europea— el Diálogo Mediterráneo de la OTAN (DM) se alineó rápidamente con otras instancias similares promovidas por Europa y sus aliados a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Desde entonces, la Alianza ha comenzado a desempeñar un papel mucho mayor en la escena internacional; y la región mediterránea, así como el Medio Oriente en su conjunto son identificadas cada vez más como áreas de enfoque a corto, mediano y largo plazo.

Hasta mediados de la década anterior, por lo menos, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN se mantuvo en un plano principalmente político, sirviendo para promover una mayor comprensión de las políticas y actividades de la OTAN en los países del Diálogo, al tiempo que revisa sus necesidades de seguridad. De esta manera, el intercambio de información ha estado en el centro del Diálogo a través del Grupo de Cooperación del Mediterráneo, un foro creado en la Cumbre de Madrid de 1997 de la Alianza:

“A través de esto, los aliados sostienen discusiones políticas regulares con los socios individuales del diálogo, el llamado formato 19 (ahora 26) + 1, o los siete

⁹³ *Ídem*

países del diálogo - Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez - Llamado formato 19 (ahora 26) + 7.”⁹⁴

A pesar de la naturaleza política del Diálogo, los intereses económicos y la seguridad energética son claramente centrales en la política mediterránea de la OTAN, ya que el 65 por ciento del petróleo y el gas que se consume en Europa occidental pasa a través del Mediterráneo.

Desde hace por lo menos una década algunos analistas de seguridad advertían que la combinación de economías estancadas y la explosión de las poblaciones en el norte de África presentaría a largo plazo desafíos estratégicos a Europa en forma de migración ilegal e incluso terrorismo⁹⁵. Asimismo, el DM argumenta que la proliferación de misiles en el Oriente Medio y el Norte de África afecta directamente la seguridad y la libertad de acción de Europa en el Mediterráneo.

Por otra parte, cabe resaltar que tanto el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, así como las demás iniciativas similares de diálogo y cooperación, incluido el Proceso de Barcelona de la Unión Europea, han sido obstaculizadas por las expectativas contrastadas entre los Aliados, por un lado, y los países del Diálogo Árabe por otro lado. Europa y Estados Unidos parecen creer que el diálogo político, las discusiones y el intercambio de información deben ser el punto de partida de una relación para generar confianza y estimular una cooperación constructiva.

⁹⁴ *Ídem*

⁹⁵ *s/a*, “La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad”, *Cuadernos de Estrategia*, No. 144, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos - Ministerio de Defensa, 2010, p. 57

Por el contrario, los países del Diálogo Árabe prefieren comenzar con cuestiones difíciles, especialmente las relacionadas con el conflicto árabe-israelí.⁹⁶ Esta situación fue particularmente evidente en la década de los noventa:

La lucha contra el terrorismo y la liberación de Medio Oriente de las armas de destrucción masiva fueron prioridades de los países del Diálogo Árabe en los años noventa, aunque no para la OTAN. La escasa participación de los países árabes tanto en el Proceso de Barcelona como en el Diálogo Mediterráneo fue una respuesta a los reveses del proceso de paz en el Oriente Medio. Las diferencias de perspectiva han constituido una barrera contra el pensamiento constructivo para el futuro de la región.⁹⁷

Antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y de las campañas afganas e iraquíes, la idea de mejorar el diálogo era limitada. Salvo un informe del *think tank* estadounidense *RAND Corporation*, el Diálogo estuvo centrado en aumentar la periodicidad de las discusiones políticas e instando a los países del Diálogo a organizar eventos similares a las conferencias de Roma y Valencia y estableciendo vínculos directos entre el personal militar internacional de la OTAN y las fuerzas armadas en los países del Diálogo.

El estudio RAND, titulado “El futuro de la iniciativa mediterránea de la OTAN: Evolución y etapas siguientes”, presentó varias recomendaciones de políticas. Entre ellas figuran medidas encaminadas a reforzar la dimensión no gubernamental; reformular la agenda de seguridad de la región para incluir el terrorismo, la seguridad energética, los flujos de refugiados, la planificación civil de emergencia y la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM); hacer de la

⁹⁶ Mohamed Kadry Said, *op. cit.*

⁹⁷ *Ídem*

actividad parlamentaria una parte formal del Diálogo; establecer una red de prevención de crisis y de creación de confianza para el Mediterráneo; realizar ejercicios bilaterales de defensa; establecer una red OTAN-mediterránea de estudios de defensa; y aumentar el financiamiento del Diálogo. El informe también recomendó una eventual expansión del sur de la OTAN para "diluir aún más el enfoque tradicional de la OTAN en Europa Central y abrir nuevas posibilidades de compromiso en el Sur".⁹⁸

Hasta la fecha, se considera que el diálogo mediterráneo ha tenido, en general, un perfil bajo en la región. Las primeras percepciones en los países del Diálogo eran una mezcla de críticas y aceptación, ya que los fines últimos de esta iniciativa no eran claros ni para los especialistas en seguridad ni para el público en general.

Ante esta situación, algunos especialistas han propuesto que "para que el Diálogo pueda avanzar hacia nuevos horizontes de cooperación y asociación, la transformación en curso de la Alianza debe explicarse en los países del Diálogo y se deben abordar las percepciones erróneas sobre el mayor papel de la OTAN en la proyección de poder. Por otra parte, debería hacerse hincapié en la visibilidad del Diálogo para crear apoyo interno para estrechar las relaciones con la OTAN."⁹⁹

Finalmente, el Comunicado de la Cumbre de Varsovia —emitido por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico

⁹⁸ Ian O. Lesser, Jerrold D. Green, *et. al.*, "The Future of the Initiative", in *The Future of NATO's Mediterranean Initiative. Evolution and Next Steps*, RAND Corporation, Santa Monica CA, 2003, pp. 30-48

⁹⁹ Mohamed Kadry Said, *op. cit.*

Norte en Varsovia del 8-9 de julio de 2016— destina los siguientes párrafos 103 y 104 para referirse a la situación actual del Diálogo¹⁰⁰:

103. Continuaremos desarrollando nuestra asociación con los países de la región de Oriente Medio y África del Norte mediante un diálogo político más profundo y una mayor cooperación práctica. El Diálogo Mediterráneo (DM) y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) siguen siendo complementarios y, sin embargo, marcos de asociación distintos. Seguimos abiertos a dar la bienvenida a nuevos miembros en ambos marcos de asociación. Estamos prestando asistencia a 11 países socios de la región para ayudarles a modernizar sus establecimientos de defensa y fuerzas militares, a través del DM y la ICI.

104. El DM y la ICI son marcos únicos que reúnen a socios clave de la OTAN: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos, Túnez y Bahrein, Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, respectivamente. Las consultas políticas regulares mejoran nuestra comprensión mutua y nuestra conciencia situacional. También hemos desarrollado programas individuales de colaboración y cooperación individualizados con todos nuestros socios del DM y la ICI. Seguiremos mejorando la cooperación práctica, incluso mediante un mayor apoyo en las esferas de la lucha contra el terrorismo, las armas pequeñas y las armas ligeras, los dispositivos explosivos contra-improvisados y la seguridad fronteriza militar.

No obstante la brevedad de los párrafos citados arriba y como se verá en la última sección de este capítulo, de ellos es posible desprender dos de las dimensiones

¹⁰⁰ Warsaw Summit Communiqué, *op. cit.*

(actores y recursos) que conforman el vínculo seguridad-diálogo de acuerdo con en el análisis de redes.

3.3 Iniciativas de diálogo a través de la Política Europea de Vecindad (PEV)

En el Capítulo 2 se identificó a la Política Europea de Vecindad como uno de los instrumentos civiles de la Unión Europea más estrechamente relacionados con el Mediterráneo. El presente acápite estará centrado en la implementación de la PEV a través de sus dos iniciativas de diálogo como medio de acción: migración y seguridad.

Diálogo sobre Migración

En la versión más reciente de la Agenda Europea sobre Migración, publicada en el contexto de la llamada “Crisis del Mediterráneo”, la Comisión Europea reconoce que ningún Estado miembro puede abordar eficazmente la migración de manera unilateral, razón que justifica la necesidad de un enfoque europeo, mismo que “requiere el uso de todas las políticas y herramientas a nuestra disposición, combinando políticas internas y externas para lograr el mejor efecto. Todos los actores: los Estados miembros, las instituciones de la UE, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las autoridades locales y los terceros países deben trabajar juntos para hacer realidad una política migratoria europea común.”¹⁰¹

¹⁰¹ European Commission, *A European Agenda on Migration*, Strasbourg, December 2016, p. 1

La Comisión argumenta que desde la Agenda Europea sobre Migración presentada en mayo de 2015 se estableció la necesidad de un enfoque global de la gestión de la migración. “Desde entonces, se han introducido varias medidas para hacer frente al reto inmediato de la crisis de los refugiados y la Comisión ha puesto en marcha todos los elementos fundamentales necesarios para un enfoque europeo que garantice fronteras sólidas, procedimientos justos y un sistema sostenible capaz de anticiparse problemas.”¹⁰²

De manera global, la Unión Europea considera que la cooperación con los países del sur del Mediterráneo en cuestiones relacionadas con la migración es considerada como estratégica. Su propósito es facilitar la movilidad evitando la migración irregular. El marco político de la UE para el diálogo y la cooperación en materia de migración con terceros países se presenta en la Comunicación sobre el nuevo marco de asociación con terceros países, aprobada en junio de 2016 (COM-2016-385).

La UE se ha propuesto establecer diálogos estructurados sobre migración, movilidad y seguridad a los países del sur del Mediterráneo. “El objetivo es desarrollar, bajo los auspicios de la Agenda Europea para las Migraciones, asociaciones de movilidad y otros acuerdos que garanticen que la circulación de personas entre la UE y sus países socios sea bien gestionada.”¹⁰³

En enero de 2017 se adoptó una Comunicación conjunta sobre "Migración en la ruta del Mediterráneo central - Gestión de flujos, salvar vidas", que fue acogida por

¹⁰² *Ídem*

¹⁰³ European External Action Service-European Neighbourhood Policy, *ENP Components* [en línea], Dirección URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en

los miembros del Consejo Europeo el mes siguiente. La UE también ha trabajado estrechamente con los Estados miembros de los Procesos de Jartum y Rabat para aplicar el Plan de Acción Conjunto de La Valetta acordado en febrero de 2016. La migración ha sido abordada en las Prioridades de Asociación bilaterales para ayudar a fortalecer el marco de gobernanza migratoria de los países y los esfuerzos para abordar y evitar la migración irregular. A nivel de África del Norte, la UE establecerá sistemas para mejorar la educación, la salud y la protección social de las comunidades de migrantes.

Diálogo sobre Seguridad

La UE tiene una amplia y diversificada cartera de seguridad con los países de la PEV, que abarca todas las áreas de seguridad de este instrumento en una combinación de proyectos bilaterales, regionales y transfronterizos. El nuevo enfoque de la seguridad reflejado en la Revisión de la PEV de 2015 abre una amplia gama de nuevos ámbitos de cooperación en el marco de la PEV, incluidos la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la reforma del sector de la seguridad.¹⁰⁴

De igual manera, la UE tiene como propósito intensificar el trabajo con los asociados para luchar contra el terrorismo y contrarrestar la radicalización. El papel de la sociedad civil será clave para identificar prioridades de asociación en el ámbito de la seguridad a nivel nacional. La reforma del sector de la seguridad es un objetivo compartido con varios países de la PEV y, junto con la lucha contra el terrorismo, es una de las prioridades de asociación ya acordadas con Líbano y con

¹⁰⁴ *Ídem*

Jordania. En Túnez se ejecuta un programa de 23 millones de euros para apoyar las actividades de reforma del sector de la seguridad, además de elaborar planes de acción y paquetes de lucha contra el terrorismo con este país, así como con Líbano y Jordania, sobre la base de un amplio diálogo.

Por otra parte, se han desplegado varias misiones civiles de la PCSD en Ucrania, Georgia, Palestina y Libia, centrándose en la seguridad de la comunidad, incluida la gestión de las fronteras. Ucrania, Georgia y Moldova participan en misiones y operaciones de la PCSD de la UE basadas en acuerdos marco de participación, mientras que Ucrania contribuye a los grupos de combate de la UE.¹⁰⁵

Finalmente, se revisará de qué manera ha aumentado el papel de los países de la PEV en los programas de la UE. Los países de la PEV tienen la posibilidad de participar en por lo menos veinte programas de la UE, según diferentes modalidades. Para la participación / asociación formal a los programas de la UE, es necesario negociar un Protocolo formal habilitador (FPP) con el Acuerdo de Asociación pertinente con la UE.

A la fecha, los siguientes países de la PEV han negociado este Protocolo: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldova, Ucrania, Argelia, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos y Túnez. En abril de 2015, Moldova ratificó el acuerdo para participar en el COSME; Armenia se unió en diciembre de 2015 y Ucrania en febrero de 2017. Túnez, Israel, Georgia, Ucrania, Moldova y Armenia se han convertido en

¹⁰⁵ *Ídem*

socios del programa Horizonte 2020¹⁰⁶ entre 2014 y 2016. Desde 2015, Ucrania, Moldova y Georgia también se han asociado a Europa Creativa¹⁰⁷ [*Creative Europe*]. Desde 2007, el Consejo ha autorizado también la participación de los países de la PEV en las actividades de un gran número de organismos de la UE (FRONTEX, EUROPOL, CEPOL, EEE, EFSA, OEDT, etc.).

El reglamento pertinente de las agencias prevé diversas opciones de participación, lo que permite diferentes niveles de participación y modalidades de trabajo. Todos los países de la PEV tienen algunas formas de cooperación con los organismos de la UE.

3.4 Vinculación de variables

En el capítulo 2 se estudiaron los instrumentos de seguridad europea proyectados hacia el Mediterráneo, es decir; el elemento “a” de la variable independiente (el vínculo seguridad-diálogo). El elemento “b” de dicha variable está constituida por los instrumentos de diálogo euromediterráneo que fueron revisados en los acápites anteriores.

De acuerdo con las dimensiones seleccionadas desde el análisis de redes, es posible extrapolar dichas variables en la siguiente matriz (ver Figura 2).

¹⁰⁶ Cf. Comisión Europea; *Horizon 2020. El programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, pp. 30-33

¹⁰⁷ European Commission, *Creative Europe: European Commission's framework programme for support to the culture and audiovisual sectors*. [en línea], Dirección URL: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/about_en

FIGURA 2.- Matriz de dimensiones del vínculo seguridad-diálogo

	Unión Europea		OTAN
Dimensión:	<i>UpM</i>	<i>Diálogo migración-seguridad de la PEV-Sur</i>	<i>DM</i>
Número y tipo de actores	42 países: los 28 Estados miembros de la UE, junto con Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Marruecos, Palestina y Turquía. Libia es país observador	38 países: los 28 Estados miembro de la UE, junto con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria, y Túnez,	39 países: los 28 miembros de la OTAN más Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos, Túnez y Bahrein, Kuwait, Qatar y los Emiratos Arabes Unidos
Tipo de interés	Economía, medio ambiente, energía, salud, migración, educación y asuntos sociales. Predominio del interés en seguridad regional.	Seguridad enfocada a asuntos de migración y terrorismo.	Seguridad europea y seguridad global. Lucha contra el terrorismo, disuasión de armas pequeñas y masivas; y la seguridad fronteriza militar.
Objetivos	Convertir la región mediterránea en un espacio común de paz, estabilidad, prosperidad y de seguridad, instaurando un área de cooperación económica y financiera, así como una asociación social, cultural y humana	Desarrollar asociaciones de movilidad y otros acuerdos que garanticen que la circulación de personas entre la UE y sus países socios sea bien gestionada, evitando la migración irregular.	Identificar dimensiones cooperativas del Diálogo; promover una mayor comprensión de las políticas y actividades de la OTAN y revisar necesidades de seguridad.
Recursos	Diversas Estrategias de Desarrollo, un Tratado de Libre Comercio, reformas estructurales y programas de ejecución para cada país.	Agenda Europea para las Migraciones; Plan de Acción Conjunto de La Valetta; y Marco de Asociación con Terceros Países (COM-2016-385).	Programa de Becas Institucionales; seminarios de Diálogo del Grupo Especial del Mediterráneo; talleres de investigación dentro del marco del Programa Científico de la OTAN y el Grupo de Cooperación del Mediterráneo
Ámbito	Regional	Bilateral, regional y supranacional	Regional
Vigencia	De 1995 a la fecha	De 2004 a la fecha	De 1997 a la fecha

Fuente: elaboración propia¹⁰⁸

¹⁰⁸ La Interpretación de abreviaturas: UpM = Unión por el Mediterráneo; Diálogo PEV-Sur = Diálogo migración-seguridad de los países sur de la Política Europea de Vecindad; DM = Diálogo Mediterráneo de la OTAN.

La tipología de Rhodes y Marsh que se revisó en el Capítulo 1, permite realizar la siguiente interpretación de los resultados reflejados en la Figura 2: el número de actores es muy amplio en UpM, amplio en Diálogo PEV-Sur y limitado en DM. El tipo de intereses en UpM es diverso, con dominio en seguridad; en Diálogo PEV-Sur es concreto y en DM es diverso y multinivel. Con Respecto a los objetivos, los tres instrumentos (UpM, Diálogo PEV-Sur y DM) —en diferente medida— cumplen con tres de las cuatro características establecidas en la tipología de Laura Chaqués presentadas en el Cuadro 3 del Capítulo 1.

En efecto, dichas características se refieren a la discusión y definición de los problemas; movilización de recursos humanos, económicos y de información; coordinación de búsqueda; y cooperación en las actuaciones. De igual manera, la distribución de los recursos tanto en UpM, Diálogo PEV-Sur y DM el intercambio se realiza en un plano de igualdad. En lo concerniente al ámbito de acción, únicamente el Diálogo PEV-Sur sostiene relaciones multinivel. Finalmente, los tres instrumentos continúan vigentes, si bien la UpM atravesó por un periodo de estancamiento.

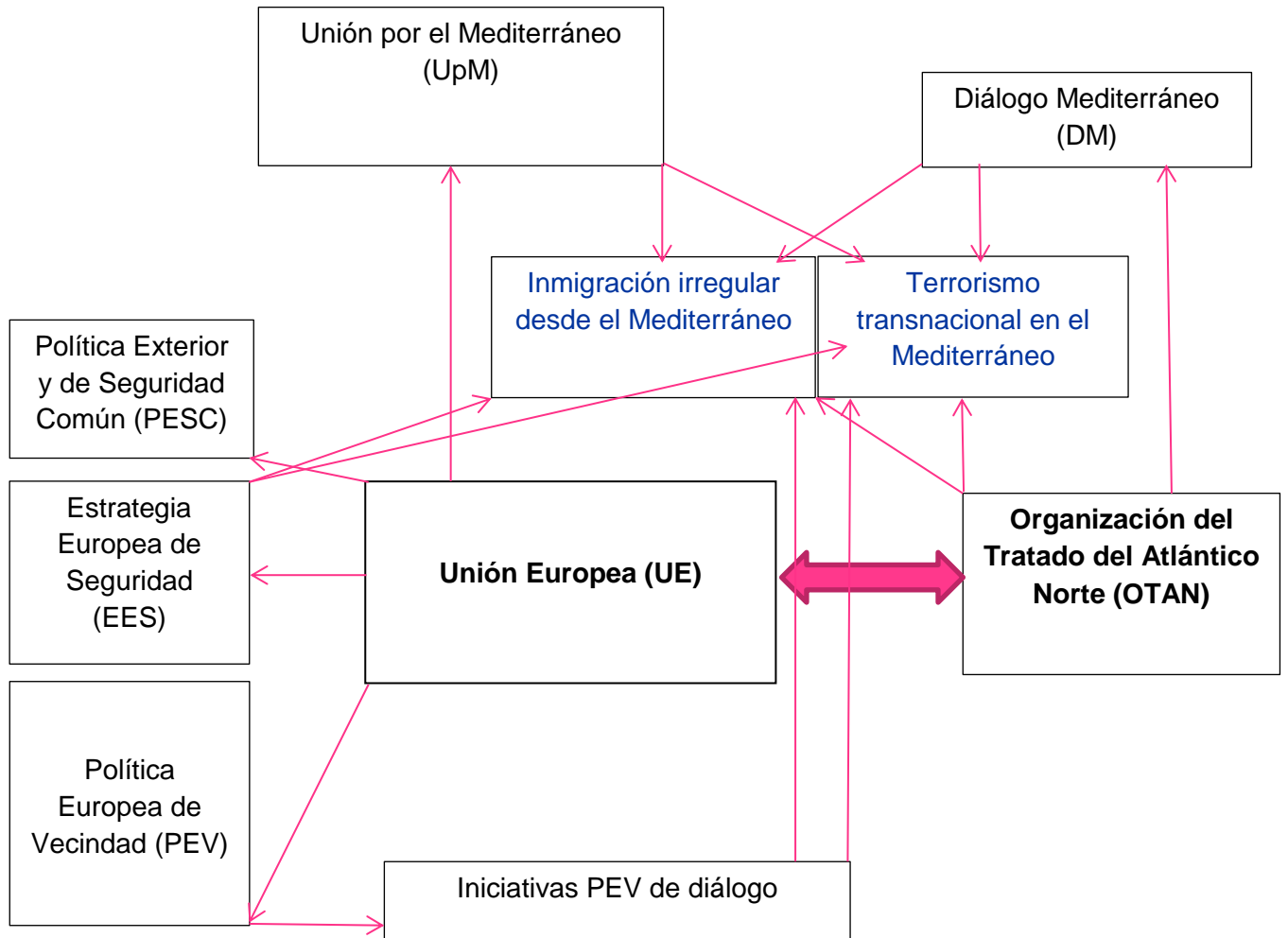
A manera de síntesis, la vinculación de la variable independiente (vínculo seguridad-diálogo) con la variable dependiente (el enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo), se representa gráficamente a través de la siguiente red (ver Figura 3), de acuerdo con las aportaciones teórico-metodológicas del análisis de redes que se estudiaron al inicio de esta investigación.

Como puede observarse en la red que muestra la Figura 3, el análisis de redes como modelo de gobernanza resulta adecuado para representar las pautas de interacción entre distintos actores e instrumentos, que rompen con relaciones jerárquicas y excluyentes en las que se impone una única vía para abordar determinado problema, en este caso, la inmigración irregular y el terrorismo en la región mediterránea.

Desde esta perspectiva, la construcción del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo, a través del vínculo seguridad-diálogo, puede ser entendido como un proceso de intercambio, negociación y cooperación entre diversos actores que interactúan entre sí con el fin de intercambiar recursos e información y otros instrumentos de cooperación un marco institucional concreto.

Los dos actores principales de este proceso son la Unión Europea, en primer lugar, y la OTAN, en segundo lugar, a través de sus respectivos recursos e instrumentos de seguridad, tanto militares como civiles: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); la Política Europea de Vecindad (PEV); y la Estrategia Europea de seguridad (EES), en el caso de la Unión Europea — instrumentos a partir de los cuáles han surgido diferentes recursos de diálogo como la Unión por el Mediterráneo (UpM) y los diálogos de migración y seguridad de la PEV—. En el caso de la OTAN, su único instrumento de diálogo regional ha sido, hasta la fecha, el Diálogo Mediterráneo (DM).

FIGURA 3.- Representación en red del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo a través del vínculo seguridad-diálogo



Fuente: elaboración propia

Como común denominador, de acuerdo al análisis discursivo obtenido de los documentos, informes, reportes y comunicados oficiales tanto de la OTAN como de la UE, los objetivos de cada uno de estos instrumentos y recursos de seguridad han sido orientados hacia medidas de prevención, gestión, control y reacción relacionadas con la inmigración ilegal y el terrorismo, sobre todo a partir de la serie de atentados terroristas que tuvieron lugar en Nueva York (11-S), Madrid (11-M) y Londres (7-J).

En tanto que los instrumentos europeos de seguridad no vayan vinculados con iniciativas de diálogo, como parte integral de una estrategia de gobernanza en el Mediterráneo, no será posible diseñar un enfoque de seguridad coherente con aquellos retos y amenazas presentes en una Europa cada vez más diversa y cuya seguridad interna depende al mismo tiempo de su seguridad externa.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se destacó la relevancia empírica de vincular seguridad y diálogo como elementos intrínsecos e interdependientes en la construcción del enfoque europeo de seguridad frente al Mediterráneo.

El resultado de la investigación fue positivo, en la medida en que pudo lograrse la comprobación de la hipótesis a través de la vinculación de variables en el último apartado del Capítulo 3 y de acuerdo con la metodología propuesta en el Capítulo 1, donde se exploró la validez teórica de trabajar con las redes de política como modelo de gobernanza para estudiar la seguridad europea desde un enfoque ampliacionista y multidimensional, en oposición a estudios tradicionales en los que el estudio de la gobernanza de seguridad en Europa ha estado marcado por la tendencia a resaltar los aspectos militares de la seguridad, descuidando el estudio de los mecanismos cooperación y coordinación de gobernanza de seguridad en temas diversos.

Al estudiar los principales instrumentos civiles y militares de la seguridad europea en el Capítulo 2, se observó que la evolución de la gobernanza de seguridad en la UE, de manera particular, ha estado relacionada con una serie de elementos básicos que tienen que ver, en primer lugar, con los motivos que dieron origen al proyecto de integración europea: consecución y preservación de la paz, recuperación económica y posteriormente competitividad internacional.

Desde la óptica neofuncionalista de tipo *spillover*, estos motivos se han mantenido constantes tanto en profundización como en la ampliación de la Unión Europea.

Como menciona Emil Kirchner, desde sus orígenes la UE ha combinado de manera efectiva objetivos económicos y de seguridad.¹⁰⁹

En segundo lugar, otro elemento que explica cómo los miembros de la UE han buscado una forma común de gobernarse basada en valores y objetivos comunes, tiene que ver con los cambios en la percepción de las amenazas tras el término de la Guerra Fría y sus posteriores implicaciones en el proceso de ampliación hacia el Este.

Como se vio también en el Capítulo 2, el origen de la Política Europea de Vecindad coincide precisamente con la ampliación de 2004, tras la incorporación de Estados que anteriormente habían pertenecido al bloque soviético, salvo Chipre y Malta. Con la integración de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, la UE transformó los asuntos de seguridad externa en interna. Del mismo modo, la Unión introdujo medidas para fortalecer sus capacidades militares, a través de la declaración de Saint Malo de 1998 y los Objetivos de Helsinki de 1999.

Finalmente, el tercer elemento se vincula a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y el subsecuente nuevo orden mundial cuyo eje fue la lucha contra el terrorismo, así como el reforzamiento de fronteras. La respuesta europea a estos cambios fue la renovación de la PEV en 2008 y la revivificación del Proceso de Barcelona, denominado ahora *Unión por el Mediterráneo*.

¹⁰⁹ Emil Kirchner, *op. cit.*, p. 65

Si bien la Estrategia Europea de Seguridad (2003) significó un paso firme en el desarrollo de una visión común de seguridad —ausente en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)—, la aparición de nuevas amenazas a la seguridad europea, junto a los retos que significó la ampliación, también afectaron a otras organizaciones de seguridad como la OTAN, la OSCE y el Consejo de Europa.

Estos acontecimientos abrieron paso a acuerdos formales e informales tales como el Grupo de Contacto y el Acuerdo Berlín Plus, que rigen de manera formal las pautas de interoperabilidad entre la OTAN y cada uno de los instrumentos de seguridad de la Unión Europea. Esta situación pone de manifiesto la primacía de las respuestas multilaterales sobre las unilaterales para enfrentar problemas comunes de seguridad.

Sin embargo, no hay que omitir que más allá de los mecanismos de coordinación entre la OTAN y la UE con respecto a los objetivos de la gobernanza de seguridad (orden, estabilidad y prosperidad) de manera aislada, la dinámica del sistema de Estados europeos ha promovido una identidad colectiva europea que tiene componentes culturales, políticos, económicos y geográficos, por consiguiente, “la evolución de una *Schicksalsgemeinschaft* [una comunidad atada por un destino común] implica que una amenaza a una sociedad, Estado o al sistema regional de gobernanza se pueda traducir fácilmente en amenazas contra todos.”¹¹⁰

La cuestión reside en que la Europa contemporánea —que ha sido caracterizado como *posmoderna* en el marco teórico conceptual— prevalece una diversidad de sociedades, culturas y comunidades, cuyos puntos de referencia sobre valores,

¹¹⁰ *Ídem*, p. 76

significados e identidades se sobreponen sólo de forma marginal. Como apunta el sociólogo holandés Peter van Ham, “la topografía cultural y social de Europa está fragmentada y carece de principios unificadores y experiencias compartidas a la hora de decidir quién encaja en la pretendida identidad europea. Este vacío, que caracteriza al mundo occidental en general, complica las nociones de solidaridad y democracia en el contexto europeo.”¹¹¹

Quizá esta es una de las razones que explican la serie de críticas y divergencias desde los países sur y este del Mediterráneo contra los diferentes instrumentos e instancias de diálogo promovidos por la UE y la OTAN hacia el Mediterráneo, que fueron el objeto de estudio del Capítulo 3.

La principal de estas críticas puede ser englobada a través de la postura de Ahmed Driss, director del Centro de Estudios Mediterráneos Internacionales de Túnez, al preguntarse si con la Unión por el Mediterráneo, establecida en 2008, podría ofrecerse al Mediterráneo un mejor marco de acción para el Partenariado Euromediterráneo (PEM) del que surgió el Proceso de Barcelona: “¿Habrán más oportunidades para que se abran mejores perspectivas en lo referente a los diferentes diálogos, y en especial al diálogo político y de seguridad, sabiendo siempre que se trata del PEM, con sus prioridades y presiones? ¿El PEM otorgaba el contenido adecuado al diálogo político y de seguridad euromediterráneo y trataba dicho contenido del mejor modo posible?”¹¹²

¹¹¹ Peter van Ham, “European identity beyond the state”, en *European Integration and the Postmodern condition: governance, democracy, identity*, London, Routledge, 2001, p. 59

¹¹² Ahmed Driss, *op. cit.* p. 94

Cabe añadir a estas interrogantes si ambas partes del Partenariado (el Mediterráneo europeo y el Mediterráneo del Magreb) perciben las amenazas en la región de la misma manera. Desde finales de 2005, los socios del PEM se han puesto de acuerdo sobre un código de conducta para la lucha contra el terrorismo, con vistas a garantizar al mismo tiempo la eficacia de esta última y el respeto a los derechos humanos.

Este código de conducta sobre todo ha mostrado la determinación de los miembros del Partenariado en lo referente a utilizar todos los medios para hacer frente al terrorismo en la región. Tanto la declaración final de la Cumbre de París de julio de 2008 para el lanzamiento de la Unión por el Mediterráneo, como la de la reunión de Marsella de los ministros euromediterráneos de Asuntos Exteriores, celebrada en noviembre de 2008, han reiterado la necesidad de implantar dicho código, lo que significa que se trata de un punto que se halla en el tramo más alto de la escala de prioridades del diálogo político y de seguridad euromediterráneo.

En cuanto a la percepción de la inmigración como amenaza, varias posturas han tratado de establecer un vínculo directo entre los temas de la seguridad pública y la inmigración. En cambio, son pocos los analistas que han intentado delimitar una diferenciación entre la realidad de una potencial amenaza inherente a la inmigración y las percepciones subjetivas de lo que ésta podría llegar a ser. “En el contexto euromediterráneo y partiendo de la Declaración de Barcelona, parece

claro que en dicha declaración el objetivo de limitar la inmigración procedente de los países del Sur estaba bien establecido.”¹¹³

Actualmente, y a pesar de las distintas modificaciones al PEM, a la PEV y a la EES, la percepción de la inmigración como una amenaza sigue prevaleciendo en la política europea de seguridad. Ya sea en el marco del PEM en su formato original o en el del formato de la Política Europea de Vecindad, los problemas estructurales persisten; según la opinión de ciertos expertos, dichos problemas están causados por la falta de concreción del diálogo político euromediterráneo, a menudo tergiversado por consideraciones irracionales vinculadas a percepciones exageradamente negativas, provocadas tanto en el Norte como en el Sur por el fundamentalismo y el terrorismo de cariz islámico y por la inmigración; estos dos fenómenos entorpecen el diálogo y lo condenan a ser ineficaz.¹¹⁴

Después de realizar el análisis de discurso de los diferentes instrumentos de seguridad que mencionamos en párrafos anteriores, se dio lugar a la vinculación de variables, con la cual se llegó a la comprobación de hipótesis. De ahí surgieron, a su vez, una serie de consideraciones finales que serán expuestas a continuación.

En primer lugar, en tanto que la gobernanza es compleja y subteorizada, ésta provee un instrumento útil y heurístico para el estudio de las formas de interacción y para la conceptualización de la gestión y regulación de la seguridad europea desde una perspectiva más amplia. No obstante, una de las debilidades de la

¹¹³ *Íbid*, pp. 96-97

¹¹⁴ *Ídem*

gobernanza de seguridad europea tiene que ver con que “aún se requiere mayor evidencia empírica en términos de los mecanismos de coordinación y su efectividad, y en determinar la influencia relativa de los diferenciales del poder, los intereses materiales, los entendimientos intersubjetivos, las normas o las reglas institucionales que unen a la estructura de gobernanza.”¹¹⁵

En segundo lugar, el uso del análisis de redes como marco teórico resultó útil para explicar el proceso de elaboración de las políticas en la Unión Europea, en particular. La creación de las redes políticas europeas, a diferencia de las redes existentes a nivel estatal, puede ser entendida como una forma de gobierno nueva orientada a compensar la falta de democratización del sistema político europeo.

Las redes políticas son también una forma de garantizar la participación de los expertos, grupos sociales y representantes de los diferentes niveles de gobierno, de abrir canales de cooperación y promover una dinámica de negociación y búsqueda de consenso en la resolución de problemas y fenómenos complejos y transnacionales como son la inmigración irregular y el terrorismo.

No obstante, el desarrollo de estas redes no necesariamente garantiza la gobernabilidad del sistema, ni una mejora automática en el grado de legitimidad de las actuaciones que se llevan a cabo en la UE o en la OTAN. En cada subsistema político se desarrollan redes políticas distintas en cuanto al número y tipo de actores, las funciones que realizan y la estructura institucional que rige las relaciones de poder. En este sentido, la contribución del análisis de redes reside

¹¹⁵ Emil Kirchner, *op. cit.*, pp. 77-78

específicamente en explicar esas diferencias entre subsistemas a lo largo del tiempo.

En tercer lugar, otra de las observaciones relevantes reflejadas en el Capítulo 3 se refiere a que las redes europeas adoptan un carácter más abierto y plural que las redes existentes en el ámbito estatal y se caracterizan por la participación de un volumen más amplio y heterogéneo de actores, que interactúan entre sí en un contexto menos institucionalizado y con límites más difusos. Del mismo modo, ha quedado de manifiesto que las relaciones de poder adoptan un carácter más pluralista y fragmentado, aunque ello no implique que todos los grupos dispongan de las mismas oportunidades para influir en la decisión y puesta en práctica de las políticas.

Por último, cabe señalar que la metodología propuesta por el análisis de redes cuenta con gran difusión en el campo de la Ciencia Política, en particular en el estudio de las políticas públicas, pero no ha sido suficientemente explotada en el resto de las Ciencias Sociales. Del mismo modo, la gobernanza global como modelo teórico es aún incipiente en la comunidad de la Ciencia Política.

En este sentido, la presente investigación propone un punto de partida para desarrollar investigaciones futuras, bajo un enfoque mixto (redes de política y gobernanza) e interdisciplinario, que permita ampliar la comprensión de la comunidad de académicos de Relaciones Internacionales o Estudios Globales sobre cuestiones relacionadas con la gobernanza de seguridad, en particular; así como la conexión existente entre las redes de diferentes niveles (local, nacional,

regional, etc.), lo cual adquiere particular relevancia en un contexto de creciente globalización e interdependencia económica, política, social y tecnológica; y sobre todo, el desarrollo de formas de gobierno a escala global.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

- ARON, Raymond; *Paix et guerre entre les nations: la théorie des relations internationales* ; París, Calmann-Lévy, 8a ed., 2004, 794 pp.
- BARBÉ, Esther; *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995, 309 pp.
- BECK, Ulrich, *La Europa Cosmopolita. Sociedad y Política en la Segunda Modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006, 392 pp.
- BRAUDEL, Fernand; *El Mediterráneo: el espacio y la historia*, México, FCE, 1989, 207 pp.
- BUZAN, Berry, *et. al*; *Security: a new framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, 239 pp.
- CASULLO, Nicolás (ed.), *El debate Modernidad Pos-modernidad*, Buenos Aires, Retórica Ediciones, 2004, 328 pp.
- CHANONA BURGUETE, Alejandro (director) y TRUJILLO JUÁREZ, Ana Luisa (sustentante); *La seguridad europea de 2003 a 2008 en la definición de la Unión Europea como potencia civil*, Tesis de Maestría en estudios en Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, México, 2012, 149 pp.
- CHAQUÉS BONAFONT, Laura; *Redes de políticas públicas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004, 192 pp.
- CID CAPETILLO Ileana (Comp.), *Lecturas básicas para introducción al estudio de Relaciones Internacionales*. Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, 2001, 285 pp.
- GIDDENS, Anthony; *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid, Alianza, 1999, 166 pp.

- -----; *La Constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu, 2011, 412 pp.
- -----; *Europe in the Global Age*, Cambridge: Polity Press, 2007, 246 pp.
- HILL, Christopher and SMITH, Michael; *International Relations and the European Union*, Oxford, 2005, 469 pp.
- KEUKELEIRE, Stephan. *The foreign policy of the European Union*, Macmillan, 2008, 374 pp.
- KIRCHNER, Emil J.; y DOMÍNGUEZ, Roberto (editores); *The Security governance of regional organizations*, Londres, Routledge, 2011, 335 pp.
- LESSER, Ian O., Jerrold D. Green, Jerrold D. et al., *The Future of NATO's Mediterranean Initiative. Evolution and Next Steps*, Santa Monica CA, RAND Corporation, 2003, 51 pp.
- MACKINDER, Halford J.; *The scope and methods of geography. The geographical pivot of history*, London, Royal Geographical Society, 1951, 44 pp.
- MARISCAL, Nicolás. *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003, 366 pp.
- MUNGARAY, Ana Bárbara; VELÁZQUEZ, Rafael, et al., (Coords.); *Gobernanza global en un mundo interconectado*, México, UABC, 2013, 229 pp.
- MICOSSI, Stephano and TOSSATO, Gian Luigi, *The European Union in the 21 Century: perspectives from the Lisbon Treaty*, Bruselas, Center for European Policy Studies, 2009, 291 pp.
- MORAVCSIK, Andrew; *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press, 1998, 514 pp.

- RHODES R.A.W.; *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Londres, Open University Press, 1997, 235 pp.
- RODRÍGUEZ SUÁREZ, Pedro Manuel; *La Unión Europea y sus relaciones internacionales*. Volumen I, Ciudad de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2015, 282 pp
- ROY, Joaquín y Domínguez Rivera, Roberto (Coords.); *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, México, FCPyS-UNAM-Plaza y Valdés, 2001, 360 pp.
- SCHIAVON, Jorge A.; ORTEGA, Adriana, *et. al.*; *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. Ciudad de México, BUAP – UABC, 2015, 416 pp.
- VALÉRY, Paul; *La crise de l'esprit*, extrait de «Europe : de l'antiquité au XXe siècle », París, Éditions Robert Laffont, Collection Bouquins, 2000, 414 pp.
- VAN HAM, Peter; *European Integration and the Postmodern condition: governance, democracy, identity*, Londres, Routledge, 2001, 260 pp.
- WALTZ, Kenneth; *Theory of International Politics*, Chicago, Waveland Press, 2010, 251 pp.

DOCUMENTOS

- Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas, 2009, 46 pp.
- Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009, 50 pp.
- *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia No. 145, Madrid,

Ministerio de Defensa – Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010, 271 pp.

- Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas, 2009, 47 pp.
- Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea, *Declaración de Bratislava*, 16 de septiembre de 2016 [en línea], Dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>
- European Commission, *A European Agenda on Migration*, Strasbourg, December 2016, 3 pp.
- European Commission, *European Agenda on Security*, Strasbourg, April 28th 2015, 21 pp.
- European Neighbourhood Policy (ENP) [en línea] Dirección URL: https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp_en
- Eurostat, *Euro-Mediterranean statistics 2015 edition*, European Union, 131 pp
- Joint Declaration Issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December 1998, EU Institute for Security Studies (ISS-EU) [en línea], Dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>
- *Tratado de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, 1992, 253 pp.
- *Warsaw Summit Communiqué*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, [en línea], dirección URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm#interop

ARTÍCULOS CIENTÍFICOS

- s/a, “La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad”, *Cuadernos de Estrategia*, No. 144, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos - Ministerio de Defensa, 2010, 224 pp.
- DRISS, Ahmed; “El diálogo político y de seguridad euromediterráneo”, *Papers IEMed*, European Institute of the Mediterranean, 2009, 99 pp.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph; “Transnational relations and world politics”, *International Organization*, Vol. 25, No. 3, Transnational Relations and World Politics (Summer, 1971), 349 pp.
- FOUCHER, Michel; « L’Union européenne au défi de ses frontières », *Le Monde diplomatique*, novembre 2016, 57 pp.
- RHODES R.A.W., y MARSH, David; “New directions in the study of policy networks”, *European Journal of Political Research*, Volume 21, Issue 1-2, February 1992, 220 pp.
- SAID, Mohamed Kadry; “Assessing NATO's Mediterranean Dialogue”, *NATO Review*, Spring 2004 [en línea], dirección URL: http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/art4_pr.html
- NYE, Joseph; “Think again: Soft Power”, en *Foreign Policy* [en línea], 23 de febrero 2006, p. 1, dirección URL: <http://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/>
- ULMAN, Richard; “Redifining security”, *International security*, summer 1983 (Vol. 8 No. 1)
- ZURBRIGGEN, Cristina; “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas” [en línea] Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Bibliothèque National de France, Collection Gallica, « L'Europe en cartes » dirección URL: <http://gallica.bnf.fr/html/und/cartes/leurope-en-cartes/acc%C3%A8s-par-pays>
- NATO official website, dirección URL: <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>
- Unión Europea, sitio web oficial, dirección URL: https://europa.eu/european-union/index_es
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, *Partenariado EuroMedieterráneo*, dirección URL: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/gl/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/PartenariadoEuroMediterraneo.aspx>
- European External Action Service (EEAS), *Union for the Mediterranean (UfM)*, dirección URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/329/union-mediterranean-ufm_en
- Swiss Broadcasting Corporation, *Swissinfo*, dirección URL: <https://www.swissinfo.ch/eng>