

Working Papers del Instituto de
Estudios de la Integración
Europea



**“PAZ Y SEGURIDAD
INTERNACIONAL
EN EL DIÁLOGO
POLÍTICO MÉXICO-
UNIÓN EUROPEA”**



Por:

Juan Pablo Soriano

Febrero 2005

Paz y seguridad internacional en el diálogo político **México-Unión Europea**¹

Por Juan Pablo Soriano

Investigador del Instituto de Estudios de la Integración Europea del ITAM.
Correo electrónico: jsoriano@itam.mx

En México hay una cierta decepción sobre el bajo perfil del diálogo político con la Unión Europea (UE). Para muchas personas, el diálogo político no ha alcanzado un nivel que pueda trascender la celebración de reuniones periódicas y el establecimiento de ciertos programas en las áreas del comercio, la ciencia y la tecnología. Es necesario hacer mucho más si en verdad se quiere alcanzar el nivel de ambición que plantea la idea de una relación de importancia estratégica.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, señala en su Artículo 3, dedicado al diálogo político, que *“las Partes acuerdan institucionalizar un diálogo político más intenso... que incluya todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común y dé lugar a unas consultas más estrechas entre las Partes dentro del contexto de las organizaciones internacionales a las que ambas pertenecen.”*

Es verdad que en temas como la Corte Penal Internacional, el Protocolo de Kyoto, y la eliminación de la pena de muerte, México y los países miembros de la UE han caminado juntos. Sin embargo, áreas como la cooperación en paz y seguridad regional e internacional no se han visto favorecidas. Pero, ¿cómo construir una agenda de seguridad bi regional? La cuestión es complicada, ya que se trata de definir y priorizar una serie de temas de seguridad que puedan ser comunes.

¹ . Ponencia presentada en el “FORO DE DIÁLOGO ENTRE LAS SOCIEDADES CIVILES Y LAS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO DE MÉXICO Y DE LA UNIÓN EUROPEA”, México D.F. 28 de febrero 2005

Entonces, ¿cuál agenda será la que pueda unificar a ambas regiones? Y cabe preguntarse, ¿el contenido de la agenda estará determinado por las prioridades europeas, las prioridades mexicanas o, incluso, por las prioridades estadounidenses?

Esta claro que los posibles temas específicos de convergencia tienen que ser definidos cuidadosamente, y que una agenda realista deberá destacar los requerimientos más urgentes para profundizar el diálogo en temas de paz y seguridad. Aunque una serie de temas se antojan ineludibles: el fortalecimiento del multilateralismo como vía para la paz y la seguridad internacional, la guerra contra el terrorismo, el combate del crimen organizado transnacional y la proliferación de armas de destrucción masiva. Asimismo, vale la pena destacar el desarrollo de nuevos conceptos de seguridad a ambos lados del Atlántico, que plantean una concepción multidimensional de la seguridad que toma en cuenta factores económicos, sociales y medioambientales.

Evidentemente ambas partes deberán plantearse la pertinencia de potenciar sus relaciones en temas de paz y seguridad internacional. México, por ejemplo, deberá considerar el impacto, positivo o negativo, de unas relaciones políticas más estrechas con la UE de cara a su propia relación con Estados Unidos. También deberá reconsiderar si el proyecto de profundizar la integración de América del Norte es compatible con el fortalecimiento de las relaciones económicas, políticas y de seguridad con la UE. La UE, por su parte, deberá determinar si vale la pena incrementar el nivel del diálogo político con México, y en general con el resto de América Latina, si esto puede significar un obstáculo en su reconciliación con EEUU. Asimismo, la UE deberá plantearse la pertinencia de una estrategia de diálogo en temas de paz y seguridad con América Latina, que tenga a México y a Brasil como sus principales interlocutores, a fin de impulsar equilibrios regionales. O si es mejor optar por acercarse al país que tenga una actitud más activa y receptiva en temas de paz y seguridad (hoy Brasil sería el candidato adecuado).

En estos momentos hay una serie de temas que están en la agenda Europea que seguramente serán determinantes en la forma que adopte la profundización de un posible diálogo de seguridad con México. Para los gobiernos de la UE resulta claro que los instrumentos civiles no son suficientes para hacer frente a la nueva agenda de seguridad, por lo que en algunos casos será indispensable el respaldo de la fuerza militar. En este sentido, es fundamental el desarrollo de capacidades militares europeas. Por otra parte, la ampliación de la UE hacia el este genera una serie de prioridades en las que América Latina no está contemplada. La nueva estrategia de seguridad de la UE considera áreas prioritarias: los países del norte de África, Medio Oriente, los Balcanes y Rusia. En este escenario, América Latina no aparece como un área con la que se tenga que cooperar de manera prioritaria en términos de seguridad.

Nuevos conceptos de seguridad

No obstante las diferencias que existen en las agendas de seguridad entre México y la UE, hay una serie de temas que podrían abordarse a partir de una concepción muy parecida sobre los retos a la seguridad en el siglo XXI, y sobre los mecanismos adecuados para enfrentar dichas cuestiones.

Con el final de la guerra fría, en muchas regiones del mundo se comenzó a discutir el nuevo escenario de seguridad regional, e internacional, que se generaba. Este proceso de discusión se vio influido y acelerado por los ataques del 11 de septiembre de 2001 a los Estados Unidos y por la situación internacional que estos crearon. Así, tenemos que en octubre de 2003 los países miembros de la OEA, reunidos en la Ciudad de México, decidieron adoptar un concepto multidimensional de la seguridad, que incluye cuestiones como el desarrollo de los pueblos. No obstante, el tema fundamental del uso de la fuerza en la región para contrarrestar posibles amenazas no se discutió. En gran parte debido a la negativa de varios países latinoamericanos a discutir el tema en un ambiente dominado por las preocupaciones de seguridad de EEUU. Por su parte, en diciembre de 2003

los países de la UE adoptaron una nueva estrategia de seguridad a fin de identificar una serie de preocupaciones comunes, y las herramientas necesarias para hacerles frente. La UE propone un concepto multidimensional de seguridad que también incluye una serie acciones preventivas (políticas, económicas y sociales). La principal diferencia entre los conceptos adoptados en el continente Americano y en la UE es la voluntad de los europeos de no descartar el empleo de la fuerza militar como un instrumento importante de su estrategia de seguridad.

En este sentido, hay que resaltar que existe una visión compartida entre los países latinoamericanos y europeos sobre lo que deberían implicar las acciones preventivas en el área de la seguridad, y que es substancialmente distinta a la concepción que propugna la estrategia de seguridad nacional de la administración Bush. La visión euro-latinoamericana se refiere a una actuación preventiva basada en herramientas económicas y políticas que fomenten el desarrollo y combatan la pobreza, y contribuyan así a combatir las condiciones de frustración y miseria que en muchas ocasiones son la fuente para el desarrollo de actividades que ponen en peligro la seguridad de las sociedades.

El papel de la fuerza militar en el nuevo escenario de seguridad es un tema que puede resultar incomodo de abordar para México. A ambos lados del Atlántico se percibe que el escenario internacional actual presenta importantes retos a la seguridad (proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, crimen organizado transnacional, degradación medioambiental, entre otros). Tambien se coincide en que para enfrentar estos retos la fuerza militar no es suficiente, y que en algunos casos es del todo inadecuada. El tema delicado es ¿cuándo utilizar el instrumento de la fuerza militar?

La UE de los veinticinco ha decidido dejar de ser solamente una potencia civil, y el componente militar es visto como un instrumento importante en la búsqueda de una mayor presencia y responsabilidad global. La UE quiere convertirse en un actor sui generis que utilice medios diplomáticos, económicos, de cooperación y

también militares, para impulsar sus objetivos de política exterior e incrementar su presencia e influencia en el mundo. La UE parece resuelta a contribuir militarmente a la paz y la seguridad internacional, incluyendo operaciones militares de alta intensidad.

México no tiene que compartir dicha visión, pero es posible encontrar vías de actuación que, respetando los intereses de cada parte, coadyuven en la búsqueda de soluciones a los grandes retos de seguridad que plantea el siglo XXI. El desarrollo de una nueva estructura conceptual sobre seguridad en ambos lados del Atlántico debiera permitir elevar el diálogo político y de seguridad a un nivel en el que el discurso pudiera traducirse en acciones concretas y de largo plazo.

La relación con EEUU

Los gobiernos de México y de los países de la UE quieren mejorar sus relaciones con EEUU durante el segundo mandato de George Bush. Pero aún no sabe exactamente cómo hacerlo. Los líderes europeos aún no están seguros de que tanto deben combinar sus recursos políticos, diplomáticos y militares para incrementar la influencia de la UE en un mundo dominado por EU. Mientras que México no termina de encontrar el camino para compaginar una agenda que del lado estadounidense esta dominada por los temas de seguridad y del lado mexicano por los temas migratorios.

Lo que debiera unir a las sociedades, y los gobiernos, de México y de los países de la UE, es una acción concertada para influir en el diseño de la nueva arquitectura geopolítica que se está construyendo. Es muy probable que en caso de que la UE y los países de América Latina se desentiendan del asunto, se consolide un modelo geopolítico caracterizado por el monopolio de la *PAX Americana*, el uso unilateral de la fuerza unilateral y las negociaciones bilaterales.

Es evidente que Europa no tienen una única visión de cómo debiera plantearse esta nueva arquitectura internacional. Para París está claro que la relación modelo pasa por un mundo multipolar e interdependiente; para Londres es necesaria una más estrecha cooperación entre la UE y EEUU; para Berlín la nueva arquitectura internacional debería descansar sobre tres pilares: EEUU, la ONU y la Unión Europea. ¿México qué busca construir? ¿Está contento con el orden internacional diseñado desde Washington? Para México, y en general para toda América Latina, un objetivo fundamental debiera ser impulsar una arquitectura internacional basada en el multilateralismo y en la ONU, que permitiera recortar la brecha entre ricos y pobres, y combatir la marginalización y la exclusión social.

El futuro de América Latina

En cuanto a la seguridad y la estabilidad en América Latina, está claro que México y la UE pueden, y deben, contribuir a que el cambio de régimen en Cuba (cuando quiera que este ocurra) y el fin del conflicto en Colombia, transiten por caminos de paz y reconciliación. Si la situación en cualquiera de estos dos países se saliera de control, los efectos serían gravísimos para México y para la UE. En cuanto a Cuba, la UE decidió recientemente levantar las sanciones diplomáticas que había impuesto a Cuba en junio de 2003. México debe participar más. Sería un error quedarse fuera del proceso, y sería una tragedia que la inevitable transición desencadenara en violencia. Ante un escenario de inestabilidad en todo el Caribe, México no puede darse el lujo de quedar fuera del proceso.

Por supuesto la UE no hará nada en América Latina que eche más leña a la hoguera de las diferencias transatlánticas, pero esto no implica que no se plantee una presencia más activa en América Latina. Lo que está claro es que si la UE no ve en México un socio latinoamericano interesado en trabajar los temas de la agenda de seguridad global, Brasil será el interlocutor privilegiado. Desde que el Presidente Luis Inacio Lula da Silva asumió el poder en enero de 2003, Brasil ha adoptado una política exterior más activa en la región (encabeza la misión de paz

de la ONU en Haití) y en el mundo (busca un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas), orientada a contra equilibrar las políticas de EEUU. Justo el tipo de socio político que podrían estar buscando varios países de la UE en América Latina.

Trabajando juntos: temas para la agenda política y de seguridad México-UE

A continuación se enumeran una serie de cuestiones que podrían nutrir el diálogo político euro-mexicano, en especial en lo que se refiere a los temas de paz y seguridad internacional.

1. Las sociedades y los gobiernos de ambas regiones tienen claro que las amenazas multidimensionales que enfrentan requieren también respuestas multidimensionales. Por tanto, sería importante definir conjuntamente qué tipo de instrumentos políticos y económicos podrían ponerse en marcha para hacer frente a las preocupaciones comunes de seguridad. En pocas palabras, definir qué puede poner cada región.
2. La diversidad y las características de los retos de seguridad hacen imposible actuar efectivamente de manera unilateral, y en muchas ocasiones ni siquiera de forma regional (por ejemplo, en el combate al crimen organizado transnacional, la degradación medioambiental, etc.). El fortalecimiento del multilateralismo es, por tanto, el único mecanismo efectivo para hacer frente a los retos que plantea una concepción multidimensional de la seguridad.
3. Es necesario replantear la posibilidad de actuar de manera conjunta en las instituciones internacionales de seguridad e impulsar su fortalecimiento. Un foro adecuado para esta actuación conjunta sin duda tendría que ser el proceso de reforma de las Naciones Unidas.
4. La cuestión de la legitimidad del uso de la fuerza en las relaciones internacionales es un tema que ha cobrado gran relevancia después de la

invasión a Irak. A los ojos de la UE, la instrumentación de un multilateralismo efectivo implica una importante capacidad militar como el último instrumento en la caja de herramientas de la UE. Aunque existen algunas diferencias sobre este tema, en términos generales se comparte una concepción en la que el uso de la fuerza debe estar legitimado por las instituciones internacionales. Esta concepción debería fortalecerse.

5. La relación con los Estados Unidos es una cuestión fundamental para México y para los países de la Unión Europea. No obstante las divergencias sobre el carácter y los objetivos de la relación a establecer con EEUU, la cuestión importante sería identificar todos aquellos espacios de actuación euro-mexicana (sobre todo en el área de la seguridad internacional) que permitan mitigar la unilateralidad del actual sistema internacional.
6. Finalmente, apoyar una misión de paz de la ONU en la que participen los grupos de combate de la UE no implica necesariamente una hipotética contribución militar mexicana (por más modesta que esta pueda ser). El despliegue de las tropas de la UE en misiones de la ONU puede estar apoyado por la parte mexicana mediante esfuerzos políticos en el marco de la ONU para asegurar que esas fuerzas tengan un mandato apropiado, unas capacidades materiales adecuadas y que sean desplegadas a tiempo.
7. Ya que este es un foro de diálogo de las sociedades civiles, es necesario hacer referencia a las contribuciones que esta puede hacer en estos temas. Distintos grupos sociales deben contribuir al diseño de planes y políticas gubernamentales en el área de la paz y la seguridad internacional. Las sociedades europeas y mexicana deberían consolidar un fluido intercambio de experiencias, criterios, y acuerdos en materia de paz y seguridad regional e internacional. Esto debería estar orientado a lograr un conocimiento más profundo de los procedimientos, conceptos y estructuras de seguridad y defensa de cada uno a fin de facilitar la cooperación.
8. La sociedad civil en México está demasiado alejada de los temas de seguridad y defensa, lo que facilita que se comenten abusos, que no se rindan cuentas a la sociedad, que no se controle el gasto en seguridad y

defensa. La sociedad civil europea podría contribuir en la formación en México de expertos civiles en temas de seguridad y defensa. Los EEUU ya lo hacen a través de diversas iniciativas (gubernamentales y no-gubernamentales) desde hace varios años. En este sentido la visión europea estaría llamada a contribuir al desarrollo de perspectivas distintas. Esto debiera complementarse posiblemente mediante la capacitación de civiles y militares en los institutos donde se desarrolla el pensamiento de seguridad y defensa de la UE, como el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE y otros centros académicos de la UE.

Esta claro que no será fácil fortalecer el contenido del diálogo político, y específicamente en cuanto a temas de paz y seguridad se refiere. Pero es importante hacerlo. México y la UE tienen claro que la globalización hace necesaria una aproximación global-multidimensional a la seguridad regional e internacional. En este sentido, las acciones de prevención (sobre todo mediante la cooperación y la ayuda al desarrollo), junto con el multilateralismo, debieran ser los pilares de una estrategia euro-mexicana de paz y seguridad internacional. Una estrategia que vea a EEUU como un aliado fundamental, pero que tenga también vías de actuación propias.

El decir que no hay temas para dar contenido a una agenda de paz y seguridad internacional entre México y la UE es tener una visión muy pobre del papel que México debe jugar en América Latina, y porque no decirlo, en la paz y la seguridad internacional.